MODEL
KERJASAMA ANTAR DAERAH

PLOD
PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

APEKSI
ASOSIASI PEMERINTAH KOTA SELURUH INDONESIA

LAPORAN AKHIR
MODEL KERJASAMA ANTAR DAERAH

Kerjasama:

PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
KONSENTRASI POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA

Dengan

ASOSIASI PEMERINTAH KOTA SELURUH INDONESIA

Daftar Isi

Bab 1 Pendahuluan 1

A. Latar Belakang 1

B. Identifikasi Permasalahan 3

C. Tujuan Studi 5

D. Kerangka teoritik 6

D.1. Pentingnya Kerjasama Antar Daerah 6

D.2. Alternatif Format Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah 10

D.3. Intergovernmental Networks Sebagai Mekanisme Kerja 12

D.4. Beberapa Faktor Pendukung Kerjasama Antar Daerah 15

D.5. Alternatif Kerangka Regulasi Kerjasama Antar Daerah 19

E. Metode Studi 20

Bab 2 *Lesson Drawing* Pengalaman Pengelolaan Kerjasama Antar Daerah di Luar Negeri 22

A. Pengantar 22

B. Bentuk-bentuk Kerjasama 23

C. Format Kelembagaan 25

D. Mekanisme Kerja 27

E. Keuangan 31

F. Sistem Pendukung 33

G. Kerangka Regulasi 34

H. Kesimpulan 35

Bab 3 *Lesson Drawing* Dari Beberapa Lembaga Kerjasama Antar Daerah Di Indonesia 36

A. Pengantar 36

B. Format Kelembagaan 37

C. Mekanisme Kerja 47

D. Keuangan 53

E. Sistem Pendukung 55

F. Kerangka Regulasi 57

G. Kesimpulan 59

Bab 4 Model Kerjasama Antar Daerah 61

A. Pengantar 61

B. Model Pengorganisasian Kerjasama Antar Daerah 62

B.1. Prinsip 62

B.2. Format Kerjasama 66

B.2.1. Lembaga Kerjasama 66

B.2.2. Forum Koordinasi 68

B.2.3. Forum Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi 70

B.2.4. Badan Usaha Bersama 71

C. Pengelolaan dan Struktur Organisasi Kerjasama 74

C.1. Pengelolaan Kerjasama 74

C.2. Struktur Organisasi Kerjasama 76

D. Sumber Pendanaan 77

D.1. Mengandalkan pada iuran anggota 77

D.2. Mengandalkan pada bantuan pemerintah pemerintah 78

D.3. Mengandalkan pada bantuan lembaga donor 78

D.4. Mengandalkan pada bantuan sponsor 78

D.5. Mengandalkan pada pembeli, jika format kelembagaan berbentuk badan usaha daerah bersama 78

E. Kerangka Regulasi 79

E.1. Kerangka Regulasi Nasional 79

E.2. Alternatif Kerangka Legal di Tingkat Lokal 80

F. Pengelolaan Forum-Forum Kerjasama Antar Daerah Melalui Simpul Kerjasama Nasional 85

F.1. Prinsip Pengorganisasian 86

F.2. Skema Pengorganisasian 87

F.3. Desain Kelembagaan 89

F.4. Spektrum Peran 92

Bab 5 Agenda Aksi Pengembangan Kerjasama Antar Daerah 95

A. Pengembangan Kerjasama Antar Daerah 95

A.1. Pemerintah Nasional 95

A.2. Pemerintah Provinsi 96

A.3. Pemerintah Kabupaten/Kota 96

A.4. *Civil Society* dan *Economic Society* 97

B. Pengembangan Simpul Kerjasama Antar Daerah 97

B.1. Pemerintah Nasional 97

B.2. Pemerintah Provinsi 98

B.3. Pemerintah Kabupaten 98

B.4. *Civil Society* dan *Economic Society* 99

DAFTAR PUSTAKA 102

Bab 1
Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia saat ini telah membawa implikasi pada pergeseran format hubungan antar pemerintah. Tidak seperti dalam suasana sentralisasi dimana pola hubungan antara pusat-daerah bersifat sangat hierarkhis, saat ini pola hubungan pusat-daerah bersifat relatif otonom. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah memiliki beberapa kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dalam konteks hubungan antar pemerintah daerah, saat ini posisi satu pemerintah daerah bersifat otonom dari pemerintah daerah yang lainnya. Dengan demikian, posisi pemerintah daerah lebih otonom dari pemerintah pusat dan posisi antar pemerintah daerah adalah setara satu dengan yang lainnya.

Pergeseran pola hubungan seperti ini tentu saja membawa implikasi bagi pengelolaan hubungan, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun antar pemerintah daerah. Pemerintah pusat tidak dapat lagi hanya mengandalkan dimensi paksaan, hierarkhis dan berbasis legal-formal ketika berhubungan dengan pemerintah daerah. Hal yang sama juga terjadi dalam konteks hubungan antar daerah. Tidak ada lagi basis legal-formal yang dapat membuat satu pemerintah daerah otonom lebih tinggi strukturnya dibandingkan dengan pemerintah daerah otonom yang lainnya. Dalam konteks inilah maka dirasakan perlunya alternatif dalam pengelolaan hubungan antar lapis pemerintahan sehingga tidak melulu mengandalkan pada pola hubungan yang bersifat paksaan, hierarkhis dan legal-formal. Tanpa dibarengi dengan adanya alternatif tersebut, maka dapat dipastikan relasi antar lapis pemerintahan akan mengalami persoalan, seperti adanya resistensi dan pengkotak-kotakan antar satu lapis pemerintahan dengan lapis

pemerintahan yang lainnya atau antara satu pemerintahan daerah otonom dengan pemerintah daerah otonom yang lainnya.

Dalam konteks inilah kemudian terletak pentingnya pola hubungan antar lapis pemerintah yang berbasis pada *network* (*integovernmental networks*) sebagai salah satu alternatif untuk dapat keluar dari keterbatasan mengelola hubungan yang berbasis pada paksaan, hierarkhis dan legal-formal. Pola ini menjadi salah satu alternatif dalam pengelolaan hubungan antar lapis pemerintahan karena dalam pola *network* ini, posisi antar aktor yang saling berhubungan bersifat sederajad, tanpa adanya hierarkhi yang ketat seperti yang diatur dalam kerangka regulasi legal-formal, dengan penuh kesukarelaan tanpa ada paksaan, serta adanya kesepahaman bersama bahwa terdapat saling keterkaitan dan saling ketergantungan antar lapis pemerintahan. Dalam *integovernmental networks* ini pula kemudian terjadi proses untuk saling memahami dan mengetahui satu sama lain, membagi informasi satu sama lain, mengidentifikasi masalah secara bersama-sama dan merencanakan aksi untuk mengatasi masalah secara bersama-sama.[1] Alaternatif pengelolaan relasi antar lapis pemerintahan dengan berbasis *network* seperti ini tentu saja sangat sesuai dengan situasi kontemporer Indonesia seperti yang sudah teruraikan di atas.

Untuk relasi antar lapisan pemerintahan yang bersifat vertikal (pusat-daerah), *intergovernmental networks* menjadi alternatif terbaik. Kalau hanya mengandalkan pada pola hubungan yang hierarkhis, pemerintah pusat mengalami kesulitan karena tentu saja akan menerima resistensi dari daerah. Sedangkan kalau hanya mengandalkan prinsip otonomi daerah saja, maka pemerintah daerah akan cenderung liar sehingga sangat terbuka kemungkinan tidak adanya integrasi pola pembangunan antara pusat dengan daerah.

Untuk relasi antar lapis pemerintahan yang bersifat horizontal (antar daerah), *intergovernmental networks* menjadi alternatif terbaik untuk meningkatkan relasi kerjasama antar daerah. Pengalaman dari banyak negara juga mengajarkan bahwa dimensi kolektivitas dan *networking* yang terkandung dalam sebuah lembaga kerjasama antar daerah sebenarnya juga merupakan struktur insentif yang dapat mengkompensasi keterbatasan yang *inherent* dari daerah-daerah, baik dalam

---

[1] Goss, Sue, Making Local Governance Work: Networks, Relationship and the Management of Change, New York: Palgrave, 2001, hal. 94-95.

menghadapi pemerintah nasional, maupun dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang dari pemerintah daerah itu sendiri. Beberapa contoh pola kerjasama antar daerah di negara lain yang cukup menonjol antara lain SALGA (South Africa Local Government Association) di Afrika Selatan, LCP *(The League of Cities of the Philippines)* di Fillipina, dan CoR *(Committee of the Regions)* di Uni Eropa. Pada ketiga kasus tersebut forum kerjasama antar daerah dibangun berdasarkan kebutuhan lokal dan memberikan kontribusi signifikan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik di daerah.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah mendorong peningkatan fungsi pelayanan publik dari pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan karakter pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah yang sebenarnya tidak dapat dipagari secara teritorial-administratif, seperti pembangunan jalan, pengelolaan drainase, dan pengelolaan lingkungan. Tanpa adanya relasi kerjasama dan koordinasi antar lapis pemerintahan, maka dapat dipastikan akan terjadi terjadi pengkotak-kotakan daerah berbasis teritorial-administratif. Bila hal ini yang terjadi, maka tidak mengherankan jika akhirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang sekarang ini sedang diimplementasikan tidak akan terlalu banyak bermakna bagi kesejahteraan masyarakat jika. Selain itu, *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah juga dapat menjadi instrumen penting bagi daerah untuk meningkatkan *bargaining position* daerah dalam pembuatan kebijakan nasional yang terkait dengan daerah.

B. Identifikasi Permasalahan

Sejauh ini, *integovernmental networks* pada tingkatan daerah yang diwujudkan dalam berbagai bentuk forum kerjasama antar daerah di Indonesia dari sisi jumlah telah menunjukkan perkembangan yang sangat cepat. Terdapat berbagai forum kerjasama antar daerah, misalnya Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Badan Kerjasama DPRD Provinsi Se-Indonesia, Badan Kerjasama Kabupaten Seluruh Indonesia (BKKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan

Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia.[2] Hal ini masih diperkaya dengan forum kerjasama antar daerah yang berbasis regional dan sektoral, seperti Subosuko Wonosraten[3], Badan Kerjasama Pembangunan Regional Sulawesi (BKPRS) dan Badan Kerjasama Sumatera (VISI SUMATERA), Sekber Pawonsari[4], Java Promo[5], Barlingmascakeb[6], dan Kartamantul[7].

Walaupun *integovernmental networks* pada tingkatan daerah di Indonesia telah berkembang secara pesat, banyak diantaranya yang sampai saat ini masih dalam proses menemukan format kelembagaan kerjasama antar daerah yang handal. Selain itu juga, banyak forum kerjasama antar daerah yang mekanisme kerjanya masih tidak jelas. Yang juga masih menjadi persoalan besar dalam lembaga kerjasama antar daerah yang sudah ada di Indonesia saat ini adalah soal pendanaan dari lembaga kerjasama antar daerah tersebut. Persoalan lain adalah sistem pendukung dari lembaga kerjasama antar daerah yang sampai saai ini masih dirasakan sangat lemah. Akhirnya, persoalan kerangka regulasi menjadi persoalan yang juga masih dihadapi oleh banyak forum kerjasama antar daerah di Indonesia saat ini. Tidak mengherankan jika banyak forum kerjasama antar daerah yang ada saat ini masih belum mampu menjalankan fungsi dan mendukung pelaksanaan pelayanan publik di tingkat daerah secara optimal. Bilapun ada, biasanya jaminan keberlangsungannya juga masih diragukan.

---

[2] Untuk kajian tentang model kerjasama ini, lihat, Laporan Penelitian Tim Peneliti Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Asosiasi Antar Daerah Dalam Tata Pemerintahan Indonesia, Kerjasama BRIDGE-BAPPENAS-UNDP-PLOD, Yogyakarta, 2005, tidak dipublikasikan.

[3] Subosuko Wonosraten merupakan badan kerjasama antar daerah untuk memelihara persatuan dan kesatuan serta mengembangkan berbagai potensi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat yang mencakup daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten.

[4] Sekber Pawonsari (Sekretariat Bersama Pacitan Wonogiri dan Wonosari) yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan wilayah sekitar pesisir selatan wilayah provinsi Jatim, Jateng dan DIY.

[5] Javapromo merupakan kerjasama di sektor pariwisata yang dilakukan oleh 13 kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

[6] Barlingmascakeb (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen) bertujuan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas dalam promosi daerah serta sinkronisasi dalam penyusunan peraturan daerah untuk mengurangi hambatan birokrasi dalam kegiatan ekonomi dan investasi.

[7] Kartamantul (Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul) bertujuan untuk peningkatan pengelolaan parasarana dan sarana perkotaan antar tiga daerah di Provinsi daerah istimewa Yogyakarta, misalnya dalam bidang sampah, transportasi dan drainage.

Bahkan, saat ini masih saja muncul kecenderungan lokalisasi pelayanan publik di banyak daerah. Selain itu, banyak daerah yang juga berhasrat kuat untuk menyekat pasar produksi daerah dalam batas-batas administrasi kepemerintahan.[8] Dengan kata lain, otonomi daerah bagi kebanyakan pemerintah daerah justru dimaknai sebagai upaya menutup peluang kerjasama dalam pelayanan publik dan kegiatan ekonomi dengan daerah lain. Sangat kuat kecenderungan daerah untuk memaksimalkan pemanfaatkan berbagai sumberdaya yang ada di daerahnya untuk kepentingan mereka dan tidak hirau dengan kepentingan daerah lain.

Mengingat fungsinya yang sangat untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah, juga sudah banyaknya eksistensi dari forum atau lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia saat ini, serta banyaknya contoh baik (*best practise*) keberadaan kerjasama antar daerah, baik di di Indonesia sendiri maupun di negara-negara lain yang dapat dijadikan pelajaran, dan sebagai upaya untuk terus mendorong proses kerjasama antar daerah di Indonesia, maka Sekolah Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM Yogyakarta melakukan studi tentang kerjasama antar daerah.

C. Tujuan Studi

Studi ini bertujuan untuk memberi kontribusi bagi pengelolaan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah di Indonesia. Salah satu bentuk *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah tersebut adalah forum atau kerjasama antar daerah. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, studi ini berusaha untuk:

1. merumuskan alternatif model-model kerjasama antar daerah, dengan fokus pada format kelembagaan, mekanisme kerja, keuangan, sistem pendukung dan kerangka regulasi yang,
2. merumuskan alternatif pengelolaan lembaga-lembaga kerjasama di tingkatan nasional, dengan fokus pada format kelembagaan, mekanisme kerja, keuangan, sistem pendukung dan kerangka regulasi.

[8] Hanif, 2006; Lodo, 2005: 1

3. merumuskan rekomendasi model kerjasama antar daerah dan pengelolaan lembaga-lembaga kerjasama di tingkatan nasional, sehingga studi ini diharapkan dapat memberikan kerangka acuan bagi daerah dalam menyelenggarakan dan mengembangkan kerjasama antar daerah
4. merumuskan agenda aksi yang perlu dilakukan oleh stakeholders, sehingga studi ini diharapkan dapat memberikan kerangka acuan bagi stakeholders dalam memfasilitasi dan memberikan dukungan bagi pengembangan kerjasama antar daerah.

D. Kerangka teoritik

D.1. Pentingnya Kerjasama Antar Daerah

Dalam sebuah kerjasama, terdapat tiga unsur pokok, yaitu adanya unsur dua pihak atau lebih, adanya interaksi dan adanya tujuan bersama. Ketiga unsur dalam kerjasama tersebut harus ada dalam sebuah bentuk kerjasama pada suatu obyek. Adanya unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan kepentingan yang saling mempengaruhi sehingga terjadi interaksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Interaksi yang tidak bertujuan untuk pemenuhan kepentingan masing-masing pihak tidak bisa dikatakan sebagai sebuah kerjasama. Sehingga sebuah interaksi dari beberapa pihak yang dilakukan harus ada keseimbangan (*equity*), artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam kriteria kerjasama. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.[9]

Dengan melakukan kerjasama antar daerah, maka ada banyak manfaat yang bisa diperoleh. Beberapa diantaranya adalah:[10]

1. Manajemen konflik antar daerah, dimana kerjasama antar daerah dapat menjadi forum interaksi dan dialog antar aktor utama daerah. Dengan adanya

[9] Pamudji, S, Kerjasama Antar Daerah dalam rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal 12.

[10] Pratikno, et.al, Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah, Yogyakarta: PLOD-Departemen Dalam Negeri, 2004, hal. 134-135.

forum seperti ini, maka dapat meningkatkan pemahaman permasalahan antar daerah dan meningkatkan toleransi antar daerah sehingga konflik antar daerah dapat diantisipasi.

2. Efisiensi dan Standarisasi Pelayanan, dimana kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah-daerah untuk membangun aksi bersama. Dalam konteks pelayanan publik, kerjasama antar daerah sangat mendukung daerah untuk menerapkan efisiensi dan standarisasi pelayanan antar daerah. Hal ini tentu saja akan sangat mendukung pelayanan publik di daerah.
3. Pengembangan Ekonomi, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di satu wilayah. Hal ini disebabkan karena logika pengembangan ekonomi tidak selalu sama dengan logika penguasaan wilayah-administratif. Seringkali terjadi, pengembangan ekonomi suatu wilayah tidak bisa maksimal karena wilayah yang mencakup beberapa teritori daerah. Apabila tidak ada kerjasama antar daerah, maka perkembangan wilayah menjadi tidak maksimal. Dengan demikian, kerjasama antar daerah juga dapat mendorong terjadinya pengembangan ekonomi daerah.
4. Pengelolaan Lingkungan, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama. Sama dengan poin sebelumnya, wilayah pelestarian lingkungan juga tidak selalu sama dengan teritori-adminsitrasi. Tanpa adanya kerjasama antar daerah, penanganan lingkungan tidak akan berjalan sinergis sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, tidak saja bagi daerah tersebut, tapi juga bagi daerah yang lain, seperti kebakaran hutan, banjir dan tanah longsor.

Selain itu, kerjasama kerjasama antar daerah juga sangat bermanfaat bagi daerah karena adanya:[11]

1. *Sharing of Experiences*

[11] Yudhoyono, S.B, Pentingnya Networking Antara Pilar Good Governance dan Antar Daerah Sebagai Wujud Integritas Nasional dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas ASEAN Tahun 2003, dalam Azhari, Idham Ibty et.al (ed.), Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003, Yogyakarta: Forkoma MAP, 2003.

Dengan kerjasama, maka daerah akan dapat berbagi pengalaman dengan daerah lain sehingga suatu daerah tidak perlu mengalami apa yang mungkin menjadi kesalahan yang pernah dilakukan oleh daerah lain. Pengalaman daerah lain dalam menjalankan sebuah kebijakan menjadi acuan untuk bertindak bagi suatu daerah dengan mempelajari apa yang menjadi hambatan ataupun yang menjadi pendorong keberhasilan sebuah kebijakan di suatu daerah.

2. *Sharing of Benefits*

   Dengan kerjasama, maka daerah dapat saling berbagi keuntungan. Pengelolaan bersama pada potensi daerah akan menghasilkan keuntungan dan manfaat yang dapat dirasakan bersama sehingga daerah dapat merasakan manfaat secara adil dari pengelolaan yang dilakukan. Tiap daerah akan merasa diuntungkan dari dilakukannya kerjasama dan tidak ada yang dirugikan.

3. Sharing of Burdens

   Dengan kerjasama, maka daerah dapat bersama-sama menanggung biaya secara proposional dan tidak ada daerah yang terbebani. Dengan kata lain, anggaran pengelolaan dan penyediaan prasarana yang besar dapat ditanggung bersama sehingga tidak terlalu membebani keuangan dari daerah tertentu.

Kerjasama daerah dalam kerangka *intergovernmental network* juga sangat bermanfaat dalam mengidentifikasi masalah bersama dan pertukaran informasi antar daerah, mengidentifikasi dan pertukaran tehnologi atau sumberdaya yang ada di masing-masing daerah, peningkatan kapasitas daerah, pembuatan strategi atau program bersama antar daerah, dan bahkan bagi pembuatan kebijakan bersama. Selain itu, kerjasama daerah seperti ini juga sejalan dengan prinsip *governance* karena menghubungkan masyarakat, pemerintah dan sektor privat dalam pembuatan kebijakan.[12]

[12] Agranoff, Robert, A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovermental Networks, Paper presented for Seventh National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003.

Sedangkan beberapa basis bagi pengembangan kerjasama antar daerah adalah:[13]

1. *Basis ketetangaan secara geografis*, karena daerah yang secara geografis bertetangga, cenderung mempunyai potensi konflik tinggi sekaligus memiliki potensi kepentingan bersama yang tinggi pula. Dengan demikian, kedekatan secara geografis daerah dapat menjadi basis kerjasama.
2. *Basis kesetaraan potensi*, karena daerah-daerah ternyata memiliki potensi sama, seperti pariwisata, potensi laut dan sebagainya, juga mungkin mempunyai permasalahan yang hampir sama dan cenderung berkompetisi secara ketat. Dengan membangun kerjasama, daerah dapat melakukan negosiasi secara kuat menghadapi aktor lain, baik dari pemerintah pusat, maupun aktor swasta.
3. *Basis kesetaraan permasalahan,* karena biasanya kerjasama juga dilandasi dari adanya permasalahan yang serupa yang dihadapi daerah otonom, seperti adanya trauma konflik sosial dan kekerasan di daerah rentan konflik. Bisa juga karena adanya persamaan permasalahan yang berasal dari kondisi alam, seperti kebakaran hutan, banjir, longsor dan sebagainya. Kerjasama bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dan tidak bisa diatasi daerah snediri tanpa harus melibatkan daerah lain yang mempunyai persamaan serupa dengan melakukan sharing pengalaman penanganan.

Sebagai implikasi dari kerjasama yang didasarkan pada konsensus, bentuk kerjasama perlu bersifat flexibel, sehingga peluang perubahan selalu terbuka dalam perjalanan kerjasama. Namun demikian, fleksibilitas ini harus tetap mengedepankan kepatuhan kepada kesepakatan dan keberlanjutan kerjasama. Oleh karena itu, format kerjasama perlu dikembangkan secara bertahap, learning by doing, sebagai bentuk daya tanggap terhadap perubahan keadaan. Tingkat adaptasi yang tinggi terhadap keadaan lapangan ini pada gilirannya menuntut format kelembagaan kerjasama yang terbuka bagi variasi antar sektor. Perlu dimungkinkan bentuk kelembagaan yang berbeda terhadap karakter sektor yang berbeda.

[13] Pratikno, et.al, op.cit.

D.2. Alternatif Format Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah

Karena setiap kerjasama antar daerah harus didasarkan pada kepentingan bersama dari para daerah sebagai anggota kerjasama tersebut, maka proses pembentukan kerjasama antar daerah pun haruslah bersifat partisipatif dan fleksibel sehingga dapat melahirkan konsensus. Oleh karena itu, proses membangun format kelembagaan kerjasama antar daerah perlu dikembangkan secara bertahap. Yang juga penting adalah bahwa perlu dibuka kemungkinan format kelembagaan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing daerah sebagai anggota yang terlibat dalam lembaga kerjasama antar daerah.

Secara lebih makro, terdapat beberapa perwujudan dari *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah. Yang *pertama* adalah *information networks*, dimana daerah dapat membuat sebuah forum yang berfungsi sebagai pertukaran kebijakan dan program, tehnologi dan solusi potensial atas masalah-masalah bersama. Yang *kedua* adalah *developmental networks*, dimana dalam jenis ini, engagedment dari masing-masing daerah lebih tinggi karena interaksi antar daerah tidak hanya dalam pertukaran informasi, tapi juga dikombinasikan dengan pendidikan dan pelayanan yang secara langsung meningkatkan kapasitas informasi daerah untuk melaksanakan solusi atas masing-masing persoalannya. Yang *ketiga* adalah *outreach networks*, dimana *network* antar daerah lebih solid dengan adanya program strategi untuk masing-masing daerah yang diadopsi dan dilaksanakan di lain daerah (biasanya dengan fasilitasi dari organisasi partner atau organisasi penyandang dana). Yang *keeempat* adalah *action networks* yang merupakan bentuk *intergovernmental networks* yang paling solid, dimana daerah-daerah secara bersama-sama membuat serangkaian program aksi bersama yang dijalankan oleh masing-masing daerah sesuai dengan proporsi dan kemampuannya masing-masing.[14]

Secara lebih spesifik, rentang alternatif format kelembagaan kerjasama antar daerah dapat dirumuskan sebagai berikut:[15]

1. Lembaga Kerjasama

   Forum ini hampir sama dengan forum koordinasi, monitoring dan evaluasi yang bertujuan untuk merumuskan, mengkomunikasikan dan

[14] Agranoff, Robert, loc. cit.
[15] Pratikno, et.al, op.cit.

mengkoordinasikan rencana dan kegiatan dalam sektor-sektor yang dikerjasamakan dan melakukan monitoriing serta evaluasi terhadap kegiatan yang telah ditetapkan dalam rencana. Yang membedakannya dengan forum koordinasi, monitoring dan evaluasi adalah kekuatan pengikat. Kalau forum koordinasi, monitoring dan evaluasi lebih mengandalkan pada adanya informasi dan toleransi antar pihak yang bekerjasama, maka pada lembaga kerjasama ini cakupannya juga sampai pada adanya sanksi bagi pihak yang tidak melaksanakan hasil kasepakatan dalam lembaga kerjasama ini. Dengan kata lain, lembaga kerjasama ini lebih memiliki kapasitas regulatif dan memaksa dibandingkan dengan forum koordinasi, monitoring dan evaluasi.

2. Forum koordinasi

Merupakan sebuah forum yang berperan untuk mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan rencana dan kegiatan dalam sektor-sektor yang dikerjasamakan. Cakupan kerjasama menyangkut koordinasi teknis pelaksanaan dan koordinasi penganggaran. Kekuatan pengikat dalam forum koordinasi adalahnya adanya toleransi antar pihak yang bekerjasama dan adanya informasi yang seimbang mengenai bidang-bidang yang dikerjasamakan, didasarkan pada kesepakatan kerjasama tanpa adanya kekuatan pemberian sanksi dan penghargaan pada anggota.

3. Forum koordinasi, monitoring dan evaluasi

Merupakan sebuah forum yang berperan merumuskan, mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan rencana dan kegiatan dalam sektor-sektor yang dikerjasamakan dan melakukan monitoriing serta evaluasi terhadap kegiatan yang telah ditetapkan dalam rencana. Cakupan kerjasama dalam model ini menyangkut koordinasi teknis pelaksanaan, koordinasi penganggaran, monitoring pelaksanaan kerjasama dan evaluasi pelaksanaan kerjasama. Sedangkan kekuatan pengikat dari para anggota adalah informasi dan toleransi antar pihak.

4. Badan Usaha Bersama

Model kelembagaan ini menjamin pelayanan masyarakat dengan lebih baik. Kerjasama ini mencakup kesepakatan para pihak untuk semata menjadi *shareholders*, (*owners*), bukan menjadi pelaksana (*manager*). Kesekapatan

dilakukan untuk membentuk atau mengontrakkan kepada organisasi profesional. Kekuatan pengikat model ini berupa perjanjian yang dituangkan dalam konstitusi lembaga (misalnya anggaran dasar atau anggaran rumah tangga) sehingga menyediakan sanksi, juga adanya informasi dan toleransi antar anggota.

D.3. Intergovernmental Networks Sebagai Mekanisme Kerja

Kerjasama Antar Daerah

Karakter kerjasama antar daerah yang berbasis *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah sangat berbeda dengan karakter kerjasama antar daerah yang mengandalkan pada pola organisasi rasional. Pola organisasi rasional memiliki karakater pola hubungan yang bersifat hierarkhis, yang melihat forum organisasi kerjasama sebagai unit yang koheren dengan tujuan yang jelas, prosesnya terstruktur dari atas, diarahkan pada tujuan tertentu, keputusam organisasi didominasi pada kewenangan yang terpusat dan mempunyai tujuan dan nilai yang jelas. Tidak seperti itu, kerjasama antar daerah yang berbasis *network* lebih didasarkan pada inter-relasi yang dilakukan oleh daerah, yang masing-masing daerah bersifat bebas dan mandiri untuk melakukan relasi satu sama lain. Selain itu, tidak ada struktur kewenangan sentral dan tujuan dari kerjasama tersebut merupakan hasil kesepakatan dari daerah-daerah yang menjadi anggota forum kerjasama antar daerah tersebut sebagai perwujudan dari aksi bersama (*collective action*).[16]

Tentu saja tidak mudah menggeser paradigma berorganisasi, dari organisasi rasional ke arah *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah. Selain itu pula, seringkali syarat keberhasilan sebuah *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah yaitu adanya realisasi tindakan kolektif (*collective actions*) untuk memunculkan tujuan bersama (*common purpose*) dan untuk mengatasi ancaman bersama (*common threats*) seringkali gagal. Hal ini disebabkan karena kurangnya insentif dan hambatan dalam melakukan tindakan kolektif. Penyebab lain adalah tujuan kabur (tidak jelas) dan kurang menarik (tidak provokatif) bagi semua daerah.

---

[16] Lebih jauh tentang pergeseran paradigma berorganisasi, lihat Klijn, E.H, Policy Networks: An Overview dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, Managing Complex Networks Strategies for the Public Sectors, London: SAGE, 1999, Bab 2.

Yang juga menjadi penyebab penting dalam keberhasilan dan kegagalan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah adalah adanya aktor kunci sehingga absennya aktor kunci yang berfungsi untuk melakukan aktivasi juga menjadi penyebab kegagalan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah. Kurang tersedianya informasi penting juga menjadi penyebab kegagalan lain dalam membangun dan mengelola *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah. Akhirnya, tidak adanya komitmen dari daerah untuk mencapai tujuan bersama (*common purpose*) juga menjadi faktor penyebab penting.

Untuk dapat mengembangkan proses *intergovernmental networks*, perlu interaksi diantara daerah sebagai anggota forum kerjasama antar daerah dan menekankan pada dimensi *collective action* (tidak ada aktor tunggal) dimana dengan *collective action* tersebut, tujuan dinegosiasikan, budaya digali, pemahaman bersama didorong dan kompromi dibuat diantara daerah-daerah yang tergabung dalam senuah forum kerjasama antar daerah. Selain itu, adanya struktur insentif yang tepat dan sekumpulan aturan yang tepat dalam sebuah forum kerjasama antar daerah.[17] Dalam komteks inilah maka pada tingkatan daerah diperlukan strategi ke dalam (*game manajemen*) dan strategi ke luar (*network structure*). Strategi ke dalam bertujuan untuk menciptakan kasadaran bersama akan pentingnya kerjasama antar daerah. Sedangkan strategi ke luar bertujuan untuk mempengaruhi konteks yang memungkinkan kerjasama antar daerah dapat dijalankan, misalnya dukungan kerangka hukum aturan, dukungan masyarakat, dukungan sektor privat dan adanya struktur insentif. Untuk lebih detailnya tentang aktivitas-aktivitas untuk *game manajemen* dan *network structure*, dapat dilihat dalam tabel 1.

Konkritnya, untuk mengembangkan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah tersebut, pertama-tama daerah dapat bekerja bersama-sama untuk menyepakati sasaran dari kerjasama lintas batas. Setelah kesepakatan terbangun, daerah dapat menentukan manfaat dari *network* yang akan dibentuk, misalnya apakah untuk pertukaran informasi, untuk perencanaan strategis, untuk beberapa aksi bersama yang terbatas atau yang lebih luas, atau untuk pengumpulan

[17] Lihat dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections, dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, ibid, hal. 187-188.

sumberdaya. Proses selanjutnya adalah, pembagian strategi, peranan dan tanggung jawan dari masing-masing daerah dalam rangka mencapai apa yang menjadi kesepakatan bersama tadi. Akhirnya, daerah perlu membuat sistem monitoring dan evaluasi yang jelas dan memadai yang dapat menjamin *network* dapat tetap relevan bagi semua daerah. Proses monitoring dan evaluasi ini dilakukan oleh semua daerah pada *game level* maupun untuk *network structure*.[18]

Tabel 1

Strategi Untuk Pengelolaan Network[19]

	Game Level	Network Structure
Ide	– Perjanjian – Mempengaruhi persepsi – Bargaining – Pembangunan bahasa yang sama – Pencegahan/Pengenalan ide – Pendorongan refleksi	– Reframing – Perubahan kebijakan formal
Aksi	– Selective (de-)activating – Pengaturan – Mengorganisasi konfrontasi – Pembangunan prosedur – Pendorongan fasilitasi, pembrokeran, mediasi dan arbitrasi	– Network (de-) activating – Reformasi konstitusional (merubah aturan dan sumberdaya) – (De-)coupling games – Perubahan insentif – Perubahan struktur internal dan posisi aktor – Perubahan relasi – Manajemen oleh chaos

[18] Lihat, Goss, Sue, op. cit., hal. 97-99.

[19] Lebih jauh tentang game manajemen dan network structure, lihat dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections, dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, ibid, Bab 10.

D.4. Beberapa Faktor Pendukung Kerjasama Antar Daerah

Pengembangan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa diantaranya adalah:[20]

1. adanya fokus *outward* dari para daerah yang tergabung dalam suatu *network*
2. adanya keinginan bersama dari para daerah untuk melihat sesuatu dalam gambaran besar
3. adanya refleksi dari para daerah
4. adanya kesadaran sendiri dari daerah akan peran dan tanggung jawab
5. adanya kapasitas daerah untuk berbagi belajar
6. adanya komunikasi yang efektif antar daerah
7. adanya kecepatan dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah (kemampuan untuk membuat dan menepati janji dan kemampuan untuk membuat sesuatu terjadi dengan cepat)
8. adanya akuntabilitas dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah
9. adanya transparansi dalam pembuatan keputusan dalam lembaga kerjasama antar daerah
10. adanya pelembagaan yang jelas dalam lembaga kerjasama antar daerah (siapa berwenang apa, repon apa yang bisa diberikan akan adanya ketidaksamaan kekuasaan dan sumberdaya diantara para daerah yang menjadi anggota suatu *network*, dan lain-lain).

Terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah, peranan pemerintah pusat juga sangat penting dalam mendukung berhasil atau tidaknya pengembangan *intergovernmental networks* ini. Untuk mendukung keberhasilan pengembangannya, pemerintah pusat seyogyanya tidak melakukan intervensi lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Alih-alih melakukan intervensi, pemerintah pusat sebaiknya justru mendukung pengembangan *intergovernmental networks* ini dengan cara memperluas ide dan tujuannya ke lembaga-lembaga yang lain. Selain itu pemerintah pusat dapat

[20] Ibid, hal.

bertindak sebagai manager *network* yang mencoba untuk memfasilitasi proses interaksi antar daerah jika memang *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah yang sudah ada ternyata belum berfungsi secara optimal. Bahkan pemerintah pusat juga dapat berperan sebagai pembangun *network* jika *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah ternyata belum terbentuk. Faktor lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah eksistensi dan peranan dari inisiator untuk melakukan aktivasi dalam membangun dan mengelola *intergovernmental network* ini. Dengan demikian, leadership juga menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun dan mengelola *intergovernmental network*.

Selain pemerntah pusat, dukungan dari pemerintah daerah juga sangat penting dalam mendukung kinerja dan keberlangsungan kerjasama antar daerah. Dukungan pemerintah daerah tidak saja berasal dari kalangan eksekutif daerah, namun juga berasal dari kalangan legislatif daerah. Dalam periode saat ini, eksistensi dan peranan legislatif daerah sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan internal daerah. Bahkan keterlibatan lembaga legislatif dalam proses kerjasma antar daerah juga dijamin dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 195 ayat 4.[21] Dapat dibayangkan, tanpa dukungan lembaga legislatif daerah, maka kerjasama antar daerah tidak akan pernah bisa lahir dan berkembang.

Efektivitas kerjasama antar pemerintah daerah juga setidaknya tergantung pada 7 variabel yaitu:[22]

1. *Transparansi*

   Dalam kerjasama ada transparansi (*transparency*), berupa kemudahan proses pengawasan atau penegasan kepatuhan anggota dengan prinsip utama kerjasama. Sebuah institusi kerjasama akan efektif jika anggotanya mematuhi aturan yang tercantum di dalam hak-hak dan kewajiban mereka. Kepatuhan dapat dibangun dengan tiga prinsip berbeda yaitu, kemudahan untuk mendeteksi pelanggaran yang dilakukan anggota, kemungkinan pelanggar akan menerima sanksi, dan besarnya sanksi yang akan diterima. Hal terpenting yang harus dikembangkan dalam menjaga efektifitas sebuah

[21] Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa kerjasama antar daerah yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

[22] Young, Oran, R, 1992 , "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables", dalam James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, ed, Governance without government: order and change in world politics, Cambridge University Press, 1992, hal 161-162.

kerjasama bukan pada pemberian sanksi ataupun besarnya sanksi, tetapi lebih ditekankan pada deteksi akan pelanggaran yang dilakukan anggota. Karena pemberian sanksi dalam jangka waktu lama justru akan memperlemah ikatan kerjasama. Penggunaan rasa malu dan hukuman sosial pada anggota yang melanggar kesepakatan kerjasama akan berfungsi sebagai kontrol pada kepatuhan anggota. Dengan demikian kepatuhan anggota akan terjaga yang selanjutnya bisa menjadi jaminan bagi efektivitas kerjasama yang ada.

2. *Kekokohan dan keluwesan (robustness).*

Efektivitas sebuah lembaga kerjasama tergantung kepada adanya kekokohan dan keluwesan (*robustness*) dalam menyelesaikan segala persoalan yang timbul dalam kerjasama, serta adanya keluwesan dalam mensikapi perkembangan yang terjadi antar anggota tanpa melalui perubahan radikal. Sebuah kerjasama yang terlalu rapuh (*fragile*) ataupun terlalu kaku (*brittle*) akan menjadi tidak efektif, persoalan antar anggota dan perubahan yang terjadi dalam lingkungan sosial dapat menjadikan kerjasama tidak efektif apabila tidak ada prinsip yang kokoh sebagai acuan dan keluwesan dalam mensikapi berbagai permasalahan yang timbul.

3. *Perubahan aturan (transformation rules)*

Perubahan aturan (*transformation rules*) yang terlalu sering dilakukan dalam lembaga kerjasama akan menjadikan kerjasama tidak efektif, perubahan aturan justru akan melemahkan efektivitasnya karena ada peluang bagi anggota untuk selalu merubah aturan yang dipandang memberatkan. Perubahan aturan yang sulit dilakukan justru akan menjaga efektivitas kerjasama karena akan mendorong anggota untuk mentaati aturan kerjasama.

4. *Kapasitas pemerintah (anggota kerjasama)*

Efektivitas sebuah kerjasama sangat tergantung pada kapasitas pemerintah (*capacity of governments*) anggota dalam mengimplementasikan aturan yang telah dikeluarkan dalam wilayah yuridiksi pemerintahannya. Keterbatasan sumberdaya pemerintah anggota kerjasama menjadi penghambat implementasi aturan, selain itu lemahnya legitimasi pemerintah anggota

kerjasama juga akan menjadi sebab lain yang menjadikan aturan kerjasama tidak bisa dijalankan di dalam yuridiksi anggota. Lemahnya legitimasi menyebabkan tidak adanya kepatuhan masyarakat pada peraturan yang dikeluarkan pemerintah. Apabila ini terjadi maka efektivitas dari kerjasama akan melemah karena tidak bisa diimplementasikan di dalam wilayah anggota.

5. *Distribusi kekuasaan (distribution of powers)*

   Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan (*distribution of powers*) di antara anggota akan membatasi efektivitas kerjasama, karena akan ada anggota yang sangat dominan dan dapat memaksakan kemauan pada anggota lain. Tetapi di sisi lain akan ada anggota yang selalu berada dalam posisi untuk tidak bisa menolak kemauan anggota yang lebih dominan. Anggota yang mendapat kekuasaan besar cenderung bisa mengabaikan aturan yang tidak sesuai dengan kepentingannya, sehingga mendorong timbulnya rasa tidak suka dari anggota lain yang akan menghambat berjalannya kerjasama. Keseimbangan pembagian kekuasaan antar anggota akan menjadikan kerjasama lebih efektif karena tidak adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat.

6. *Tingkat ketergantungan (interdependence) antar anggotanya*

   Efektivitas kerjasama akan tergantung pada tingkat ketergantungan (*interdependence*) antar anggotanya. Ketergantungan timbul apabila aksi dari satu anggota mempengaruhi kesejahteraan anggota lain dalam kerjasama. Mereka yang saling tergantung akan sangat sensitif pada perilaku satu sama lain, sehingga antar anggota akan saling menjaga interaksi mereka untuk tidak bertentangan dengan angota lain. Tingkat ketergantungan yang tinggi akan meningkatkan efektivitas kerjasama karena masing-masing anggota akan saling menjaga kepentingan anggota lain.

7. *Ide intelektual (intellectual order)*

   Kerjasama antar daerah tidak dapat bertahan efektif dalam jangka waktu lama apabila substruktur intelektual yang mendasarinya runtuh atau mengalami pengikisan. Efektivitas kerjasama sangat dipengaruhi oleh

kekuatan ide dan gagasan yang mendasarinya. Sebuah bentuk kerjasama tidak akan efektif dan tahan lama apabila ide intelektual (*intellectual order*) yang mendasarinya telah roboh, tidak peduli apakah ada ide atau gagasan lain yang menggantikan atau tidak. Efektivitas sebuah kerjasama akan sangat tergantung pada kuat-lemahnya ide atau gagasan yang mendasarinya.

D.5. Alternatif Kerangka Regulasi Kerjasama Antar Daerah

Beberapa alternatif kerangka hukum kerjasama antar daerah diantaranya adalah:[23]

1. Perjanjian, menyangkut pada materi yang merupakan hal yang sangat prinsipil yang memerlukan pengesahan/ratifikasi.
2. Persetujuan, dimana cakupan materi yang diatur di dalam jenis peraturan seperti ini lebih sempit dari perjanjian. Sifat persetujuan ini biasanya lebih mengatur hal-hal yang teknis.
3. Deklarasi, yang merupakan perjanjian yang berisikan ketentuan-ketentuan umum dimana para pihak bersepakat untuk melakukan kebijakan-kebijakan tertentu di masa mendatang.
4. Memorandum of Understanding (MoU), yang merupakan bentuk perjanjian yang umumnya mengatur pelaksanaan sutau perjanjian induk. Namun demikian, apabila materi yang diatur sifatnya sangat teknis, bentuk ini dapat berdiri sendiri tanpa memerlukan persetujuan induk.

Yang menjadi catatan penting dalam alternatif kerangka hukum kerjasama antar daerah ini adalah bahwa pengaturan legal-formal bagi kerjasama antar daerah bisa jadi akan sangat *counterproductive* dengan semangat *network* yang dibangun dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah. Seperti sudah diuraikan di muka, karakter *network* sangat berbeda dengan karakter relasi yang dikelola secara legal-formal yang biasanya bersifat lebih kaku dan sangat ketat. Dengan demikian,

[23] Iskandar dalam Pramono, R. Budi, Inisiasi Kerjasama Antar Daerah (Kerjasama Pengembangan Pariwisata Antara 13 Kabupaten/Kota di DIY dan Jawa Tengah dalam Java Promo, Tesis Program Politik Lokal dan Otonomi Daerah Program Pasca Sarjana UGM Yogykarta, 2005, tidak dipublikasikan.

dapat dikatakan bahwa semakin formal pengaturan kerjasama antar daerah tersebut, maka derajad *network*-nya menjadi makin lemah. Tidak mengherankan jika yang kemudian bisa terjadi justru masih dominanya paradigma berorganisasi lama (*intragovernment relationships*) dalam mengelola lembaga atau forum kerjasama antar daerah.

Kesadaran akan pentingnya kerjasama antar daerah seperti disebutkan di atas sudah menjadi kesadaran bersama semua pihak di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan dijaminnya kerjasama antar daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 Bab IX tentang Kerjasama dan Penyelisihan dalam Pasal 195 dan pasal 196.

E. Metode Studi

Riset ini mengkombinasikan dua metode penelitian yaitu metode penelitian eksploratif (*explorative study*) dan metode studi komparasi (*comparative studies*). Studi eksplorasi dilakukan terhadap asosiasi-asosiasi dan badan-badan kerjasama antar daerah dalam rangka mengidentifikasi model-model kerjasama antar daerah yang baik dan yang buruk (*good & bad practices*) di Indonesia selama ini. Riset penyusunan model kerjasama ini didasarkan pada analisis mengenai beberapa format kerjasama antar daerah yang sudah dikembangkan. Berdasarkan pertimbangan waktu, kedekatan jarak, dan performa kelembagaan serta jenis lembaga kerjasama (*regional marketing* dan *regional management*), maka studi ini fokus pada Kartamantul, Barlingmascakeb, Javapromo, dan Sekber ADEKSI dan APKESI Komwil VI di Makassar sebagai contoh lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia. Tentu saja keempat lembaga kerjasama antar daerah yang dipilih ini tidak dapat dikatakan mewakili gambaran seluruh lembaga kerjasama antar daerah yang ada di Indonesia saat ini.

Untuk memperkaya hasil kajian dibutuhkan pula *comparative studies* dengan melihat bagaimana kerjasama antar daerah itu dikelola di negara-negara lain. Dalam studi perbandingan terfokus (*logic of focus comparison*) ada dua model; yaitu *the most similar system design*, yang dilakukan dengan mengumpulkan kasus-kasus yang paling mirip dan kemudian melihat variasi efek teoritiknya, atau *the most different system design,* yang dilakukan dengan cara mencari kasus-kasus yang memiliki karakteristik sangat berbeda, dan kemudian dilihat kesamaan efek teoritiknya.

Proses pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara *desk study* melalui kajian terhadap literatur, laporan, dan pemberitaan di media massa maupun internet. Selain itu juga dilakukan proses penggalian data primer dengan cara *field study*. Dalam rangka itu, maka dilakukan *in-depth interview* dengan beberapa tokoh kunci yang mengetahui seluk beluk proses pembentukan Kartamantul, Barlingmascakeb dan Sekber ADEKSI dan APKESI Komwil VI di Makassar. Dengan kombinasi data primer dan sekunder (*triangulasi*) seperti ini, diharapkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam studi ini dapat diperoleh.

Sedangkan untuk merumuskan model kerjasama daerah yang ideal dan merumuskan agenda aksi untuk menyukseskan model kerjasama daerah yang idel tersebut, studi ini menggunakan metode kualitatif. Dengan demikian, interpretasi dari peneliti atas data primer dan sekunder yang ada menjadi sangat penting dalam proses merumuskan model kerjasama daerah, penataan kerjasama di tingkatan nasional dan merumuskan agenda aksi bagi para *stakeholders*.

Bab 2
Lesson Drawing Pengalaman Pengelolaan Kerjasama Antar Daerah di Luar Negeri

A. Pengantar

Fenomena tentang kerjasama antar daerah bukan hanya monopoli Indonesia. Terdapat beragam fenomena serupa di banyak negara lain, dengan segala variasinya. Hal ini dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan suatu negara, sistem pemerintahan yang dipakai di negara tersebut, struktur sosial yang ada, termasuk derajat demokrasi suatu negara. Lebih lanjut, kerjasama antar daerah juga bukan barang baru. Jika di Indonesia embrio kerjasama antar daerah dimulai di tahun 1980-an, di beberapa negara lain kerjasama antar daerah telah dimulai beberapa dekade sebelumnya. Bahkan terdapat beberapa kerjasama antar daerah yang telah berusia lebih dari satu abad. Hal ini menjadikan bab ini menjadi signifikan karena terdapat beberapa *lesson learnt* yang dapat dipakai untuk kasus kerjasama antar daerah di Indonesia.

Bab ini akan mengurai pengalaman kerjasama antar daerah di beberapa negara lain. Penulisan dalam bab ini akan diawali dengan penjelasan tentang bentuk kerjasama. Uraian selanjutnya akan mengupas tentang format kelembagaan dari beberapa kerjasama tersebut. Kemudian diikuti oleh deskripsi tentang mekanisme kerja yang berlangsung dalam kerjasama tersebut berkaitan dengan beragam isu semisal pengambilan keputusan, pemilihan pengurus, dan keanggotaan. Setelah itu, uraian membahas keuangan dan bentuk-bentuk pengkerangkaan legal kerjasama antar daerah.

B. Bentuk-bentuk Kerjasama

Bentuk Kerjasama antar daerah yang berlangsung di seluruh dunia dapat dikategorikan dalam tiga hal berdasarkan cakupan kerjasama. *Pertama*, kerjasama yang berlangsung dalam tataran global, artinya setiap kota di seluruh dunia yang bersepakat dengan ide dan tawaran kerjasama dapat bergabung dalam kerjasama global. Isu yang dibawa dalam kerjasama global ini sangat bergantung kepada jenis masing-masing kerjasama. Beberapa contoh dalam kerjasama global ini antara lain: Sister Cities International (SCI), Organisation of Islamic Capital and Cities (OICC), World Local Authorities (WLA), United Cities and Local Government (UCLG) dan lain sebagainya. Sebagai gambaran singkat, Sistes City International merupakan asosiasi international yang membuka keanggotaan global. Kedudukan SCI di Washington menjalin kerjasama dengan komunitas dunia yang dapat terdiri dari sister city, country, municipalities, oblasts, prefectures, provincy, region, state, town dan villages termasuk lembaga pendidikan dan bisnis. Saat ini SCI melakukan kerjasama terhadap lebih dari 2.500 komunitas di 126 negara di dunia. [24]

Kedua, kerjasama yang berlangsung dalam tataran regional, misalnya kerjasama yang dibangun di kawasan Arab, Eropa, Amerika Latin dan Asia. Beberapa kerjasama telah mengusung isu tertentu yang dikerjasamakan di kawasan tertentu. Energy City misalnya, merupakan kerjasama yang di Eropa yang dibangun berkaitan dengan isu sustainabilitas energi. Disamping itu, terdapat juga Kitakyushu Initiative Network for a Clean Environment (KIN) yang mengusung isu tentang kebersihan lingkungan. Kerjasama regional yang membawa beberapa isu antara lain Council of European Municipalities and Region (CEMR), Arab Town Organisation (ATO), Union of Baltic Cities (UBC) dls. Sebagai gambaran lebih lanjut CEMR merupakan organisasi kerjasama terbesar yang merangkum 100.000 lokal dan regional authorities di 35 negara di Eropa. Beberapa program CEMR untuk 2006 antara lain penguatan governance, upaya mempengaruhi policy, tukar menukar pengalaman dan penguatan internal organisasi.[25]

Ketiga, kerjasama antar daerah yang dibangun dalam lingkup negara yang bersangkutan. Dalam kategori ini, umumnya terdapat lebih dari satu organisasi antar

[24] http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/faqs
[25] http://www.ccre.org/

daerah di dalam negara yang bersangkutan. Hal ini lebih disebabkan karena beragamnya kepentingan yang harus difasilitasi dalam sebuah kerjasama yang menyebabkan munculnya kerjasama yang lain dalam lingkup yang lebih terbatas. Sebagai ilustrasi di Jepang terdapat enam organisasi yang mengurusi kerjasama antar daerah. Keenam organisasi tersebut adalah: 1.) the National Governors' Association, 2.) the National Association of Chairpersons of Prefectural Assemblies, 3.) the Japan Association of City Mayors, 4.) the National Association of Chairpersons of City Councils, 5.) the National Association of Towns and Villages, dan 6.) the National Association of Chairmen of Town and Village Assemblies. Keenam organisasi ini secara simultan atau sendiri-sendiri melakukan tekanan kepada pemerintah nasional untuk mewujudkan keinginan mereka bekaitan dengan otonomi lokal.[26]

Yang juga menjadi catatan penting adalah bahwa, secara umum, mirip dengan kasus Indonesia, kerjasama yang terjadi di beberapa negara terdiri dari kerjasama antar *region/municipalities* dan antar legislatif lokal. Namun demikian, agaknya kerjasama yang lebih dinamis dilakukan oleh Pemerintah daerah dibandingkan dengan kerjasama yang dilakukan oleh legislatif. Hal ini dapat dipahami mengingat kompleksitas masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah yang melakukan kerjasama terbagi dalam beberapa kategorisasi. Apabila di Indonesia kerjasama antar pemerintah daerah terbagi dalam kota dan kabupaten, di beberapa negara, kerjasama yang berlangsung didasarkan atas kategori *cities*, *towns*, *small towns*, dan lain-lain, bergantung kepada tingkat kepadatan penduduk, karakter dari pemerintahan lokal (misalnya urban/rural). Di Eropa, kerjasama antara *big cities* menjadi perhatian karena kuatnya kontribusi yang diberikan oleh badan kerjasama. Pembagian kerjasama antar beberapa lembaga ini dapat dipahami karena masing-masing pemerintah daerah lebih merasa memerlukan kerjasama yang dapat memudahkan problem yang dihadapi yang relatif sama antar daerah yang memiliki kesamaan karaketeristik.

---

[26] Koike, Osamu (1993), Local Government Association in Japan, dalam The Role of Local Government Association and Local Autonomy, Center for Local Autonomy, Hanyang University Korea.

C. Format Kelembagaan

Format kelembagaan kerjasama antar pemerintah daerah yang berlangsung di luar negeri sangat bervariasi, meskipun didominasi oleh pola kelembagaan yang berfungsi sebagai sebuah lembaga yang juga memberikan sederet agenda aksi bersama (lebih ke *action networks* atau forum koordinasi, monitoring dan evaluasi). Pengalaman *Major Cities of Europe* (MCE) yang merupakan bentuk kerjasama antar kota-kota besar di Eropa menunjukkan bahwa lembaga kerjasama antar daerah ini cenderung hanya bersifat *information networks* atau forum koordinasi. MCE ini merupakan satu-satunya organisasi kerjasama kota besar yang wilayahnya meliputi seluruh Eropa. MCE berbentuk panyatuan visi, berbagai pengalaman dan koordinasi antar kota besar. Kasus yang sama dengan MCE dilakukan oleh *International Network for Urban Development* (INTA) yang menjadi ajang bertukar informasi dan best practises bagi anggotanya. Agenda tetap INTA dengan mengadakan Konferensi, Panel dan Network dan hanya memberikan ruang bagi anggotanya untuk bertemu dalam satu forum untuk bertukar pengalaman.

Cerita tentang lembaga kerjasama antar walikota di Perancis, *Association Des Maires de France* (AMF) menunjukkan pola kelembagaan lain yang lebih luas dari MCE. AMF yang merupakan bentuk kerjasama yang ada di Perancis dan menjadi organisasi payung yang membawahi asosiasi antar *municipalities* (pemerintah kota) memiliki peran yang besar dengan memberikan dukungan yang besar bagi pemerintah daerah. AMF juga memberikan dukungan negosiasi dan managemen berkaitan dengan *municipalities*. AMF terdiri dari beberapa divisi, yang salah satunya mendukung walikota, *municipalities* dan inter-*municipalities* dalam advokasi hukum. Divisi ini memonitor dan mengevaluasi setiap perubahan legislasi dan regulasi yang berkaitan dengan berkaitan dengan isu-isu lokal. Supply informasi ini memberikan amunisi sebagai bahan produk hukum selanjutnya.

Pengalaman dari Jepang juga mengajarkan kepada kita akan pentingnya format kelembagaan yang tidak sekedar berfungsi sebagai forum koordinasi atau *information networks*. Undang Undang Pemerintahan Daerah di Jepang mendefinisikan lembaga kerjasama antar daerah yang berjumlah enam lembaga sebagai organisasi publik. Salah satu fungsi penting dari lembaga-lembaga ini adalah tuntutan politik yang kuat kepada pemerintah pusat untuk mewujudkan tuntutan terhadap otonomi lokal. Keenam lembaga kerjasama antar daerah ini, walaupun memiliki agenda tersendiri, kerap membentuk *Joint Session* untuk mengajukan

tuntutan berkaitan dengan isu otonomi lokal ke pamerintah daerah. *Joint Session* ini yang akan berusaha untuk membawa aspirasi dari keenam lembaga kerjasama antar daerah ini. Bahkan pada tahun 1980an, keenam lembaga ini membentuk komite khusus (*special committee*) untuk reformasi administrasi yang menuntut dilakukannya reformasi administrasi yang terkait dengan isu pemerintahan lokal di Jepang.[27]

Pola pelembagaan yang bersifat *action networks* atau forum koordinasi, monitoring dan evaluasi yang lain juga terdapat pada *The South African Local Government Association* (SALGA) di Afrika Selatan. Pembentukan SALGA melalui konstitusi Afika Selatan membuat organisasi ini lebih memiliki kekuatan penekan kepada anggotanya. SALGA yang dibentuk sebagai perwakilan, promosi dan perlindungan terhadap kepentingan pemerintahan lokal baik berhadapan dengan pemerintah provinsi maupun dengan pemerintah pusat. Keanggotaan pemerintah daerah di SALGA dapat dibekukan atau dikeluarkan apabila disetujui dalam Komite Eksekutif Nasional atau gagal membayar iuran anggota, denda dan keuangan lainnya dan tidak menunjukkan iktikad untuk melakukan pembayaran dalam 30 hari. Dukungan konstitusi yang kuat bagi SALGA yang antara lain dengan memberikan kewajiban bagi parlemen untuk memberikan apresiasi terhadap perwakilan pemerintah daerah memberikan kekuatan bagi SALGA dan sembilan perwakilan daerah yang lain untuk merealisasikan tuntutannya.

Ilustrasi lain adalah *National Association of Town and Township* (NATaT). *Town* dan *township* di Amerika merupakan kota-kota kecil di daerah pinggiran dengan jumlah penduduk yang sedikit dan tersebar dalam area yang luas. *Town* dan *townsship* ini berkarakter rural dan berkonsentrasi bagi pemenuhan *basic public services*. Sejak NATaT didirikan tahun 1976, NATaT berkonsentrasi kepada tiga isu utama yaitu terjaminnya public services, pemberdayaan ekonomi (*economic vitality*) dan good governance. NATAT didirikan untuk memperkuat suara dari *local government* di Washington. NATAT memberikan penguatan kepada *local governmen*t dalam hal regulasi dan legislasi agar pemerintahan lokal setingkat Town dan Township dapat memberikan argumen yang kuat di pemerintahan federal. Dengan demikian, NATat menjalankan dua fungsi sekaligus yaitu menyerap

[27] ibid, hal 272.

informasi dari pemerintah federal di Washington dan memberikan penguatan bagi anggotanya untuk dapat menyuarakan kepentingannya di pemerintah federal. Hal lain yang dilakukan NATaT yaitu memberikan bantuan financial bagi upaya pemenuhan hak-hak dasar. NATaT memiliki 11.500 anggota (yang terdiri dari Town dan Township) di seluruh Amerika dan merupakan organisasi terbesar yang menyuarakan isu Town dan Township. Kebijakan utama NATaT adalah menjalin komunikasi mutakhir berkaitan dengan legislasi local government, meningkatkan dana pusat (federal) untuk beberapa kebutuhan dasar seperti air, pengembangan ekonomi, jalan dan jembatan.[28]

D. Mekanisme Kerja

Kerjasama antar daerah di luar negeri memiliki pola yang relatif sama, yaitu berbasis pada *intergovermental networks*. Hal ini dapat dilihat dari adanya pertemuan rutin diantara anggota lembaga kerjasama antar daerah untuk membahas tentang beberapa isu di dalam kerjasama tersebut, termasuk perubahan terhadap ketentuan dasar kerjasama. Pertemuan ini juga membahas tentang kewajiban dan hak dari masing-masing anggota, termasuk besaran iuran yang harus disumbangkan oleh anggota. Selain itu, pertemuan ini juga dimaksudkan untuk menentukan strategi perjuangan kerjasama. Dalam pertemuan tersebut, pola hubungan antar anggota lebih didasarkan pada inter-relasi yang masing bersifat bebas dan mandiri, tidak ada struktur kewenangan sentral dan kesepakatan dibangun secara bersama yang umumnya berupa konsensus.

Konferensi nasional yang diadakan oleh NATaT memberikan kesempatan kepada anggota untuk melakukan tukar menukar informasi dan *best practises* dari tiap Town dan Township. Pertemuan tahunan ini juga dipakai untuk menentukan agenda yang akan dilaksanakan tahun berikutnya sekaligus sebagai evaluasi terhadap program tahun yang lalu. Pertemuan tahunan NATat yang diadakan tahun 2006 juga memberikan kesempatan kepada pejabat senior pemerintahan, termasuk kementerian pertanian dan *House of Representative Majority Leader* di Amerika

[28] http://www.natat.org

untuk memberikan pidato dan masukan-masukannya.[29] Dengan demikian, konferensi nasional yang diadakan dapat memenuhi dua kepentingan yaitu kepentingan yang menyangkut internal NATaT yaitu pemilihan pengurus, penentuan langkah strategis dan lain sebagainya dan kepentingan dalam komteks eksternal yang memberikan kemungkinan bagi pendesakan kepentingan NATaT dalam pemerintahan federal.

Menyangkut pengelolaan lembaga kerjasama antar daerah, hal menarik menarik lain adalah bahwa pemilihan pengurus lembaga kerjasama antar daerah didasarkan pada kebutuhan bagi struktur pengurus organisasi yang bersangkutan. Terdapat setidaknya dua pola dalam pemilihan pengurus ini. *Pertama*, struktur organisasi kerjasama pemerintahan daerah dipilih dari anggota yang merupakan pimpinan eksekutif dari perwakilan daerah anggota. Pada pola yang pertama ini, gubernur atau pimpinan pemerintah daerah merangkap menjadi pengurus organisasi kerjasama. Contoh dari pola jenis ini dapat diperoleh dari the National Governors' Association (NGA) di Jepang. Pengurus teras NGA juga menjabat sebagai *prefectural Governor* (daerah setingkat kabupaten) yang bersangkutan.[30]

Kedua, struktur lembaga kerjasama antar daerah diambilkan dari kalangan di luar angota yang disepakati dalam konferensi tahunan oleh seluruh anggota. Model ini lebih banyak ditemukan di beberapa negara. Melalui model yang kedua, profesional yang terpilih memiliki tugas untuk menjalankan aktivitas harian demi tercapainya tujuan kerjasama. Sebagai gambaran, SALGA dipimpin oleh seorang CEO dari kalangan profesional yang membawahi beberapa direktur eksekutif. Saat ini SALGA dipimpin oleh Makhosi Khoza yang karena reputasinya terpilih dalam Konferensi Nasional yang diadakan tiap 30 bulan sekali.

Struktur kepengurusan lembaga kerjasama antar daerah ini hampir mengikuti pola yang relatif seragam walaupun memiliki variasi yang besar. Organisasi kerjasama dipimpin oleh ketua atau komite (individual dan kolektif) yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan urusan harian. Pimpinan ini dapat dipilih langsung oleh anggota dalam konggres atau dipilih oleh *board* yang merupakan representasi anggota. Pimpinan tertinggi ini membawahi beberapa divisi, bagian atau urusan yang terbagi menjadi beberapa bagian yang bersifat sektoral,

---

[29] http://www.natat.org/national_conference.html diakses tgl 1 November 2006

[30] http://www.nga.gr.jp/english/roughly/yakuin.html

bergantung kepada jenis kerjasama dan kebutuhan anggota. Pada beberapa kasus, pimpinan tertinggi juga membawahi pengurus yang berada di beberapa konsentrasi wilayah darimana anggota kerjasama berasal. Sebagai gambaran, pengambilan keputusan di AMF dilakukan oleh sebuah *board* yang dipilih dalam konggres yang dilakukan tiap tahun pada bulan November. Asosiasi ini dipimpin oleh 36 anggota board yang dipilih untuk jangka waktu tiga tahun. 36 Board member itu termasuk 12 ketua inter-municipal. Board memilih pengurus inti yang setidaknya terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan bendahara. Board ini juga menyusun divisi dan organisasi AMF yang memiliki 9 *departments* dan 7 *commmitees*. Anggota AMF adalah 35.000 *majors* dan ketua *inter municipality* di Perancis.

Dilihat dari keanggotaan, dari semua upaya pencarian data yang dilakukan, tidak ditemukan mekanisme pemaksaan keanggotaan. Keanggotaan bersifat sukerela, artinya anggota kerjasama dapat memutuskan untuk keluar dari keanggotaan sesuai dengan kesepakatan. Selain itu juga, kerjasama antar daerah memberikan kesempatan kepada *targeted* member untuk bergabung. Walaupun SALGA memiliki posisi yang cukup strategis dalam percaturan politik di Afrika Selatan, keanggotaan SALGA bersifat sukarela. Indikasi kuatnya posisi SALGA dapat dilihat dari prosedur yang harus dipenuhi oleh anggota dan kekuatan SALGA untuk menentukan pembekuan dan pengeluaran anggota. Artinya secara sepintas dapat dilihat bahwa anggota lebih membutuhkan SALGA sebagai representasi kepentingan mereka daripada sebaliknya.

Dilihat dari pola yang muncul, keanggotaan bagi organisasi kerjasama yang bersifat global dan regional lebih memberikan kemudahan bagi kemungkinan anggota baru untuk bergabung, dibandingkan dengan organisasi yang bergerak dalam lingkup nasional. Hal ini dapat dimengerti karena organisasi yang bergerak pada tataran global dan regional tidak terlalu mempermasalahkan batasan geografis sebuah negara, tetapi lebih berpaku kepada kesamaan kepentingan sebagai modal awal bagi terlaksananya kerjasama. Sister Cities International misalnya, memberikan kemudahan bergabung bagi anggota baru dengan pendaftaran yang dapat dilakukan secara online dalam website mereka. Prosedur bagi anggota baru untuk bergabung dapat dilakukan semudah membuat alamat email gratis.

Kerjasama yang lain dalam tataran international membagi keanggotaan berdasarkan beberapa kategori. Kategori ini menentukan seberapa besar peranan yang dapat diberikan oleh masing-masing anggota. *International Network for Urban*

Development (INTA) yang merupakan organisasi yang bergerak di urban isses membagi keanggotaan menjadi tiga golongan, *national, corporate* dan individual. Peranan dan besaran iuran anggota berdasarkan atas keanggotaan tersebut dan berdasarkan GNP masing-masing negara anggota. Berikut gambaran tentang keanggotaan di INTA.[31]

Tablel 2

INTA MEMBERSHIP

Category	Basic Enrolment	Additional Enrolment	Board and Committees	Annual Dues*
NATIONAL	National and Regional government agencies and administrations: national organisations responsible for urban development			
	Up to 15 national representative(s) and executives are enrolled within the agency or administration	Additional representative can be enrolled after consultation with the INTA Secretariat	The enrolled official representative is invited to sit on the Governing Board and receives Statutory Meeting Reports	EURO 9.350, •GNP high EURO 8,450 •GNP high-middle EURO 7,570 •GNP middle EURO 6,800 •GNP low
CORPORATE & LOCAL AUTHORITIES	Public or private development corporations or associations, town and city governments, architectural, planning building and engineering firms, consultants and financial institutions			
	Six executives are enrolled with all benefits	EURO 230 per additional executive enrolled	Corporate members are eligible to Statutory Committees	EURO 1,800 •GNP high EURO 1,650 •GNP high-middle EURO 1,500 •GNP middle EURO 1,350 •GNP low
INDIVIDUAL	Individuals who do not qualify for national or corporate membership			
	One person is enrolled	Not applicable	Individual members are eligible to Statutory Committees	EURO 300 •GNP high EURO 280 •GNP high-middle EURO 250 •GNP middle EURO 230 •GNP low

[31] http://www.intaaivn.org/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=97

Ilustrasi lain tentang mudahnya prosedur keanggotaan dapat diambil dari MCE. Dalam MCE, tidak ada pengambilan keputusan yang mengikat di antara anggota MCE. Setiap bulan Juni diadakan konggres yang membahas berbagai hal. Konggres ini juga memilih beberapa orang yang bertugas utk mengurusi *daily affairs* yaitu seorang ketua, wakil ketua, sekretaris dan bendahara. Keanggotaan bersifat terbuka dan sangat mudah bagi city yang ingin masuk menjadi anggota. MCE juga menyediakan *form online* yang dapat digunakan untuk mendaftar menjadi anggota.

Beberapa lembaga kerjasama antar daerah juga membuka ruang bagi *private groups* untuk bergabung menjadi anggota selama mampu memperoleh manfaat. Keleluasaan penggabungan ini ditujukan demi kemajuan organisasi dan anggota. *Sister Cities International* membuka ruang bagi lembaga bisnis, institusi pendidikan, kedutaan bahkan individu untuk bergabung menjadi anggota SCI. Fenomena serupa juga dapat ditemukan di *Association of Ukrainian Cities and Communities* (AUC) yang memberikan kesempatan kepada kelompok bisnis, organisasi, institusi dan individual untuk bergabung menjadi anggota AUC. Namun demikian, status keanggotaan bagi kelompok diluar pemerintah daerah ini dibedakan. Anggota yang berasal dari kelompok bisnis, organisasi, institusi dan individual tidak memiliki hak untuk memberikan suara dalam voting yang diadakan untuk membahas beberapa isu internal organisasi dalam pertemuan/konggres yang diadakan berkala. [32]

E. Keuangan

Berbeda dengan data mengenai struktur dan mekanisme kerja organisasi kerjasama yang secara jelas tertuang dalam *statuta* atau anggaran dasar, informasi tentang keuangan kerjasama di luar negeri relatif sangat terbatas. Penelusuran data melalui internet tidak mampu menemukan secara signifikan arus penerimaan dan terutama penggunaan keuangan. Beberapa kerjasama memberikan informasi tentang asal keuangan organisasi, namun tidak cukup memberikan informasi tentang penggunaan dana yang dimiliki oleh lembaga-lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri. Mayoritas penggunaan dana ini tidak dipublikasikan untuk diakses

[32] AUC Statute, article 3.

secara luas dan hanya menjadi urusan internal organisasi. Dalam beberapa website, diberikan *link* khusus yang hanya dapat diakses oleh anggota dengan memberikan *username* dan *password*. Walaupun demikian, ada beberapa hal penting yang perlu disampikan berikut.

Pertama, keuangan lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri mayoritas diambilkan dari iuran yang dibayarkan oleh anggota (*membership fees*). *Kedua*, dukungan dari lembaga internasional dalam memberikan dukungan dana juga cukup besar. Lembaga-lembaga seperti USAid, GTZ dan lain sebagainya, memberikan dukungan, baik finansial maupun teknis bagi terselenggaranya kerjasama antar daerah di luar negeri. *Ketiga*, pentingnya dukungan keuangan dari pemerintah daerah bagi lembaga kerjasama antar daerah yang diperlihatkan oleh lembaga kerjasama antar daerah di Jepang. Enam organisasi kerjasama daerah di Jepang memperoleh dana dari pemerintah daerah yang diambilkan dari budget pemerintah daerah. Budget tersebut merupakan bantuan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan demikian, sebenarnya pemerintah pusatlah yang mendanai organisasi pemerintah daerah tersebut. Selain itu, meskipun lembaga kerjasama antar daerah di Jepang juga memiliki sumber keuangan lainnya, namun jumlahnya relatif tidak sebanding dengan pendanaan dari pemerintah pusat ini. Jumlah atau besaran sumbangan dari anggota ini ditentukan dari kesepakatan dalam konggres nasional. *Keempat*, dukungan keuangan dari sponsor yang ditunjukkan oleh MCE yang mengandalkan dana dari sejumlah perusahaan besar. Dalam websitenya, disediakan link mencolok yang mengindikasikan kuatnya peran sponsor dalam pendanaan MCE. Sponsor-sponsor tersebut antara lain: IBM, Novell, Mindwerk dan Lecos.

Catatan penting yang lain adalah bahwa sebagai sebuah badan hukum, beberapa lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri dapat memiliki aset dan kekayaan, serta dapat menuntut atau dituntut atas nama organisasi tersebut. SALGA merupakan salah satu contoh organisasi yang dapat memiliki hak tersebut sebagaimana tertuang dalam anggaran dasarnya. Kasus lain di Ukraina menunjukkan fenomena serupa. AUC Ukraina juga dapat memiliki hak untuk membuka rekening. Bedanya, di AUC struktur regional juga dapat memiliki hak untuk memiliki kekayaan dan property termasuk membuka rekening di bank. Ketua AUC Regional yang disebut sebagai *Regional Officer* (RO) dapat memiliki rekening atas nama AUC regional. Hal ini memberikan keleluasaan kepada organisasi kerjasama tersebut untuk berkembang.

F. Sistem Pendukung

Sistem pendukung merupakan unsur penting bagi berlangsungnya lembaga kerjasama antar daerah. Selain itu, sistem pendukung juga sangat menentukan kinerja dari sebuah lembaga kerjasama antar daerah dalam mengimplementasikan program-program kerjanya. Sistem pendukung yang dimaksud dapat berupa kesatuan sistemik yang terbangun yang dapat berasal dari lembaga lain yang bukan menjadi anggota lembaga kerjasama antar daerah, namun mereka memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kinerja lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Keberadaan sistem pendukung seperti ini biasanya ditentukan oleh adanya perasaan bahwa lembaga lain juga mendapat manfaat dari keberadaan lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Identifikasi tentang lembaga-lembaga pendukung sebuah lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri biasanya dapat dilakukan dengan melihat *link* yang terdapat dalam website lembaga kerjasama daerah yang bersangkutan. Hal ini misalnya terlihat dari SALGA di Afrika Selatan yang mencantumkan beberapa lembaga kerjasama serupa di Afrika Selatan sebagai partner mereka, misalnya *South African Cities Network* (SACN). Demikian juga sebaliknya, dalam situs resminya, SACN juga mencantumkan SALGA sebagai lembaga *link*-nya[33]. Tidaklah mengherankan jika kerjasama antar daerah dalam sistem pendukung yang luas dan kuat seperti ini akhirnya mampu menyatukan agenda bersama yang lebih lanjut dapat membuat aksi bersama, seperti yang ditunjukkan dalam kasus di Jepang.

Masih terkait dengan sistem pendukung adalah dukungan dari lembaga international yang memainkan peranan penting dalam banyak kerjasama antar daerah di beberapa negara. Dukungan lembaga international ini berupa dukungan dana dan dukungan teknis. Dukungan dana dapat berupa dukungan dana bagi organisasi dalam tenggang waktu tertentu atau dukungan dalam proyek. Sebagai gambaran, AUC Ukraina memberikan peluang bagi dukungan lembaga internasional pada proyek pengembangan demokrasi lokal di Ukraina. Dukungan lembaga lain dapat pula dilihat dalam AMF yang didukung oleh setidaknya tiga lembaga *associate*: Fonpel (*Fund for Local Elected Representatives*), Maire 2000 yang memberikan supply informasi dan training untuk *major* dan birokrat lokal, dan

[33] www.salga.net

Service Public 2000 yang memberikan kemampuan skill yang membantu municipalities berkaitan dengan fasilitas publik terutama air.

Akhirnya, sistem pendukung lain yang terlihat sangat baik di pengalaman lembaga kerjasama antar daerah di lur negeri adalah prasarana dan sarana, misalnya dukungan staf dan dukungan tehnologi informasi dan komunikasi. Bisa dikatakan bahwa secara umum, lembaga-lembaga kerjasama antar daerah yang bagus di luar negeri memiliki sistem informasi yang kuat. Adanya situs resmi yang selalu *updated* juga menjadi indikasi betapa prasarana dan sarana yang dimiliki oleh sebuah lembaga kerjasama antar daerah sangat memadai dan mendukung bagi pelaksanaan fungsi lembaga kerjasama tersebut.

G. Kerangka Regulasi

Pada organisasi yang bekerja di tataran global dan regional, satu-satunya landasan hukum yang dipakai sebagai basis dalam melakukan kerjasama adalah kesepakatan bersama (*Memorandum of Understanding/MoU*). Anggota baru dapat bergabung dengan lembaga kerjasama apabila sepakat dengan visi dan misi yang ditawarkan lembaga kerjasama tersebut. Penerimaan terhadap anggota baru dapat dilakukan oleh *executive board* atau menunggu diadakannya kongres berkala yang dihadiri oleh seluruh anggota.

Bentuk lain dari landasan hukum yang lebih mapan adalah bentuk konstitusi. Dua pengalaman menarik dapat diambil dari Jepang dan Afrika Selatan. Kedua negara ini memberikan ruang bagi terbentuknya lembaga kerjasama sebagai salah satu lembaga yang menyuarakan kepentingan daerah. Afrika selatan mengatur perwakilan pemerintahan daerah tersebut dalam konstitusi Afrika Selatan sedangkan Jepang memfasilitasinya dalam undang-undang tentang pemerintahan Lokal. Dalam pasal 163 UUD Afrika Selatan menggambarkan peran penting dari pemerintahan lokal yang terorganisir dan memastikan UU Parlemen untuk memberikan pengakuan terhadap organisasi nasional dan provinsi yang mewakili kota, dan menentukan prosedur-prosedur yang bisa digunakan pemerintah lokal bila berkonsultasi ke pemerintah provinsi dan nasional. Ketentuan ini juga memberikan keleluasaan bagi SALGA untuk memilih perwakilan yang akan duduk dalam Dewan Nasional Provinsi serta mengajukan calon-calon yang menduduki Komisi Keuangan dan Fiskal.

Pengalaman Jepang dalam mengelola organisasi kerjasama memberikan ruang bagi tumbuh dan berkembangnya enam kerjasama utama antar pemerintah daerah. Undang-undang Jepang memberikan fasilitas bagi organisasi kerjasama, misalnya berkaitan dengan sumber dana organisasi yang diambilkan dari dana pemerintah daerah. Pengalaman Jepang memberikan pelajaran berharga berkaitan dengan jaminan regulasi yang membuat organisasi kerjasama tumbuh dan berkembang. Pemerintah pusat memberikan fasilitas bagi organisasi kerjasama, tanpa turut campur terhadap urusan internal kerjasama. Hal ini memberikan lingkungan yang ideal bagi organisasi kerjasama untuk terus menyuarakan kepentingan pemerintah lokal.

H. Kesimpulan

Dari uraian di atas terlihat bahwa banyak hal menarik yang bisa dipelajari dari pengalaman negara lain dalam mengelola lembaga kerjasama antar daerahnya. *Pertama*, meski format kelembagaan kerjasama antar pemerintah daerah yang berlangsung di luar negeri sangat bervariasi, sebagian besar kerjasama antar daerah mengadopsi bentuk *action networks* atau forum koordinasi, monitoring dan evaluasi. *Kedua*, dalam hal mekanisme kerja, hampir semua lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri mengadopsi bentuk *intergovernmental networks*. *Ketiga*, menyangkut bidang keuangan, lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri mayoritas mendapatkan sumber dananya dari anggota (*membership fees*) yaitu pemerintah daerah, kemudian dari dukungan lembaga internasional, dari dukungan pemerintah pusat, dan dukungan keuangan dari sponsor. *Keempat*, sistem pendukung yang sangat baik dan kuat yang dimiliki oleh lembaga-lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri (termasuk prasarana dan sarana) yang memungkinkan lembaga tersebut menjalankan fungsinya secara optimal. Akhirnya, lembaga kerjasama antar daerah di luar negeri memiliki dasar hukum yang menjamin eksistensi keberadaannya. Selain itu dasar hukum yang ada juga mendorong optimalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga kerjasama antar daerah. Dasar hukum ini ada yang berupa undang-undang dasar atau undang-undang (biasanya masuk dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah).

Bab 3
Lesson Drawing Dari Beberapa Lembaga Kerjasama Antar Daerah Di Indonesia

A. Pengantar

Embrio kerjasama antar daerah di Indoensia sudah lama dirintis dan dikembangkan. Pada tahun 80-an dan 90-an, tercatat adanya upaya dari beberapa daerah (baik level provinsi maupun kabupaten/kota) yang berinisiatif untuk merintis kerjasama regional dengan variasi alasan pembentukannya, mulai dari pengembangan pelayanan publik sampai pada usaha untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik yang sifatnya lintas daerah dan lintas sektoral.[34] Yang membedakan kerjasama antara daerah saat

[34] Beberapa rintisan kerjasama sudah sangat familiar dikenal masyarakat. Misalnya Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi), Gerbang Kertosusila (Gersik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan) yang merupakan inisiatif bentuk-bentuk kerjasama regional antar daerah yang sudah dirintis sejak lama dan dikembangkan oleh beberapa pemerintah kabupaten atau kotamadya/DATI II di propinsi DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur dalam rangka menyelesaikan berbagai persoalan lintas derah yang muncul seiring dengan perkembangan pembangunan kawasan perkotaan dan metropolitan.

Selain itu, masyarakat yang berda di daerah selatan propinsi Jtim, Jateng dan DIY juga mengenal Pawonsari. Berbagai persoalan lintas daerah yang terkait dengan masalah gepeng (gelndangan dan pengemis), pelayanan sosial dasar di daerah perbatasan dan persoalan kemanan juga telah memantik pemerintah kabupaten/DATI II Pacitan (propinsi Jawa Timur), kabupaten/DATI II Wonogiri (propinsi Jawa Tengah) dan kabupaten/DATI II Gunung Kidul (propinsi DIY) untuk berinisiatif mengembangkan kerjasama regional sejak akhir tahun 1980-an untuk menyelesaikan berbagai persoalan tersebut yang kemudian dikenal dengan istilah Pawonsari (Pacitan, Wonogiri dan Wonosari). Bahkan Japan International Cooperation Agency (JICA) dan Jawa Pos Institute

itu dengan yang sekarang adalah berbagai bentuk kendala birokratis dan kuatnya intervensi dan keterlibatan daerah yang tingkatannya lebih tinggi dalam proses pengembangan kerjasama, sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 275 tahun 1982. Kondisi inilah yang membuat perkembangan dan inisiatif kerjasama-kerjasama antar daerah tidak pernah berkembang pesat saat itu.

Tulisan dalam bab ini berusaha membidik lebih jauh dinamika proses yang berkembang di dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia dengan memfokuskan kajian tentang format kelembagaan, mekanisme kerja, keuangan, daya dukung dan basis regulasi serta kewenangan. Fokus kajian lembaga kerjasama antar daerah dalam bab ini adalah Sekretariat Bersama Kartamantul, Sekretariat Bersama Barlingmascakeb, Sekretariat Bersama Javapromo dan Sekretariat Bersama Komisariat Wilayah (Komwil) VI ADEKSI dan APEKSI. Seperti sudah ditegaskan di muka, tentu saja keempat lembaga kerjasama antar daerah ini tidak dapat dikatakan mewakili gambaran semua lembaga kerjasama antar daerah yang ada di Indonesia saat ini.

B. Format Kelembagaan

Dari empat lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia yang dijadikan fokus studi ini, dengan proses pembentukan kelembagaan yang berbeda-beda, keempatnya ternyata memiliki format kelembagaan yang hampir sama, yaitu mengambil bentuk *action networks* atau forum koordinasi, monitoring dan evaluasi dan bahkan badan usaha bersama. Hal ini seperti terlihat di Kartamantul sejak awal pembentukannya.[35] Meskipun baru dibentuk setelah pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999, proses pembentukan Kartamantul sebenarnya merupakan formalisasi dari

---

Pro Otonomi (JPIP) sempat menilai Pawonsari sebagai salah satu bentuk best practices kerjasama antar daerah karena mampu mengembangkan kerjasama tiga derah yang berada di tiga propinsi yang berbeda (Yunus, 2005).

[35] Forum kerjasama Karmantul merupakan upaya untuk menyambungkan tali kerjasama tiga derah otonom di wilayah propinsi DIY, yaitu pemerintah Kota Yogyakarta, pemerintah Kabupaten Sleman, dan pemerintah kabupaten Bantul. Forum kerjasama ini dibentuk oleh satu kota dan dua kabupaten yang memiliki karakter yang hampir sama, yaitu sebagai wilayah kawasan perkotaan yang sedang berkembang pesat. Forum kerjasama ini dikelola sebagai bentuk regional management untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta prasana dan sarana kawasan perkotaan.

berbagai inisiasi dan bentuk kerjasama dalam pengelolaan kawasan perkotaan yang sudah sejak lama dirintis.[36]

Pada tahun 1990, telah dirintis upaya kerjasama melalui Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) dengan dukungan Lembaga Kerjasama Pembangunan Swiss (SDC) melalui proyek Urban Development Project. Saat itu, *Yogyakarta Urban Development Project* melibatkan pemerintah propinsi/DATI I Daerah Istimewa Yogyakarta, pemerintah kabupaten/DATI II Sleman, pemerintah Kotamadya/DATI II Yogyakarta dan pemerintah kabupaten/DATI II Bantul.[37] Tujuan utama dari proyek tersebut adalah menyusun Program Investasi Jangka Menengah (PJM) untuk infrastruktur kawasan perkotaan.

Agar kerjasama tersebut bisa berjalan secara optimal, maka pada awalnya dilakukan upaya untuk melakukan koordinasi dan membentuk forum-forum diskusi antara pemerintah kabupaten/DATI II dan pemerintah propinsi/DATI I. Bahkan kemudian pada tahun 1997, Gubernur Propinsi DIY berinisiatif untuk membentuk badan sekretariat kerjasama pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul. Badan tersebut merupakan badan non-struktural yang menjadi wadah kerjasama pembangunan dan berfungsi sebagai perencana dan penyelaras dari berbagai kegiatan pembangunan di wilayah Yogyakarta, Sleman dan Bantul. Badan tersebut mempunyai tugas untuk membantu gubernur dalam melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, monitoring dan evaluasi program pembangunan di kawasan Yogyakarta, Sleman dan Bantul dan bertanggungjawab kepada gubernur.[38]

Seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999, peran badan yang sangat kental dengan nuansa intervensi propinsi ini semakin meredup. Hal ini muncul seiring dengan tiadanya lagi hubungan hierarki antara propinsi dan kabupaten/kota yang sudah menjadi daerah otonom. Propinsi tidak lagi menjadi daerah atasan kabupaten/kota. Namun di sisi lain, ada kebutuhan yang sangat mendesak untuk tetap membangun koordinasi lintas spasial dan wilayah administrasi pemerintahan

---

[36] Wawancara tim peneliti dengan R. Fery Anggoro Suryokusumo (Manager Kartamantul), Sekber Kartamantul 11 Oktober 2006

[37] Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.

[38] Pasal 1, pasal 2 dan pasal 3 Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 200/KPTS/1997 tentang Pembentukan Badan Sekretariat Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul.

untuk merespon masalah perkotaan yang *borderless* dan semakin kompleks. Dengan kata lain, kerjasama ketiga daerah di wilayah perkotaan Yogyakarta tersebut bukan semata-mata dipicu oleh adanya peluang yang diberikan oleh UU No.22 Tahun 1999 saat itu, melainkan kerjasama ini didasarkan pada kesadaran akan pentingnya kerjasama antar daerah di kalangan birokrat tiga daerah (Pratikno, et.al: 2004).

Kesadaran tersebut muncul ketika tiga pemerintah daerah tersebut dihadapkan dengan persoalan riil dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, ketiga daerah tersebut wajib melaksanakan kewenangan di bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999. Namun dalam kenyataannya ada beberapa bidang kewenangan wajib itu yang pengelolaannya bersifatnya lintas wilayah adminstrasi kepemerintahan yang ada seperti pekerjaan umum, kesehatan, dan lingkungan hidup.

Oleh karena itu, ketiga daerah tersebut menganggap perlu untuk melakukan koordinasi dan kerjasama dalam pelaksanaannya sehingga akan tercapai suatu standarisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Secara spesifik kerjasama ini bertujuan untuk mewujudkan suatu keserasian pembangunan yang bertumpu pada laju pertumbuhan antar daerah di Wilayah Perkotaan Yogyakarta yang semakin pesat, dan untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul di wilayah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.[39] Mereka juga membutuhkan adanya sinkronisasi kebijakan antar tiga pemerintah daerah yang saling berbatasan langsung tersebut untuk mencegah adanya perbedaan yang mencolok, semisal kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan batas wilayah.[40]

Tiga pemerintah daerah tersebut kemudian -melalui proses fasilitasi GTZ Urban Quality- berinisiatif membentuk forum kerjasama yang sifatnya setara dalam bentuk sekretariat bersama.[41] Sekretariat bersama ini merupakan forum kerjasama

---

[39] Pasal 3 Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta tentang Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta No 18 Tahun 2001, 01/PK-KDH/2001, No. 01 Tahun 2001.

[40] "Formalitas Batas Wilayah Jadi Agenda Kerja: Kerjasama Pemkab Sleman, Bantul dan Kulonprogo", Kompas, 19 September 2006.

[41] Salah satu faktor penting keberhasilan Kartamantul karena adanya hubungan jaringan yang sangat kuat antara Kartamantul dan GTZ Urban Quality yang sudah berlangsung lama. Hal ini tidak terlepas dari peran seorang konsultan di GTZ Urban quality yang sebelumnya pernah menjadi

pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan Yogyakarta antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta yang mempunyai tugas membantu para pihak dalam mengkoordinasikan perencanaan pelaksanaan, monitoring dan evaluasi pengelolaan prasarana dan sarana di wilayah perkotaan.[42] Hingga saat ini ada ada sektor utama yang ditangani mulai dari pengelolaan sampah, penyediaan air bersih, transportasi, jalan raya dan drainase.[43]

Proses inisiasi forum komunikasi Kartamantul memang lebih bersifat top-down. Ide ini mulai menguat semenjak adanya proyek yang harus ditangani bersama dan kemudian membutuhkan adanya koordinasi terus menerus yang justru semakin menguat setelah proyek tersebut selesai. Kesadaran akan pentingnya koordinasi terus menerus dalam pengelolaan kawasan kota ini muncul akibat adanya *external interest* yang kemudian mempertemukan mereka untuk menjalin kerjasama.

Sejauh ini, sekber Kartamantul telah mengalami perluasan peran dan fungsi, misalnya melakukan fungsi mediasi langsung terhadap masyarakat dan Pemda setempat dalam kasus pengelolaan tata ruang di daerah kali Gajah Wong untuk pembangunan gedung Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang merupakan perbatasan Sleman dan Kota yogyakarta. Selain itu, saat ini Karmantul juga sudah mulai mengembangkan Pengelolaan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah di Piyungan Bantul untuk menjadi badan usaha bersama.[44]

Karakter yang sama juga terlihat dalam Barlingmascakeb dan Javapromo sejak dari awal proses pembentukannya. Dua forum kerjasama yang lebih

---

konsultan proyek Urban Development Project. Sosok inilah yang kemudian menyambungkan kepentingan GTZ Urban Quality dan para kepala daerah untuk mengembangkan kawasan perkotaan melalui forum kerjasama.Wawancara tim peneliti dengan R. Fery Anggoro Suryokusumo (Manager Kartamantul), Sekber Kartamantul 11 Oktober 2006.

[42] Keputusan bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta No. 04/Perj/BT/2001, No. 38/Kep. KDH/ 2001, No. 03 Tahun 2001.

[43] Yang menarik, dalam forum kerjasama yang baru ini, peran pemerintah propinsi tidak lagi menjadi atasan atau koordinator dalam proses kerjasama tersebut, melainkan hanya menjadi mitra dari tiga derah yang melakukan kerjasama tersebut. Bahkan dalam beberapa kasus pemerintah propinsi ada kesan kuat propinsi lepas tangan dan menyerahkan penyelesaian masalah untuk dikelola oleh sekretariat bersama. Peran propinsi hanyalah menyediakan tempat untuk dijadikan kantor kerja sekrtetariat bersama. Wawancara tim peneliti dengan Ir. Tri Joko (Kepala BAPPEKO Yogyakarta), Yogyakarta, 03 Nopember 2006.

[44] Wawancara tim peneliti dengan R. Fery Anggoro Suryokusumo Sekber Kartamantul 11 Oktober 2006

mencerminkan proses pelembagaan model *regional marketing* ini dibangun oleh anggota forum kerjasama dalam rangka meningkatkan aktivitas perekonomian dengan memfokuskan pada upaya meningkatkan iklim kondusif bagi investasi, baik melalui peningkatan infrastruktur, penguatan hasil produksi maupun minimalisasi resiko politik investasi (terutama dari kelembagaan birokrasi).[45]

Forum kerjasama Barlingmascakeb lahir dari kesadaran akan kendala fasilitas infrastruktur yang belum memadai di Kabupaten Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen. Kendala ini seringkali menjadi alasan utama rendahnya investasi yang masuk. Padahal daerah-daerah tersebut mempunyai potensi ekonomi yang sangat tinggi. Ini terbukti dari data yang menunjukkan lebih kurang 50 perusahaan yang berada di wilayah Barlingmascakeb sudah melayani pasar ekspor terutama ke Taiwan, Jepang, negara-negara Eropa, dan Amerika Serikat. Akibatnya, investor potensial yang datang dari Jakarta, Semarang dan Yogya tidak mau menanamkan investasi di kawasan tersebut karena kebutuhan akan sarana transportasi yang mudah dan cepat tidak terpenuhi.[46]

Di samping itu, belum adanya kelembagaan yang mantap dan definitif yang menangani urusan investasi di daerah juga menjadi kendala. Perangkat aturan dan kebijakan yang menjadi pedoman dalam menangani urusan investasi di daerah belum kondusif dan antardaerah ternyata belum sinkron bagi perkembangan kegiatan investasi. Ditemukan beberapa kendala investasi yang ada di dalam tubuh kelembagaan birokrasi sendiri. Mulai dari beragam status lembaga perizinan, belum adanya standar pelayanan minimal perizinan, persyaratan yang tumpang tindih, koordinasi antar dinas yang terkait penanganan izin belum ada, terdapat ego sektoral, keberagaman jenis perizinan antara daerah satu dan daerah lain, hingga keberagaman instansi pemberi izin.[47]

---

[45] Berbeda dengan forum kerjasama yang berbentuk regional management, forum kerjasama yang berbentuk regional marketing tidak hanya melibatkan kerjasama antar pemerintah daerah semata. Dalam forum kerjasama regional marketing justru yang ditekankan adalah pengelolaan hubungan antara antara pemerintah daerah yang menjadi anggota forum kerjasama dengan pelaku pasar (private sector). Wawancara tim peneliti dengan Ade Paul Lukas (Manajer Barlingmascakeb), 12 Oktober 2006..

[46] "Kerja Sama Regional Barlingmascakeb: Obat Penawar Konflik Antardaerah". Suara Merdeka, 02 Maret 2005.

[47] Ibid.

Kondisi ini membuat gelisah seorang akademisi dari Universitas Diponegoro Semarang, Dr. Benyamin Abdurrahman, yang kemudian mengemukakan urgensi *regional marketing* kepada bupati Purbalingga. Bak gayung pun bersambut, Bupati Purbalingga -yang merupakan pengusaha dan memimpin daerah dengan potensi investasi paling tinggi dibandingkan kabupaten lainnya di eks-kresidenan Banyumas- kemudian mendialogkan dengan bupati-bupati lainnya pada tahun 2000.

Setelah melalui upaya sosialisasi dan negosiasi panjang, nampaknya gagasan Bupati Purbalingga tersebut sangat meyakinkan dan mampu menarik hati bupati daerah-daerah lainnya. Mereka kemudian membentuk Barlingmacakeb. Forum ini disahkan melalui penandatanganan Surat Keputusan Bersama (SKB) Bupati Banjarnegara, Bupati Purbalingga, Bupati Banyumas, Bupati Cilacap, dan Bupati Kabumen No. 130. A tahun 2003, nomor 48 tahun 2003, nomor 16 tahun 2003, dan nomor 16 tahun 2003 pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management yang diorientasikan pada Regional Marketing. Meskipun tidam kudah, proses pemebtnukan ini akhirnya mendapat persetujuan DPRD di masing-masing kabupaten.[48]

Forum kerjasama Barlingmascakeb dibentuk dengan harapan akan memberikan manfaat bagi daerah-daerah yang menjadi anggota forum ini. . Forum ini diharapkan memfasilitasi pemerintah daerah yang menjadi anggotanya untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi dan untuk mewujudkan pangsa pasar regional dengan keunggulan komptetetif masing-masing daerah. Selain itu juga kehadiran forum kerjasama Barlingmascakeb akan memperkuat posisi tawar daerah dengan cara saling memperkuat satu dengan yang lainnya.

Dalam upaya menarik investor, jika suatu daerah memiliki sumberdaya alam (SDA) yang terbatas, kekurangannya dapat diisi oleh daerah lain. Atau bila suatu daerah yang kaya SDA namun rendah potensi sumberdaya manusianya, dapat bekerjasama dengan daerah yang lebih kuat sumberdaya manusianya secara komplementer. Tidaklah mengherankan jika horum ini juga dijadikan ajang promosi bersama daerah sehingga bisa meningkatkan efisiensi promosi. Tidak hanya itu, daerah-daerah yang menjadi anggotanya juga akan dipaksa untuk melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sehingga investor tidak mengalami

[48]http://www.barlingmascakeb.net/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=0&page_id=44

hambatan birokrasi. Manfaat lainnya yang diharapkan adalah dengan adanya forum ini akan terwujud efektivitas penyiapan infrastruktur dan memudahkan dibangunnya link *bottom-up*.

Forum kerjasama Barlingmascakeb kemudian membentuk tim pelaksana harian. Tim pelaksana hariain lebih merupakan sekretariat bersama yang kemudian dikenal dengan istilah regional management ini berfungsi sebagai mediator antara pemerintah daerah anggota forum kerjasama dengan pelaku pasar.[49] Dalam perjalanannya, forum kerjasama Barlingmascakeb telah berhasil melakukan beberapa upaya dasar untuk meningkatkan investasi di kawasan eks-kresidenan Banyumas. Setidaknya ada beberapa hal yang telah dilakukan, yaitu (Efiawan: 2004):

1. Mengembangkan forum dialog antara Pemerintah Daerah, pelaku bisnis dan sektor keuangan/perbankan secara berkala.
2. Perizinan dipermudah melalui pelayanan *one stop service* yang berupa deregulasi dengan merevisi perda-perda perizinan yang tidak *up to date.*
3. Pembentukan Kantor Pelayanan Perizinan dan Investasi/KPPI sebagai pintu pelayanan, dan pengembangan prototipe kebijakan perizinan di wilayah itu.
4. Pungutan-pungutan yang mengakibatkan biaya tinggi dihilangkan dengan mengedepankan transpransi dan pemberian keringanan retribusi.
5. Menyediakan data potensi dan akses informasi peluang usaha dan investasi. Kegiatan promosi dan pemasaran dalam mempertemukan *demand* dan *supply* difasilitasi dengan kegiatan pameran dan pasar lelang.
6. Menyediakan prasarana penunjang yang memadai untuk memperlancar produksi dan distribusi seperti prasarana jalan, jembatan, irigasi, telekomunikasi, listrik, dan lain-lain.

Alasan serupa juga menjadi penjelas bagi munculnya kerjasama di sektor pariwisata dalam Javapromo yang beranggotakan 13 kabupaten/kota yang berada di wilayah propinsi DIY dan Jawa Tengah, yaitu: Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, kabupaten Gunungkidul, kabupaten

[49] Wawancara tim peneliti dengan Ade Paul Lukas (Manajer Barlingmascakeb), 12 Oktober 2006.

Klaten, kabupaten Boyolali, kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Temanggung, kabupaten Wonosobo, Kabupaten Purworejo, dan kabupaten Kebumen.

Ide forum kerjasama ini awalnya muncul karena pemerintah derah di 13 kabupaten/kota yang tersebar di propinsi Jawa Tengah dan DIY punya hasrat kuat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mereka melalui dan hotel serta menguatnya keinginan pihak swasta dan penguasaha bisnis pariwisata untuk meningkatkan bisnis mereka. Namun kemudian mereka sadar bahwa pengembangan sektor pariwisata tidak mungkin dibatasi hanya dalam satu batas wilayah administrasi pemerintahan semata. Mereka butuh jaringan kerjasama untuk menguatkan posisi tawar dengan pihak lain baik dengan pelaku maupun destinasi wisata lainnya. Selain itu, mereka dihadapkan dengan kenyataan adanya produk parawisata yang tidak berimbang diantara tiga belas kabupaten/kota tersebut bila dilihat dari tiga komponen produk pariwisata (atraksi wisata, amenitas, dan aksesibilitas) yang ada. Adanya ketimpangan produk parawisata ini kalau tidak diselesaikan dengan baik hanya menimbulkan persaingan yang tidak sehat.

Dengan kata lain, kesepakatan untuk membentuk forum kerjasama di sektor pariwisata ini muncul karena adanya saling ketergantungan satu dengan yang lainnya. Benih kesadaran akan pentingnya membangun jaringan kerjasama ini mulai muncul ketika Dewan Pariwisata Jawa Tengah mengadakan lokakarya di kabupaten Temanggung pada bulan Oktober tahun 2001. Peserta lokakarya yang berasal dari eks-kresidenan Kedu tersebut menyadari bahwa perkembangan industri pariswisata mereka sangat terkait erat dengan perkembangan industri pariwisata yang ada di daerah selatan (pemerintah kabupaten/kota yang ada di wilayah propinsi DIY) yang berada dalam satu destinasi pariwisata dengan mereka. Di sisi lain, pemerintah daerah yang berada di wilayah propinsi DIY merasa semakin kuatnya persaingan sektor pariwisata mereka dengan propinsi Bali. Jadi, untuk bisa menarik minat wisatawan lebih besar, dibutuhkan adanya destinasi wisata Jawa. Ini berarti yogyakarta harus memperluas jaringan pariwisata yang ada untuk membentuk destinasi wisata lokal dengan memanfaatkan potensi yang ada di beberapa kabupaten/kota tersebut (Pramono, 2005: 98).

Nampak sekali ide tentang pentingnya kerjasama ini dikembangkan melalui jaringan personal sang inisiator, yaotu Ir. Sutrisno, MES (Sekda Sleman). Sebagai sekda di wilayah yang dianggap maju dalam pengelolaan pariwisata, Ir. Sutrisno seringkali diundang di forum-forum pertemuan birokrasi, diklat birokrasi, dan lain

sebagainya, untuk melakukan sharing pengalamannya dalam mengelola sektor pariwisata. Dalam even-even inilah kemudian beliau melontarakan gagasan akan pentingnya kerjasama di bidang pariwisata.

Usaha-usaha seperti ini kemudian berkembang ketika pada tanggal 26 juni 2002, 13 bupati/walikota menandatangani deklarasi pengembangan pariwisata dengan tujuan untuk mengembangkan pariwisata secara bersama dalam satu destinasi pariwisata, mengembangkan produk paket wisata baru yang potensial, serta mengembangkan pendidikan dan latihan di bidang pariwisata. Setelah deklarasi tersebut, kemudian dilakukan pertemuan untuk membentuk sekretariat bersama yang akan berfungsi sebagai pelaksana harian forum kerjasama Java Promo.

Dalam AD/ART Javapromo disebutkan bahwa Javapromo merupakan forum kerjasama yang dibentuk dengan tujuan mengembangkan dan meningkatkan potensi wisata dalam wilayah anggota dan membantu pemerintah dan masyarakat di wilayah tujuan wisata dalam memajukan pariwisata. Sedangkan fungsi utama dari Javapromo adalah untuk meningkatkan kerjasama dan koordinasi antar anggota dan dengan organisasi lainnya dalam kegiatan riset, survei, perencanaan, pelatihan, pengelolaan, pengembangan, dan promosi produk wisata. Fungsi lainnya adalah untuk meningkatkan produksitifitas, kapasitas dan mutu pelayanan wisata bagi daerah anggotanya.

Nampak jelas Javapromo merupakan forum kerjasama yang proses inisiasinya lebih bersifat *buttom-up*. Proses inisiasinya menjadi tidak terlalu rumit karena ada *external interest* yang sudah disepakati oleh para pihak yang bekerjasama baik pihak pemerintah daerah maupun swasta sejak awal, yaitu pentingnya meningkatkan bisnis pariwisata dan perlunya menguatkan destinasi wisata yang ada dalam menghadapi Bali sebagai destinasi wisata yang sangat kuat.

Forum kerjasama Javapromo merupakan forum kerjasama anatra daerah yang berhasil dibentuk dan dijalankan dengan dukungan yang sangat kuat dari pemerintah-pemerintah daerah yang menjadi anggota forum dan pihak swasta. Hal ini bisa terjadi karena pihak yang terlibat mendapatkan insentif dari adanya forum kerjasama ini sehingga seluruh pihak yang ada akan selalu bersiasat untuk memastikan ide terus berjalan. Dari sisi kelembagaan pemerintah daerah, mereka sangat menginginkan adanya peningkatan wisatawan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah mereka. Sedangkan dinas pariwisata di masing-masing Pemda yang menjadi anggota sendiri merasa diuntungkan karena dengan adanya

kerjasama ini mereka tidak sendirian sehingga menjadi modal kuat bagi mereka untuk melakukan lobi kepada DPRD dan bupati/walikota dalam rangka mengajukan alokasi anggaran yang lebih besar. Secara individual, birokrat yang terlibat, khususnya sataf menengah ke bawah selalu diuntungkan dengan adanya forum ini. Mereka bisa mendapatkan insetif dari (Surat Perjalanan Dinas) SPPD yang mereka dapatkan.

Sekber Komwil VI ADEKSI dan APEKSI juga memiliki karakter format kelembagaan yang bersifat *action networks* atau sebagai forum koordinasi, monitoring dan evaluasi, meskipun belum sampai pada menciptakan badan usaha bersama. Pada awalnya, forum kerjasama ini dibentuk oleh ADEKSI dan APEKSI yang didukung oleh UNDP melalui *Local Governance reform through Inter-Govermental Cooperation* (LOGIC). Motif dasar pembentukannya adalah untuk mengelola potensi dari kota-kota yang menjadi anggota ADEKSI dan APEKSI di wilayah Komwil VI yang dirasakan belum terkelola secara optimal dan belum secara optimal memanfaatkan *competitive advantage* antar masing-masing daerah di wilayah ini. Selain itu juga ada kesadaran bersama diantara para anggota lembaga kerjasama ini bahwa daya tawar mereka sangat lemah ketika berhadapan dengan pemerintah pusat. Forum kerjasama ini sejak awal juga sudah berambisi untuk menerapkan standarisasi pelayanan publik di kota-kota yang menjadi anggota ADEKSI dan APEKSI di Komwil VI.[50]

Hal lain yang menarik adalah bahwa proses pembentukan Sekber Komwil VI ADEKSI dan APEKSI ini dibangun dan difasilitasi oleh forum bersama antara Pemerintah dan DPRD Kota, dengan Kota Makassar sebagai motor penggeraknya. Hal ini merupakan sebuah terobosan baru yang sangat penting mengingat selama ini forum-forum kerjasama antar daerah seringkali lebih menempatkan DPRD sebagai ''tamu undangan'', seperti yang terjadi pada Barlingmascakeb yang meskipun mendapat persetujuan legislatif lokal, namun prosesnya sangat panjang.

Selain itu, meskipun merupakan forum kerjasama berbasis pada pemerintah kota, sebenarnya forum kerjasama yang dibangun ini lebih merupakan kerjasama yang memiliki dampak yang bersifat regional. Secara tidak langsung pengembangan

[50] Wawancara tim peneliti dengan Abdul Hamid (Manajer Sekber APEKSI-ADEKSI Komwil VI), 17 Oktober 2006. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh pakar ekonomi Unhas, Drs. Abd. Hamid Paddu, MA dalam wawancara dengan Tim Peneliti di kantornya pada tanggal 17 Oktober 2006.

terhadap kawasan kota merupakan strategi untuk menciptakan pusat-pusat perkembangan (*growth pole*) yang diharapkan akan menimbulkan efek turunan (*spill over*) terhadap daerah-daerah di sekitarnya.

Forum kerjasama pemerintah kota di Kawasan timur Indonesia ini berorientasi pada upaya aktivasi dan mediasi kerjasama antar kota. Selain itu, forum ini juga dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan anggota dalam mempengaruhi kebijakan nasional yang terkait dengan kepentingan anggota. Mereka mulai mengembangkan kerjasama multi sektor mulai dari promosi pariwisata, bursa komoditi, hingga standarisasi pelayanan publik. Sampai sejauh ini, sudah banyak aktivitas yang dijalankan oleh Sekber Komwil VI ADEKSI dan APEKSI. Diantaranya adalah *sharing* informasi *best practice* dengan publikasi rutin yang memungkinkan terjadinya pertukaran informasi antar anggotanya dan melakukan workshop yang sangat bermanfaat bagi anggotanya, seperti Lokakarya Harmonisasi Hubungan eksekutif dan Legislatif. Lokakarya Teknik Pendokumentasian Best Practice. Lokalatif MGDs Bagi Angota DPRD, dan Lokalatih Penyusunan APBD Berbasis Kinerja. Selain itu Sekber Komwil VI ADEKSI dan APEKSI juga terus mendorong tejadinya aksi kerjasama antara Kota Gorontalo, Makasar, Manado, Ternate dan Tidore.

C. Mekanisme Kerja

Selain memiliki bentuk yang sama, yaitu *action networks*, keempat lembaga kerjasama yang ada juga memiliki pola pengorganisasian yang sama, yaitu mendasarkan pada *intergovermental networks*. Dari keempat lembaga kerjasama tersebut, semuanya lebih didasarkan pada inter-relasi yang dilakukan oleh anggota, masing-masing anggota lembaga kerjasama juga bersifat bebas dan mandiri untuk melakukan relasi satu sama lain, tidak ada struktur kewenangan sentral dan tujuan dari kerjasama tersebut merupakan hasil kesepakatan dari daerah-daerah yang menjadi anggota forum kerjasama antar daerah tersebut sebagai perwujudan dari aksi bersama (*collective action*).

Namun demikian, dalam konteks mekanisme kerja ini, terdapat perbedaan yang terletak pada karakter organisasi kerjasama di keempat lembaga kerjasama tersebut. Tiga dari keempat lembaga kerjasama tersebut memiliki forum kerjasama yang difasilitasi oleh lembaga yang berisi kalangan professional yang berfungsi untuk

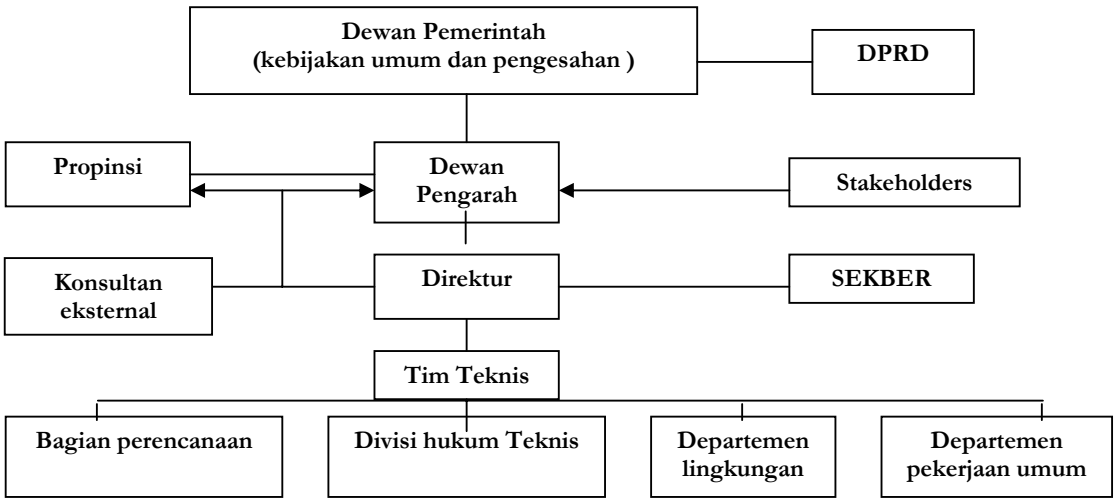
mendorong inisiasi forum kerjasama dan memfasilitasi proses kerjasama antar daerah yang sedang berlangsung. Model forum kerjasama seperti bisa kita temui dalam forum kerjasama Kartamantul.

Sekretariat Bersama Kartamantul berisi kalangan profesional yang dipilih setelah melalui uji publik (*fit and proper test*) dan dipilih oleh 3 bupati/walikota daerah yang menjadi anggota forum. Fungsi utama dari sekretariat bersama ini adalah untuk membantu dalam melaksanakan koordinasi, fasilitasi, mediasi, monitoring dan evaluasi serta pelaksanaan operasional tertentu dalam rangka implemntasi kerjasama penglolaan prasarana dan sarana perkotaan di wilayah aglomerasi perkotaan yogyakarta. Sedangkan tugas utama dari sekretariat bersama itu sendiri adalah:

1. mengkoordinasikan, emmfasilitasi dan melakukan mediasi pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan di wilayah aglomerasi perkotaan yogyakarta,
2. merumuskan kebijakan teknis bidang pengelolaan prasarna dan sarna perkotaan di wilayah aglomerasi perkotaan yogyakarta,
3. melaksanakan operasional tertentu dalam rangka implemntasi kerjasama penglolaan prasarana dan sarana perkotaan, dan
4. melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan penglolaan prasaran dan sarana perkotaan yang ada di wilayah aglomerasi perkotaan Yogyakarta.[51]

[51] Sekber Kartamantul, 2006: 64

Struktur Organisasi Sekber Kartamantul

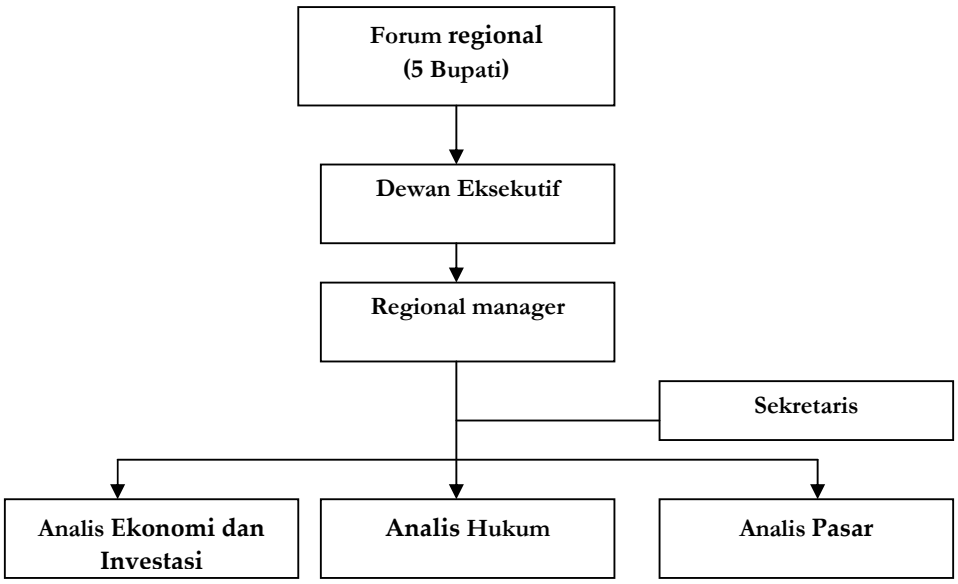


Hal yang sama juga terjadi pada Barlingmascakeb yang dikelola oleh orang-orang yang juga berasal dari kalangan profesional. Orang-orang profesional tersebut direkrut secara terbuka. Tugas utama dari regional management yang ada adalah untuk mempromosikan potensi ekonomi anggota forum serta mensinergikan perencanaan pembangunan di masing-masing daerah anggota agar punya visi pembangunan terpadu yang bersifat regional. Tugas-tugas tersebut diejawantahkan lewat proses penyampaian informasi investasi, informasi pasar dan produk hukum yang terkait dengan aktivitas investasi, serta upaya-upaya fasilitasi dan mediasi interaksi antara pelaku pasar, pemerintah dan masyarakat yang bisa menyediakan barang untuk kebutuhan ekonomi.tentu saja dalam proses eksekusi teknis, peran masing-masing dinas-dinas teknis terkait masih sangat kuat.

Selain itu, untuk memastikan adanya perencanaan pembangunan terpadu, sekber ini memfasilitasi sebuah proses yang dikenal dengan Musrembang barlingmascakeb. Dari Musrembang Barlingmascakeb inilah nantinya masing-masing pemerintah daerah yang menjadi anggota akan mensikronkan perencanaan pembangunan mereka dengan daerah lainnya sehingga terwujud visi pembangunan regional.[52]

[52] Wawancara tim peneliti dengan Manager Barlingmascakeb (12.10.06).

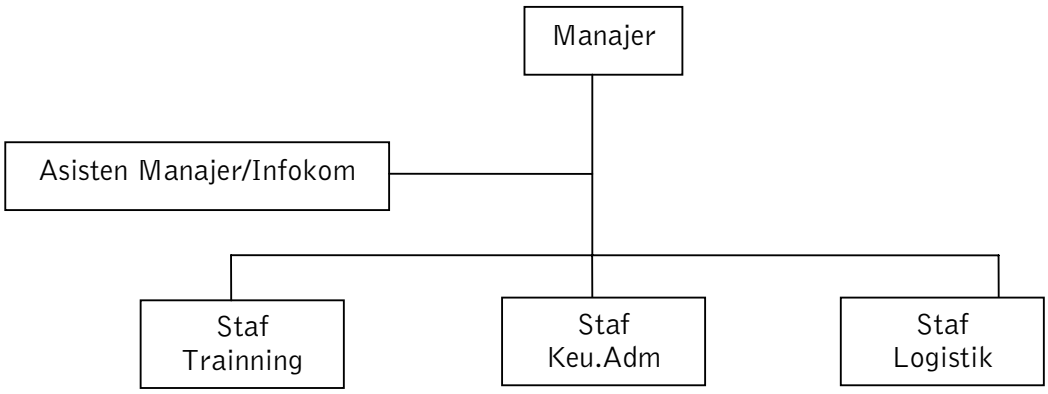
Struktur Organisasi Regional Management Barlingmascakeb



Selain Kartamantul dan Barlingmascakeb, model ini juga diadopsi oleh Sekber APEKSI dan ADEKSI Komwil VI Makassar. Forum ini berisi kalangan profesional yang dipilih setelah melalui proses rekruitmen yang difasilitasi oleh LOGIC dan disetujui oleh APEKSI dan ADEKSI. Fungsi utama dari sekber ini adalah untuk membantu dalam melaksanakan koordinasi, fasilitasi, mediasi dan mendorong kerjasama anggota APEKSI dan ADEKSI Komwil VI dan melakukan advokasi sesuai dengan kebutuhan anggota dalam rangka mempengaruhi kebijakan nasional. Terkait dengan APEKSI dan APEDKSI, fungsi sekber ini adalah dalam rangka membantu tugas APEKSI dan ADEKSI tersebut.[53]

[53] Wawancara dengan Abdul Thalib (Manajer Sekber Komwil VI ADEKSI dan APEKSI), 17 Oktober 2006.

Struktur Organisasi Sekber APEKSI dan ADEKSI Komwil VI Makassar



Selain forum kerjasama yang difasilitasi oleh lembaga yang berisi kalangan professional seperti Kartamantul, Barlingmascakeb dan Javapromo, terdapat forum kerjasama yang berisi kalangan pemerintah dan sektor privat, dengan pemerintah sebagai manajernya. Format kelembagaan Javapromo mengadopsi model ini. Untuk menjalankan visi dan misinya secara optimal, Javapromo kemudian membuat sekretariat bersama sebagai pelaksana harian. Menurut pasal 11 ayat (1) dan (2) Anggaran Rumah Tangga Javapromo, sekber ini dikelola oleh pejabat Bappeda dan Dinas/kantor pariwisata kabupaten/kota anggota yang memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang pengembangan pariwisata.

Sekretariat bersama tersebut berfungsi untuk mengupayakan:[54]

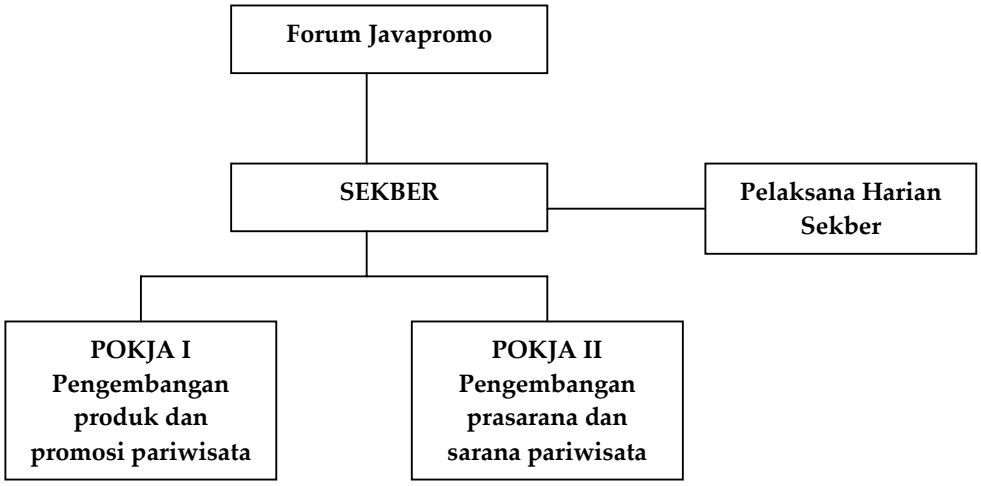
(1) Peningkatan kualitas kebijakan bidang pariwisata kabupaten/kota anggota
(2) Peningkatan keragaman industri pariwisata lewat aneka usaha bersama
(3) Peningkatan kualitas sumberdaya pariwisata
(4) Peningkatan jumlah kunjungan wisata
(5) Peningkatkan lama tinggal (length of stay) wisatawan
(6) Peningkatan taraf hidup masyarakat dengan tersedianya lapangan kerja di sektor pariwisata.
(7) Peningkatan kontribusi PAD di sektor pariwsata

[54] Pramono, 2005: 114

Adapun proses dan mekanisme pembuatan keputusan di masing-masing format kelembagaan tersebut hampir memiliki kemiripan. Forum bersama menjadi tingkatan yang paling tinggi dalam organisasi dan yang paling berhak menentukan keputusan.forum ini berfungsi sebagai forum musyawarah seluruh anggota untuk merumuskan keputusan-keputusan strategis serta visi dan misi forum kerjasama. Forum ini bisa saja berbentuk pemerintah yang berkordinasi dengan Dewan (Kartamantul) atau bisa berbentuk forum regional (Java promo dan Barlingmascakeb). Selanjutnya, dibawah forum bersama muncul struktur dewan eksekutif. Dewan eksekutif ini biasanya berfungsi sebagai tim pengarah yang berisi pejabat-pejabat terkait dari masing-masing daerah anggota forum. Biasanya kepengurusannya di-*rolling* secara bergiliran dari masing-masing daerah anggota dengan periode waktu tertentu.

Sedangkan proses operasionalisasi dan implementasi keputusan yang sudah diambil akan ditangani oleh pelaksana harian. Pelaksana harian ini bisa berupa regional manager atau regional officer yang direkrut dari profesional secara terbuka (Kartamantul dan Barlingmascakeb) namun tidak menutup kemunngkinan berasal dari birokrasi (Javapromo). Biasanya seorang pelaksana harian yang berasal profesional lebih mudah mengelola *network management* karena tidak terperangkap pada jebakan-jebakan birokratis dan dianggap independen.[55]

Struktur Organisasi Javapromo



[55] Wawancara tim peneliti dengan R. Fery Anggoro Suryokusumo, 11 Oktober 2006

D. Keuangan

Mekanisme pembiayaan aktivitas forum-forum kerjasama yang ada sangat beragam. Namun ada indikasi kuat mekanisme pembiayaan tersebut sangat rentan dengan persoalan keberlanjutan pendanaan. Faktor kuatnya ketergantungan pada lembaga donor, tidak adanya dukungan kuat dari dewan serta ada potensi daerah yang tidak memenuhi kesepakatan yang ada seringkali mengancam keberlanjutan pendanaan forum kerjasama yang ada.

Pendanaan forum kerjasama Kartamantul, misalnya, pada awalnya sangat tergantung pada *support* dari GTZ Urban Quality. Untuk kepentingan pengembangan kelembagaan dan operasionalisasi sketretariat bersama GTZ Urban Quality harus mengeluarkan dana bantuan 400 juta selama 2 tahun. Setelah dianggap mandiri, kemudian tiga daerah yang bekerjasama bersepakat untuk membiayai operaionalisasi kesekretariatan dan proyek yang dikerjakan oleh Kartamantul.

Saat ini disepakati, pembiayaan operasional kesekretariatan sebesar Rp. 330 Juta per tahun akan ditanggung bersama oleh masing-masing pemerintah daerah dan diambilkan dari sumber APBD. Sedangkan untuk biaya proyek dibagi berdasarkan proporsi yang disepakati. Misalnya untuk biaya pengelolaan sampah, dari total 1,9 milyar rupiah yang dikeluarkan 75 % ditanggung oleh kota Yogyakarta, 15 % dibebankan kepada Sleman dan 10 % ditanggung oleh Bantul.Sedangkan biaya 795 juta rupiah untuk pengelolaan air limbah: Kota yogyakarta menanggung biaya sebesar 125 juta, kabupaten Sleman sebesar 10 juta, kabupaten sebesar 10 Juta dan sisanya ditanggung oleh pemerintah propinsi DIY. Saat ini Karmantul sedang memikirkan untuk mencari pembiayaan dari sumber-sumber mandiri sehingga tidak bergantung lagi pada ABPD masing-masing daerah anggota. Sumber dana mandiri potensial yang sedang digarap adalah TPA sampah di Piyungan Bantul yang kedepan akan diroyeksikan menjadi badan usaha bersama.[56]

Sedangkan untuk pembiayaan operasional Barlingmascakeb, masing-masing daerah anggota forum kerjasama harus mengeluarkan dana 100 juta dari APBD

[56] Wawancara tim peneliti dengan R. Fery Anggoro Suryokusumo (Manajer Kartamantul)

mereka untuk membiayai operasional kantor regional management mereka yang berkedudukan di kabupaten Banyumas. Untuk gaji seorang manajer regional saja dianggarkan sebesar 5 juta per bulan.[57] Alokasi anggaran lainnya biasanya digunakan untuk membiayai perjalanan untuk lobi dan mediasi dengan *potencial buyer*.[58]

Untuk pembiayaan operasional Sekber regional management, alokasi anggaran diambilkan dari alokasi anggaran sekretariat daerah (SEKDA) di masing-masing pemerintah daerah yang menjadi anggota Barlingmascakeb. Sedangkan untuk biaya operasional dan teknis diambil dari anggaran BAPPEDA di masing-masing pemerintah daerah.[59]

Yang menarik adalah pembiayaan forum kerjasama Javapromo. Pembiayaan untuk operasional Java promo saat ini masih bergantung pada sumber APBD kabupaten Sleman. Sebagai inisiator kerjasama, Sleman menanggung beban pembiayaan dengan cara mengalokasikan 10% dari sumber pajak hotel dan restoran untuk operasionalisasi javapromo.sebelumnya alokasi ini biasanya dialokasikan untuk pembayar (asosiasi dan pengusaha hotel) (Pramono, 2005).

Sedangkan untuk Sekber APKASI-ADEKSI Komwil VI Makassar, sejauh ini support bagi kegiatan Sekber masih mengandalkan dana dari LoGIC hingga 2008. kalauapun ada kegiatan sekber yang kemudian tidak didanai oleg LOGIC karena di luar kerangka kerja (*Logical Framework*) LOGIC, maka ADEKSI dan APEKSI Komwil VI akan membiayainya. Tidak jarang jika kemudian ini menimbulkan ''dualisme'' dalam pertanggungjawaban Sekber secara kelembagaan. Di satu sisi Sekber dituntut untuk memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan anggotanya, sementara pada saat yang sama aktivitas yang dilakukan Sekber terikat pada */ogical framework* yang telah ditetapkan oleh LOGIC. Namun demikianm yang menjadi fenomena menarik adalah upaya sekber untuk, pada satu sisi dapat mengakomodasi dan memfasilitasi kebutuhan anggota, sementara pada sisi yang lain tetap *comply* dengan */ogical framework* lembaga donor. Saat ini, juga sudah mulai ada komitmen dari

[57] ''Dinilai belum membuahkan hasil: barlingmascakeb perlu ditinjau ulang'', Kedaulatan Rakyat, 29 April 2005.

[58] Wawancara tim peneliti dengan Ade Lukas (Regional Manager Barlingmascakeb)

[59] FGD tim peneliti dengan pejabat BAPPEDA Purbalingga, Banyumas, Banjarnegara, Kebumen, 12 Oktober 2006, di Banyumas.

APEKSI dan ADEKSI di Jakarta untuk melanjutkan eksistensi sekber kalaupun nanti tidak ditopang lagi oleh lembaga donor.[60]

E. Sistem Pendukung

Sistem pendukung merupakan salah satu pilar penting untuk melihat sustainabilitas lembaga kerjasama antar daerah. Beberapa catatan penting untuk sistem pendukung adalah, *pertama*, dukungan lembaga-lembaga donor dalam proses inisiasi forum-forum kerjasama sangatlah kuat. Selain memberikan support anggaran untuk operasional kesekretariatan, lembaga-lembaga ini juga mendukung berbagai aktivitas untuk *capacity building* kelembgaan forum kerjasama, mulai dari *technical assistance* hingga riset-riset untuk pengembangan kelembagaan. Beberapa donor yang selama cukuyp intens memfasilitasi forum-forum kerjasama antara lain GTZ Urban Quality (Kartamantul), Patnership for Governance Reform (PGR) Indonesia (Banglimascakeb) dan LOGIC UNDP (Sekber APEKSI-ADEKSI Komwil VI Makasar).

Kedua, Direktorat kerjasama daerah DEPDAGRI dan Kementrian Negara untuk Percepatan Pembangunan Kawasan Tertinggal juga merupakan agen-agen pemerintah pusat yang selama ini sangat *respect* terhadap perkembangan forum-forum kerjasama antar daerah. Mereka seringkali memainkan peran *information and knowledge management* yang memfasilitasi dan menyediakan forum *sharing* berbagai keberhasilan *best practices* forum kerjasama dengan daerah-daerah lainnya. Namun demikian, dalam banyak hal, dukungan dan fasilitasi dari pemerintah pusat juga masih tidak terarah dan tidak sinkron dengan kebutuhan pengembangan kerjasama daerah.

Ketiga, sudah mulai menguatnya dukungan dari pemerintah daerah untuk mengembangkan lembaga kerjasama antar daerah. Beberapa diantaranya ditunjukkan oleh Kota Yogyakarta yang memberikan dukungan fasilitas ruang kantor bagi aktivitas Sekber Kartamantul. Hal yang sama juga diberikan oleh Kabupaten Purbalingga untuk Barlingmascakeb. Untuk Javapromo, inisistif dan dukungan Kabupaten Sleman juga sangat besar, termasuk dalam alokasi anggaran dan ruang

[60] Wawancara ti peneliti dengan Abdul Thalib (Manajer Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI)

perkantoran bagi aktivitas javapromo. Peranan Kota Makasar juga sangat besar dalam mendukung prasarana dan sarana Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI, misalnya penyediaan ruang untuk sekber. Lemahnya koordinasi antara lembaga kerjasama dengan unit-unit yang ada dalam pemerintahan seringkali menyebabkan kendala dalam melaksanakan fungsi-fungsi lembaga kerjasama antar daerah, Sedangkan untuk DPRD, seringkali DPRD menjadi kendala bagi perkembangan forum-forum kerjasama. Hal ini tidak lepas dari masih kuatnya logika *short-term* dari kalangan anggota DPRD sehingga mereka tidak terlalu mendukung bagi pengembangan kerjasama yang baru bisa dirasakan manfaatnya dalam jangka waktu yang agak lama.

Keempat, forum kerjasama Javapromo merupakan segelintir kasus dimana proses forum kerjasama dirumuskan secara *buttom-up* dan melibatkan aktor non pemerintah yang lebih luas. Dalam proses ini peran masyarakat dan pelaku swasta sangat kuat dalam proses *information sharing* sehingga komitmen kerjasama akhirnya terjalin dengan kuat. Kasus Kartamantul, Javapromo dan Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI juga menunjukkan keterlibatan akademisi dalam mengembangkan proses kerjasama antar daerah. Sayangnya, secara umum, tetap saja proses komunikasi antara lembaga kerjasama antar daerah yang ada dengan masyarakat masih relatif sangat lemah.

Yang juga menjadi catatan penting terkait dengan sistem pendukung ini adalah masih terbatasnya prasarana dan sarana yang dimiliki oleh keempat lembaga kerjasama antar daerah tersebut. Hal ini dibuktikan dengan minimnya jumlah staf, untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang sangat berat. Selain itu, dukungan tehnologi informasi dan komunikasi juga sangat rendah. Bisa dikatakan bahwa secara umum, lembaga-lembaga kerjasama antar daerah yang bagus di luar negeri memiliki sistem informasi yang kuat. Masih belum bagusnya situs resmi menjadi indikasi betapa prasarana dan sarana yang dimiliki oleh sebuah lembaga kerjasama antar daerah masih sangat lemah.

F. Kerangka Regulasi

Seperti sudah disebutkan di muka, kerjasama antar daerah di Indonesia sudah dijamin oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.[61] Dalam Pasal 195 undang-undang tersebut disebutkan:

(1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.

(2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

(3) Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga.

(4) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Sedangkan Pasal 196 menyebutkan:

(1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait.

(2) Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.

(3) Untuk pengelolaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), daerah membentuk badan kerja sama.

(4) Apabila daerah tidak melaksanakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah.

Sedangkan proses pembentukan forum-forum kerjasama di daerah yang selama ini ada menggunakan payung hukum dalam bentuk surat keputusan bersama kepala daerah. Kartamantul, misalnya, dibentuk berdasarkan Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta tentang Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten

[61] Sampai saat laporan penelitian ini dibuat, Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kerjasama Antar Daerah sedang dalam proses penyusunan.

Sleman dan Kota Yogyakarta No 18 Tahun 2001, 01/PK-KDH/2001, No. 01 Tahun 2001. Sedangkan Forum kerjasama Barlingmascakeb dbentuk sesuai dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Bupati Banjarnegara, Bupati Purbalingga, Bupati Banyumas, Bupati Cilacap, dan Bupati Kabumen No. 130. A tahun 2003, nomor 48 tahun 2003, nomor 16 tahun 2003, dan nomor 16 tahun 2003 pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management. Demikian juga dengan Javapromo. Untuk Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI, landasan pembentukannya adalah Surat Keputusan APEKSI dan ADEKSI Jakarta.

Penggunaan surat keputusan bersama ini sebagai landasan hukum forum kerjasama memiliki keunggulan dan kelemahan. Keunggulannya adalah proses pembentukan dan inisiasi forum kerjasama dengan menggunakan surat keputusan bersama dapat dipastikan berlangsung cepat. Sebab tidak dibutuhkan persetujuan dari dewan atau masyarakat yang biasanya akan berlangsung lebih lama. Namun pada saat yang bersamaan ini berarti bentuk sangsi yang muncul bila para pihak tidak memenuhi kesepakatan hanya lah sangsi perdata dan kekuatan hukumnya tergantung kesepakatan para pihak saja. Selain itu, juga tidak dengan mudah bisa mengikat komitmen dari anggota DPRD untuk mensepakati perencanaan kerjasama. Hal ini misalnya ditemukan pada kasus Barlingmascakeb yang masih direspon negatif oleh beberapa anggota DPRD di daerah anggota forum.[62] Misalnya, Ketua Komisi D DPRD Banyumas, Ahmad Ikhsan S.Ag, menilai Barlingmascakeb perlu ditinjau keberadaannya karena belum terlihat peningkatan kesejahteraan yang mencolok di masing-masing kabupaten. Sedangkan, Sekretaris Komisi C DPRD Banyumas Juli Krisdiyanto menyatakan kinerja Barlingmascakeb kurang berorientasi kepada kepentingan nyata masyarakat. Kegiatan lebih banyak kepada kepentingan makro ekonomi.[63]

[62] FGD tim peneliti dengan pejabat BAPPEDA Purbalingga, Banyumas, Banjarnegara, Kebumen, 12 Oktober 2006, di Banyumas.

[63] "Dinilai belum membuahkan hasil: barlingmascakeb perlu ditinjau ulang", Kedaulatan Rakyat, 29 April 2005.

G. Kesimpulan

Dari uraian di atas terlihat bahwa banyak hal menarik yang bisa dipelajari dari pengalaman keempat lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia tersebut dalam mengelola lembaganya. Dalam proses perumusan lembaga kerjasama antar daerah, peranan insiator sangat penting bagi pengembangan lembaga kerjasama antar daerah. Dalam kasus Kartamantul, memang peranan Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam proses membangun lembaga kerjasama antar daerah sama besarnya. Namun dalam kasus Barlingmascakeb, tidak semua pemerintah daerah memiliki inisiatif. Dalam proses pembentukan Barlingmascakeb, peranan Purbalingga tidak dapat diremehkan. Demikian juga peranan Kabupaten Sleman dalam Javapromo dan peranan Kota Makasar dalam Sekber Lomwil VI APEKSI dan ADEKSI.

Meskipun prosesnya sangat bervariasi, namun format kelembagaan kerjasama antar pemerintah daerah di keempat lembaga tersebut mengadopsi bentuk *action networks*, yaitu forum koordinasi, monitoring dan evaluasi dan bahkan juga badan usaha daerah. Namun demikian, yang menjadi catatan penting adalah belum adanya upaya lebih jauh untuk melakukan pelembagaan kerjasama antar daerah berbasis *network* karena masih banyak inisiatif membangun *network* yang bersifat personal. Dengan demikian, masih lemahnya proses pelembagaan *network* juga berimplikasi pada keberlangsungan *network* kerjasama antar daerah pada masa-masa yang akan datang.

Dalam hal mekanisme kerja, keempat lembaga kerjasama antar daerah tersebut mengadopsi bentuk *intergovernmental networks*. Dari keempat lembaga tersebut, semaunya juga mengadopsi *governance* dengan melibatkan peranan dari sektor privat dan masyarakat. Untuk Kartamantul, Barlingmascakeb dan Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI, organisasi kerjasma dikelola oleh kalangan profesional. Sedangkan untuk Javapromo, walaupun dikelola oleh pemerintah daerah, namun peranan dan leterlibatan pengusaha hotel dan restoran dalam pembuatan kebijakan internal di lembaga ini juga sangat besar. Namun demikian, masih tetap diperlukan upaya penataan ulang dan penguatan kapasitas agar proses koordinasi dan sinergi antar anggota maupun dengan pemerintah pusat dan lembaga-lembaga pembangunan internasional dalam pengembangan kerjasama dapat lebih optimal. Yang juga penting adalah masih kurang lemahnya proses pelembagaan yang memadai, misalnya terkait dengan penentuan dan pelaksanaan agenda kerja,

penentuan kontribusi dan komitmen anggota, mekanisme sanksi internal, mekanisme pengelolaan keuangan, akuntabilitas atas kinerja organisasi, sistem rotasi kepengurusan, dan sistem keanggotaan. Akibatnya kinerja lembaga menjadi tidak optimal.

Menyangkut bidang keuangan, ada beberapa variasi dari keempat lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Beberapa lembaga kerjasama antar daerah masih sepenuhnya mengandalkan sumber dananya dari dukungan lembaga internasional. Hal ini terlihat pada kasus Sekber Komwil VI APEKSI dan ADEKSI. Beberapa yang lain sudah mulai mendapat dukungan dari pemerintah daerah, seperti yang terlihat pada kasus Kartamantul dan Barlingmascakeb. Bahkan dalam kasus Javapromo, dukungan dana sepenuhnya diberikan oleh pemerintah daerah. Namun sayangnya, hanya satu pemerintah daerah yang terlihat serius mendukung keuangan Javapromo, yaitu Kabupaten Sleman.

Adanya sistem pendukung yang relatif masih sangat lemah, terutama dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan DPRD. Juga daya dukung masyarakat, yang tetap saja masih lemah dalam proses membangun dan mengembangkan lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Yang juga penting untuk dicatat adalah daya dukung yang berupa prasarana dan sarana yang dimiliki oleh keempat lembaga kerjasama antar daerah ini masih sangat jauh dari ideal.

Akhirnya, lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia juga memiliki dasar hukum yang menjamin eksistensi keberadaannya. Meskipun demikian, masih tetap diperlukan adanya kerangka regulasi yang tidak kaku dan detail, namun dapat dalam membantu dan mendorong optimalisasi peranan dari lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia.

Bab 4
Model Kerjasama Antar Daerah

A. Pengantar

Sampai saat ini, terdapat banyak forum atau lembaga kerjasama antar daerah dengan berbagai ragam bentuknya di Indonesia. Fenomena ini dimungkinkan karena kemunculan kerjasama antar daerah berada dalam persilangan antara struktur peluang dengan struktur kebutuhan yang keduanya saling mendukung bagi tumbuh suburnya praktek kerjasama antar daerah di Indonesia. Sayangnya, meskipun sudah terdapat banyak forum atau lembaga kerjasama namun pelaksanaan fungsi dari forum-forum kerjasama antar daerah tersebut masih jauh dari ideal. Pula, keberadaan lembaga kerjasama yang sangat beragam tersebut sepertinya tidak memiliki sinergi satu sama lain sehingga terlihat berjalan sendiri-sendiri tanpa ada relasi satu dengan yang lain.

Dalam konteks inilah kemudian menjadi penting untuk menegaskan kembali prinsip-prinsip dasar dari pengelolaan kerjasama antar daerah yang kemudian membawa implikasi pada format kelembagaan, mekanisme kerja, keuangan dan kerangka regulasi yang ideal yang memungkinkan sebuah forum atau lembaga kerjasama antar daerah melaksanakan fungsinya secara optimal. Untuk kebutuhan

tersebut, bab ini akan dibagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama mencoba untuk merumuskan prinsip-prinsip dasar serta mengidentifikasi alternatif model-model kerjasama antar daerah, yang mencakup format kelembagaan, mekanisme kerja, keuangan dan kerangka regulasi. Sub bab kedua mencoba merumuskan prinsip-prinsip dasar pengelolaan kerjasama di tingkat nasional serta mengidentifikasi model pengelolaan yang mungkin dilakukan dalam rangka optimalisasi pengembangan kerjasama antar daerah di Indonesia.

B. Model Pengorganisasian Kerjasama Antar Daerah

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, terdapat beberapa alternatif pola kelembagaan sebagai basis bagi pengembangan kerjasama antar daerah di Indonesia ke depan. Beberapa alternatif tersebut dijelaskan dalam uraian di bawah ini, masing-masing dengan kekuatan dan kelemahan serta fisibilitas pelaksanaannya.

B.1. Prinsip

Pengembangan kerjasama antar daerah dan pengelolaan lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia, seperti dijelaskan di bab-bab sebelumnya, seharusnya diletakkan dalam rangka pengembangan *intergovernmental networks*. Untuk bisa mendorong ke arah itu, pembangunan dan pengelolaan kerjasama antar daerah oleh karenanya harus diletakkan di atas prinsip-prinsip kemitraan sejajar (*equal partnership*) , sinergis dan saling menguntungkan, berbasis kebutuhan (*need-based*), mendorong partisipasi, fleksibel, legitimate, efektif-efisien, akuntabel dan berkelanjutan (*sustainable*). Prinsip-prinsip tersebut hendaknya menjadi semangat dan terefleksi dalam pembentukan maupun pengelolaan kerjasama antar daerah.

1. *Kemitraan Sejajar (equal partnership)*

   Dalam sebuah kerjasama, interaksi dari pihak-pihak yang terlibat harus didasarkan pada posisi yang setara (equity), demikian pula dengan manfaat (gain) yang diperoleh. Artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam kriteria kerjasama. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang

berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.

2. *Sinergis dan Saling menguntungkan*

Kekuatan dari kerjasama adalah adanya komitmen untuk membangun sinergi lintas aktor. Dalam rangka membangun sinergi lintas aktor ini pertama-tama harus diupayakan terbangunnya kesadaran bersama bahwa dengan bekerjasama maka hasil kolektif yang diperoleh akan lebih optimal.

3. *Berbasis Kebutuhan (Need-Based)*

Setiap kerjasama harus didasarkan pada kepentingan bersama dari para pihak yang bekerjasama. Hal ini berimplikasi pada proses pembentukan kerjasama yang harus partisipatif, melibatkan semua pihak secara setara yang pada gilirannya melahirkan konsensus. Karena jenis kepentingan para pihak tidak mungkin mempunyai kepentingan yang sepenuhnya sama, maka kejelasan transaksi atau take and give merupakan substansi konsensus yang harus dibuat.

4. *Pelibatan dan Pemilikan (Engagement & Ownership)*

Keberlangsungan kerjasama sangat terkait dengan seberapa aktif atau seberapa dalam tingkat keterlibatan (*engagement*) anggota. Tingkat keterlibatan anggota ini juga mencerminkan seberapa besar komitmen dan kepemilikan (*ownership*) daerah terhadap forum kerjasama. Keterlibatan disini dilihat sebagai bentuk pendalaman partisipasi yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa *stakeholders* di daerah akan merasa turut memiliki kehadiran bangunan-bangunan kerjasama yang dibentuk. Pentingnya keterlibatan *stakeholders* ini berangkat dari asumsi bahwa lembaga kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah bukanlah sekedar kerjasama antar pemerintah, namun merupakan cerminan kerjasama seluruh daerah sebagai satu entitas politik. Adanya proses pelibatan dalam dan semangat kepemilikan merupakan modal awal demi

tercapainya tujuan-tujuan lembaga kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah.

5. *Fleksibel*

Bentuk kerjasama sebaiknya bersifat flexibel sehingga peluang perubahan selalu terbuka dalam perjalanan kerjasama. Namun demikian, fleksibilitas ini harus tetap mengedepankan kepatuhan kepada kesepakatan dan keberlanjutan kerjasama. Oleh karena itu, format kerjasama perlu dikembangkan secara bertahap, learning by doing, sebagai bentuk daya tanggap terhadap perubahan keadaan. Tingkat adaptasi yang tinggi terhadap keadaan lapangan ini pada gilirannya menuntut format kelembagaan kerjasama yang terbuka bagi variasi antar sektor. Perlu dimungkinkan bentuk kelembagaan yang berbeda terhadap karakter sektor yang berbeda.

6. *Legitimate*

Bangunan sebuah kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah harus mampu memperoleh jaminan dukungan dari daerah sebagai kesatuan entitas politik. Untuk menjadi *legitimate*, lembaga kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah harus mendapat dukungan, baik dari pemerintah, parlemen, maupun masyarakat. Disamping legitimasi politis, kerjasama antar daerah juga harus memiliki legitimasi yuridis sebagai basis legal formal operasionalisasi kerjasama. Artinya kerjasama antar daerah juga harus mampu memperoleh jaminan atau kepastian hukum yang kuat, dan keberadaannya memang berada dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Legitimasi yuridis ini bagaimanapun juga merupakan persyaratan pokok, karena entitas daerah otonom bagaimanapun juga terikat dalam regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah nasional.

7. *Efektif*

Lembaga kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah daerah akan bisa bertahan dan bahkan berkembang jika ada pembuktian bahwa kehadirannya memang efektif untuk mencapai

tujuan-tujuan bersama daerah. Artinya, kerjasama telah memberikan efek positif dan tidak justru menjadi beban baru bagi daerah. Ukuran efektifitas kerjasama bisa dilihat dari sejumlah variabel, yaitu: transparansi, kekokohan dan keluwesan, transformasi aturan, kapasitas pemerintahan, distribusi kekuasaan, saling ketergantungan dan ide intelektual. Disamping itu juga diperlukan kejelasan arena kerjasama karena akan terkait dengan perumusan ukuran-ukuran keberhasilan dan efektivitas sebuah kerjasama.

8. Akuntabel & Transparan

Sebuah kerjasama yang berkelanjutan akan dapat tercapai ketika pengelolaan kerjasama dilakukan secara akuntabel dan transparan. Akuntabilitas dan transparansi ini tidak hanya terkait dengan penggunaan dana melainkan juga menjadi spirit bagi setiap proses dan tahapan pengelolaan kerjasama, misalnya proses pengambilan keputusan dan implementasi kesepakatan.

9. Berkelanjutan

Kerjasama antar daerah harus dimaknai dalam perspektif jangka panjang. Keberlanjutan dengan demikian harus menjadi salah satu prinsip dasar yang penting untuk didudukkan dalam bangunan lembaga kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah. Untuk menjamin keberlanjutan tersebut, pelembagaan sebuah kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah merupakan konsep kunci yang harus diaplikasikan. Bentuk pelembagaan dalam tataran yang paling rendah adalah menuangkan kesepakatan kerjasama ke dalam produk hukum bersama yang disepakati oleh daerah-daerah yang bekerjasama. Di level yang lebih tinggi, derajat pelembagaan bisa terindikasi dari semakin terikatnya daerah dalam aktivitas kerjasama, serta terbangunnya *mindset* di kalangan *stakeholders* lokal bahwa tanpa kerjasama, maka tujuan-tujuan pemerintahan daerah akan sulit tercapai maksimal.

B.2. Format Kerjasama

Berdasarkan elaborasi terhadap beberapa kasus kerjasama baik di dalam maupun di luar negeri dapat disimpulkan bahwa pola kerjasama antar pemerintah daerah secara umum mengambil format sebagai lembaga kerjasama, forum koordinasi, forum koordinasi, monitoring dan evaluasi serta badan usaha bersama. Perbedaan dari masing-masing format kerjasama tersebut terutama terletak pada dimensi kewenangan serta lingkup otoritas dan pola relasi antara lembaga kerjasama dengan anggota-anggotanya. Berikut akan diuraikan perbandingan dari masing-masing format kelembagaan kerjasama tersebut.

B.2.1. Lembaga Kerjasama

1. *Karakteristik*

   Alternatif format kelembagaan yang pertama ini juga merupakan format kerjasama antar daerah yang tidak lagi sekedar berbasis pada *sharing of information*. Lebih jauh dari itu, format kelembagaan seperti ini juga menyentuh aktivitas-aktivitas lainnya, seperti pelaksanaan program-program dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah sebagai anggota, memfasilitasi terjadinya *horizontal learning* antar daerah, dan bahkan sampai pada kesepakatan untuk membuat program aksi bersama. Dengan kata lain format kerjasama semacam ini memiliki sifat *developmental networks*, *outreach networks* dan *action networks.*

   Fitur dominan yang membedakan format kerjasama semacam ini dengan dengan format-format yang lain adalah adanya otoritas pengaturan (*regulatory*) yang kuat. Otoritas *regulatory* dalam format kerjasama ini diharapkan akan dapat menciptakan sustainabilitas dan efektivitas kerjasama melalui penciptaan struktur sanksi yang ketat bagi pihak yang tidak melaksanakan hasil kesepakatan bersama. Dengan demikian, pada alternatif pertama ini, *network* diantara daerah-daerah sebagai anggota lembaga kerjasama antar daerah dilembagakan secara kuat.

2. *Kelebihan*

   Kekuatan dari alternatif format kelembagaan seperti ini adalah tingginya tingkat *engagment* antar daerah sebagai anggota lembaga kerjasama. Semua kesepakatan yang dibuat dalam lembaga kerjasama antar

daerah dalam format ini dimungkinkan memiliki tingkat integrasi yang tinggi dengan kebijakan internal daerah. Hal ini terjadi karena adanya kesepakatan bersama yang bersifat mengikat dan wajib ditaati oleh anggota-anggotanya jika tidak ingin mendapat sanksi.

Forum kerjasama antar daerah seperti ini juga dapat memberikan pengaruhnya, kalau tidak bisa dikatakan sebagai intervensi langsung, terhadap kebijakan internal daerah. Sebagai contoh, atas kesepakatan dalam forum kerjasama untuk melaksanakan pelayanan satu atap, maka daerah-daerah yang menjadi anggota dari forum kerjasama tersebut harus menindaklanjuti kesepakatan tersebut di daerahnya masing-masing. Jika ada anggota forum kerjasama yang tidak mau menindaklanjuti kesepakatan akan dikenakan sanksi sesuai dengan aturan main yang telah disepakati. Dengan demikian, soliditas dan keberlangsungan forum kerjasama dengan model ini dapat lebih terjamin.

3. Kelemahan

Kelemahan mendasar dari alternatif format kelembagaan yang pertama ini adalah menyangkut tingkat penerimaan kepemimpinan lembaga kerjasama antar daerah dengan daerah sebagai anggotanya. Format kelembagaan seperti ini membutuhkan karakter kepemimpinan yang kuat. Persoalannya adalah dalam kelompok kerjasama antar daerah yang memiliki tingkat otonomi yang sama dan sederajat, siapa yang kemudian menjadi pemimpin lembaga kerjasama antar daerah dengan model ini? Bagaimana mekanismenya? Apakah ada mekanisme *checks and balances*? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini sangat penting untuk dijawab karena kerjasama dengan alternatif seperti ini sangat membuka peluang bagi dominasi satu daerah atas daerah-daerah lainnya, atau bahkan dominasi dari pemerintah pusat atas daerah yang menjadi anggota-anggota dari forum kerjasama antar daerah. Selain itu, model ini juga mengasumsikan bahwa secara internal daerah sudah tidak memiliki permasalahan terkait dengan karakteristik lokal masing-masing, sehingga apa yang menjadi kesepakatan dalam lembaga kerjasama lantas secara otomatis dapat diimplementasikan di masing-masing anggota.

4. Fisibilitas

Penerapan model ini, secara teknis, alternatif kelembagaan kerjasama antar daerah seperti ini relatif tidak mudah untuk dilahirkan dan dikembangkan dengan mengandalkan pada mekanisme *network.* Diperlukan mekanisme lain yang bersifat legal-formal yang baku untuk dapat menerapkan alternatif ini. Dalam suasana desentralisasi dan otonomi daerah seperti sekarang ini, dimana daerah memiliki posisi yang sederajad dengan daerah lain, tentu saja tidak mudah untuk membentuk lembaga kerjasama antar daerah dengan format kelembagaan seperti ini. Kekuatan pengikat yang didasarkan semata-mata sanksi dan bukan toleransi antar pihak yang bekerjasama justru dapat menjadi bumerang bagi efektivitas dan sustainabilitas kerjasama yang hendak dibangun.

B.2.2. Forum Koordinasi

1. Karakteristik

Alternatif format kelembagaan yang *kedua* adalah ''forum koordinasi''. Pada pola kerjasama semacam ini fungsi lembaga kerjasama yang dibentuk sangat terbatas pada upaya memfasilitasi komunikasi dan koordinasi antar daerah anggota. Lingkup komunikasi dan koordinasi juga sangat terbatas pada teknis pelaksanaan dan penganggaran. Sedangkan yang menjadi kekuatan pengikat antar anggota adalah toleransi antar pihak dan adanya informasi yang seimbang mengenai bidang-bidang yang dikerjasamakan. Lembaga kerjasama yang dibentuk tidak memiliki otoritas regulatif dan tidak ada mekanisme sanksi bagi pelanggar kesepakatan. Hubungan antar anggotapun bersifat cair dan fleksibel.

2. Kelebihan

Dibandingkan dengan alternatif format kelembagaan yang lain, alternatif ini relatif sangat mudah untuk dibangun dan dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena daerah hanya memiliki kewajiban untuk menyediakan informasi atas daerahnya sendiri, tanpa ada kewajiban atau beban yang lain.

Selain itu, kekuatan pengikat daerah untuk melakukan kerjasama adalah berdasarkan toleransi antar daerah sehingga tidak menyediakan sanksi yang tegas. Dengan demikian, energi yang dikeluarkan oleh suatu daerah relatif tidak banyak dan daerah relatif aman dari bayangan akan sanksi tertentu ketika daerah akan membangun model kerjasama antar daerah seperti ini. Alternatif format kelembagaan seperti ini umumnya menjadi embrio bagi pengembangan format kelembagaan kerjasama antar daerah yang lebih canggih. Tanpa didahului oleh adanya *sharing of information* antar daerah sebagai anggota lembaga kerjasama, *intergovernmental networks* yang diwujudkan dalam kerjasama antar daerah tidak akan pernah bisa eksis dan berkembang.

3. Kelemahan

Kelemahan yang paling menonjol dari alternatif model ini adalah minimnya kontribusi yang bisa diberikan forum kerjasama bagi pembangunan daerah karena aktivitas kerjasama hanya terbatas pada *sharing of information*. Selain itu, karena sifatnya yang cair dan fleksibel serta tidak adanya jaminan sanksi, maka soliditas dan keberlangsungan forum kerjasama dengan model ini juga sangat dipertanyakan atau diragukan. Dengan kata lain, dimensi *chaos* dalam inter-relasi antar daerah sebagai anggota forum kerjasama sangat kental sehingga *engagment* antar anggota bersifat sangat longgar.

4. Fisibilitas

Secara teknis, model kerjasama antar daerah seperti ini tidak sulit untuk dilahirkan dan dikembangkan oleh daerah. Pembentukan kerjasama semacam ini juga cenderung "aman" dari sisi politik internal. Persoalan penganggaran yang biasanya menjadi ganjalan utama dalam pengembangan kerjasama relatif tidak menjadi kendala dalam forum-forum kerjasama semacam ini karena relatif kecilnya anggaran yang diperlukan. Sedangkan secara eksternal (antar daerah), penerapan model ini juga sangat dimungkinkan. Masing-masing anggota tidak akan menghadapi kendala yang berarti karena sifat kersama yang cair dan fleksibel.

B.2.3. Forum Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi

1. Karakteristik

Hampir sama dengan alternatif pertama, alternatif ini merupakan kombinasi dari *developmental networks*, *outreach networks* dan *action networks*. Yang membedakan dengan alternatif pertama adalah lembaga kerjasama semacam ini tidak memiliki otoritas pemberian sanksi yang mengikat dengan ketat pada anggota. Yang juga penting adalah bahwa sebenarnya model ini merupakan perkembangan dari alternatif model kerjasama antar daerah yang yang kedua di atas, namun dengan karakter yang lebih canggih, yang tidak lagi sekedar berbasis pada *sharing of information* antar daerah sebagai anggotanya, tapi juga pada aktivitas lainnya seperti pelaksanaan program-program dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah anggota, fasilitasi *horizontal learning* antar daerah bahkan hingga fasilitasi dalam membuat program aksi bersama yang terintegrasi dengan kebijakan internal daerah.

Selain berbasis pada *need-driven* antar anggota, alternatif kelembagaan kerjasama antar daerah seperti ini juga memiliki karakter hubungan antar anggota yang sifatnya cair dan fleksibel. Meski tidak menyediakan dan mengatur sanksi bagi daerah yang melanggar, namun model kerjasama antar daerah seperti ini menyediakan dan mengatur struktur insentif dan sekumpulan aturan yang dapat mempengaruhi anggotanya untuk melaksanakan apa yang sudah menjadi kesepakatan bersama.

2. Kelebihan

Kekuatan dari alternatif model seperti ini terletak pada besarnya kontribusi jangka panjang yang diberikan oleh lembaga kerjasama terhadap kebijakan internal daerah karena dapat memberi pengaruh yang signifikan. Dengan demikian, soliditas dan keberlangsungan forum kerjasama dengan model ini menjadi lebih dapat dijamin. Dengan kata lain, meskipun tingkat inter-relasi antar daerah sebagai anggota forum kerjasama sangat cair dan fleksibel, namun *engagment* antar daerah sangat tinggi karena adanya

perasaan bahwa daerah perlu melakukan kerjasama dan adanya struktur insentif serta aturan yang mendorong dan membatasi peranan dari para anggotanya.

3. Kelemahan

Format kerjasama semacam ini pada umumnya berorientasi pada upaya penguatan kapasitas anggotanya melalui fasilitasi berbagai bentuk capacity building. Efek *capacity building* yang umumnya bersifat jangka panjang dan tidak kasat mata ini selalu menjadi persoalan ketika dihadapkan pada tuntutan-tuntutan instan jangka pendek yang cenderung berorientasi fisik. Karakter ini acapkali menjadi hambatan dalam upaya meraih dukungan politik dari DPRD yang *by nature* selalu menekankan pada dampak langsung yang lebih berdimensi material.

4. Fisibilitas

Pengembangan model kerjasama semacam ini relatif memiliki tingkat kesulitan yang tinggi. Diperlukan keuletan dan energi yang tidak sedikit untuk dapat membangun kesadaran bersama antar daerah bahwa kerjasama daerah sangat penting dan perlu dalam rangka mendorong potensi daerah. Selain itu, model ini juga memerlukan adanya dukungan dan kesiapan internal daerah, misalnya adanya kepemimpinan yang visioner serta adanya kesamaan persepsi dan keputusan bersama antara eksekutif dan legislatif daerah. Singkatnya, energi yang dikeluarkan oleh suatu daerah untuk membentuk lembaga kerjasama antar daerah dengan model ini relatif tidak sedikit serta diperlukan adanya sinergi dengan pihak lain.

B.2.4. Badan Usaha Bersama

1. Karakteristik

Alternatif keempat ini didasarkan pada logika *networking*, dengan penekanan pada orientasi pengembangan ekonomi regional (*regional economic development*). Pada umumnya alternatif ini merupakan kerjasama beberapa daerah dalam pengembangan sektor ekononomi tertentu sesuai

dengan *competitive advantages* yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Misalnya kesepakatan antar daerah untuk mengembangkan sektor pariwisata, sektor pertambangan, sektor perindustrian, peningkatan investasi, dan sebagainya. Untuk kebutuhan tersebut, daerah kemudian bersepakat untuk bekerjasama.

2. Kelebihan

Kekuatan dari alternatif keempat ini adalah kontribusi yang riil bagi pengembangan ekonomi dan pembangunan bagi daerah-daerah anggota dapat lebih optimal. Forum kerjasama antar daerah seperti ini juga memberikan pengaruhnya secara langsung terhadap kebijakan internal daerah. Sebagai contoh, atas kesepakatan dalam forum kerjasama antar daerah untuk mengembangkan sektor pariwisata, maka daerah-daerah yang menjadi anggota dari forum kerjasama tersebut kemudian menindaklanjuti kesepakatan ini dalam di kebijakan internal daerahnya masing-masing, termasuk dalam mengalokasikan dana yang memadai untuk sektor pariwisata tersebut. Dengan demikian, tingkat *engagment* antar daerah relatif tinggi karena setiap anggota memiliki kepentingan untuk memperoleh manfaat dari kerjasama yang dibangun.

3. Kelemahan

Salah satu kelemahan mendasar dari kerjasama semacam ini terletak pada basis hukum kerjasama. Sejauh ini kerangka legal yang memungkinkan baru sebatas Surat Keputusan Bersama (SKB) di antara kepala daerah anggota. Di satu sisi basis legal ini memiliki keunggulan karena proses perumusannya tidak memerlukan waktu lama dan tidak memerlukan banyak biaya. Kelemahannya, dengan kerangka legal yang sebatas pada SKB, tidak mudah bagi pemerintah untuk memperoleh komitmen dari DPRD, terutama terkait dengan dukungan penganggaran dan perencanaan.

Dari sisi sustainabilitas, kerangka legal ini juga kurang memberikan jaminan sustainabilitas kerjasama, karena kekuatan hukumnya terbatas pada kesepakatan antar pihak yang pada umumnya tidak disertai dengan pemberlakuan sanksi terhadap pelanggaran kesepakatan. Keberhasilan dari format kerjasama semacam ini akan sangat bergantung pada daya tarik dan

efektivitas struktur insentif yang diciptakan bersama bagi pihak-pihak yang terkait, baik institusional maupun individual. Faktor yang juga sangat signifikan adalah keberadaan aktor kunci sebagai inisiator maupun motor pendorong kerjasama. Persoalannya seringkali kapasitas-kapasitas yang menjadi "prasyarat" bagi seorang aktor kunci atau inisiator adalah kapasitas yang tidak *transferable* meskipun bisa dikondisikan, misalnya adalah kemampuan membangun jaringan, kemampuan persuasi, kepekaan menangkap peluang kerjasama, dan seterusnya .

4. *Fisibilitas*

Sebagaimana pengembangan model ke 3 di atas, pengembangan kerjasama dengan format badan usaha bersama ini memerlukan proses yang jauh lebih rumit dan energi yang tidak sedikit. Pada umumnya pola kerjasama semacam ini menghadapi tantangan yang relatif berat pada proses awal membangun kesadaran dan komitmen bersama. Upaya mencari titik temu dari berbagai perbedaan prioritas masing-masing daerah misalnya, bukanlah pekerjaan yang sederhana. Padahal titik temu kepentingan dalam forum kerjasama inilah yang menjadi dasar bagi tumbuhnya komitmen daerah untuk bekerjasama. Di samping itu pada lingkup internal, masing-masing daerah umumnya juga menghadapi persoalan dalam meyakinkan parlemen masing-masing. Namun demikian kendala-kendala tersebut pada dasarnya dapat diatasi selama tersedia argumentasi logis yang diikuti dengan pembuktian bahwa kerjasama benar-benar dapat bekerja efektif dan memberikan kontribusi riil bagi pembangunan daerah.

Berdasarkan kekuatan dan kelemahan serta fisibilitas dari masing-masing alternatif format kelembagaan kerjasama antar daerah di atas, studi ini merekomendasikan alternatif ketiga dan keempat sebagai alternatif format kelembagaan kerjasama antar daerah yang ideal untuk dilaksanakan. Namun demikian, tidak berarti alternatif yang lain tidak perlu dikembangkan. Alternatif format kelembagaan kerjasama antar daerah yang pertama menjadi sangat penting untuk dijadikan pijakan pertama bagi daerah untuk mengembangkan lembaga kerjasama antar daerah yang handal di Indonesia pada masa-masa yang akan datang.

C. Pengelolaan dan Struktur Organisasi Kerjasama

Pilihan-pilihan terhadap bentuk kerjasama antar daerah sebagaimana diuraikan di atas akan sangat berpengaruh terhadap pola pengorganisasian, pengelolaan atau mekanisme kerja lembaga kerjasama maupun karakter struktur organisasi yang terbentuk. Pola pengorganisasian dan mekanisme kerja terkait erat dengan proses-proses perencanaan agenda kerja, pengambilan keputusan, implementasi kesepakatan, hingga pengelolaan keuangan. Sedangkan karakter struktur organisasi sangat terkait dengan pola relasi yang terbentuk diantara anggota kerjasama.

C.1. Pengelolaan Kerjasama

Dalam implementasinya, kerjasama-kerjasama antar daerah dapat melembagakan diri dalam berbagai bentuk, misalnya forum komunikasi, sekretariat bersama, asosiasi, konsorsium, dan sebagainya. Lembaga inilah yang kemudian berfungsi melakukan *game management* yang mendorong proses terjadinya kerjasama antar daerah. Terlepas dari apapun format kelembagaan yang dipilih, secara umum pengelolaan kerjasama antar daerah yang berkembang di Indonesia dan beberapa negara lain secara umum terbagi ke dalam dua pola yaitu pengelolaan profesional dan pengelolaan terintegrasi dengan pemerintah daerah.

1. *Pengelolaan oleh Profesional (Private Sector)*

   Pada pengelolaan profesional, pengelolaan lembaga kerjasama dilimpahkan pada kelompok profesional yang direkrut secara khusus untuk mengelola aktivitas kerjasama. Kelompok profesional yang biasanya dipimpin oleh seorang *manager* ini dipilih dengan menggunakan pertimbangan meritokrasi, misalnya melalui *fit and proper test* dan bekerja selama kurun waktu tertentu yang disepakati. *Manager* merupakan eksekutor dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan dari daerah-daerah sebagai anggota dari lembaga kerjasama daerah. Dengan demikian, daerah-daerah berfungsi sebagai dewan pengarah yang eksis di atas *manager*. Forum bersama yang melibatkan daerah-daerah sebagai anggota lembaga kerjasama inilah yang menjadi forum tertinggi dalam proses pengambilan keputusan. Untuk proses pelembagaan mekanisme kerja, organisasi sepertti ini dapat saja memiliki

semacam konstitusi, misalnya AD/ART untuk mengatur prosedur kerja dari organisasi tersebut.

Berdasarkan beberapa kasus, model ini sangat mempercepat terjadinya proses kerjasama antar daerah. Selain itu, model seperti ini juga memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi dari para anggotanya karena ada kepercayaan bahwa *manager* dan para anggotanya ini bersifat independen dan tidak memihak satu anggota. Sayangnya, salah satu kendala yang dihadapi dari model ini adalah terkait dengan proses integrasi yang tidak mudah antara aktivitas kerjasama antar daerah dengan unit-unit kerja di pemerintah daerah. Selain itu, diperlukan alokasi dana yang tidak sedikit untuk membentuk lembaga semacam ini.

2. Pengelolaan oleh Pemerintah Daerah (Public Sector)

Sistem pengelolaan internal atau embedded dimaksudkan sebagai pengelolaan kerjasama antar daerah yang sepenuhnya sepenuhnya melekat dalam unit-unit reguler pemerintah tanpa melibatkan kalangan profesional (non-pns). Dalam hal ini peran pengelolaan biasanya dilimpahkan kepada aparat-aparat instansi sesuai dengan tugas dan bidang dari sektor atau bidang yang dikerjasamakan. Daerah dapat secara bergantian menjalankan peran sebagai *manager* dalam periode waktu tertentu. *Manager* ini merupakan eksekutor dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan dari daerah-daerah sebagai anggota dari lembaga kerjasama daerah. Dengan demikian, daerah-daerah berfungsi sebagai dewan pengarah yang eksis di atas *manager*. Forum bersama yang melibatkan daerah-daerah sebagai anggota lembaga kerjasama inilah yang menjadi forum tertinggi dalam proses pengambilan keputusan. Sebagai contoh untuk kerjasama sektor pariwisata, maka Dinas Pariwisata di beberapa daerah yang ingin bekerjasama dalam sektor ini secara bergantian menjadi pengelola dari lembaga kerjasama antar daerah dalam sektor pariwisata.

Berdasarkan beberapa kasus, model ini tidak terlalu mempercepat terjadinya proses kerjasama antar daerah karena sangat berpeluang terjebak dalam logika birokrasi dalam proses mengembangkan kerjasama antar daerah. Persoalan lain adalah terkait dengan tingkat kepercayaan dari para anggotanya yang tidak dapat dijamin. Sedangkan salah satu kekuatan dari

model ini adalah tingginya tingkat integrasi antara aktivitas kerjasama antar daerah dengan unit-unit kerja di pemerintah daerah karena model ini memang dibawah pengelolaan pemerintah secara langsung.

Idealnya, lembaga-lembaga kerjasama antar daerah ke depan *integrated* dan *embedded* dengan lembaga pemerintah daerah. Dengan kata lain, kerjasama antar daerah idealnya sudah menjadi kesadaran bersama dari daerah. Selain kesadaran, pemerintah daerah idealnya juga sudah menerapkan kesadaran tersebut dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya sehari-hari. Dalam rangka mencapai itu, alternatif pertama di atas dapat menjadi awal dari proses panjang untuk mengintegrasikan dan melekatkan kerjasama daerah pada kelembagaan pemerintahan daerah. Setelah ada integrasi dan keterkaitan, maka lembaga kerjasama antar daerah seperti pada alternatif pertama ini kemudian bisa dihilangkan karena sudah tidak relavan dan daerah-daerah sudah secara langsung mampu melakukan kerjasama melalui aparaturnya masing-masing.

C.2. Struktur Organisasi Kerjasama

Terkait dengan struktur organisasi, dari pengalaman yang ada, setidaknya juga dapat diambil dua model struktur organisasi.

1. *Organisasi Berbasis Pada Hirerakhi*

   Model pertama berbasis pada teori intraorganisasi (*intraorganizational theory*). Beberapa karakter yang dimiliki oleh model pertama ini adalah terdapat pola hubungan yang bersifat hierarkhis antar anggota. Forum organisasi kerjasama dianggap merupakan unit yang koheren dengan tujuan yang jelas yang ditentukan hanya oleh sekelompok pihak. Proses pembuatan keputusan organisasipun bersifat *top-down* dan tidak melibatkan anggota. Karakter lain adalah dalam relasi antar anggota yang bersifat otoritatif.

2. *Organsiasi Berbasis Pada Networks*

   Sedangkan model yang kedua berbasis pada teori interorganisasi (*interorganizational theory*) dengan berbasis pada *network* antar anggota. Tidak seperti model yang pertama, kerjasama antar daerah yang berbasis

network lebih didasarkan pada inter-relasi yang dilakukan oleh daerah, yang masing-masing daerah bersifat bebas dan mandiri untuk melakukan relasi satu sama lain. Selain itu, tidak ada struktur kewenangan sentral dan tujuan dari kerjasama tersebut merupakan hasil kesepakatan dari daerah-daerah yang menjadi anggota forum kerjasama antar daerah tersebut sebagai perwujudan dari aksi bersama (*collective action*).

Perkembangan situasi saat ini telah menunjukkan bahwa tampaknya hampir mustahil untuk dapat mengembangkan mekanisme dan struktur organisasi yang berbasis pada teori intraorganisasi seperti yang sudah diuraikan di atas. Dengan demikian, lembaga kerjasama antar daerah di Indonesia ke depan idealnya mampu untuk mengembangkan mekanisme kerja dan struktur organisasi yang lebih mengandalkan pada *network*, terutama *intergovermental networks*, sehingga lembaga kerjama antar daerah yang ada akan dapat memberi kontribusi yang signifikan bagi daerah sebagai anggota dari lembaga kerjasama antar daerah tersebut.

D. Sumber Pendanaan

Menyangkut sumber pendanaan, setidaknya tersedia beberapa alternatif, yaitu:

D.1. Mengandalkan pada iuran anggota

Iuran anggota ini diambil dari alokasi dana anggaran pendapatan dan belanja daerah. Salah satu kelebihan dari model pendanaan seperti ini adalah terjaminnya eksistensi dari lembaga kerjasama daerah karena sudah terintegrasi dengan program-program pembangunan daerah. Sedangkan kelemahannya adalah bahwa mekanisme ini mensyaratkan adanya kesepakatan antara birokrat (pemerintah daerah) dengan para politisi (DPRD) tentang arti pentingnya kerjasama antar daerah.

D.2. Mengandalkan pada bantuan pemerintah pemerintah

Misalnya pemerintah pusat mengalokasikan dana khusus bagi lembaga kerjasama yang layak untuk dibantu. Kelebihan dari mekanisme ini adalah tersedianya jaminan Pendanaan yang juga berimplikasi pada jaminan eksistensi lembaga kerjasama daerah. Sedangkan kelemahan dari mekanisme ini adalah membuka peluang bagi intervensi dari pemerintah pusat terhadap kinerja lembaga kerjasama antar daerah.

D.3. Mengandalkan pada bantuan lembaga donor

Kelebihan dari mekanisme ini adalah tersedianya jaminan keuangan yang juga berimplikasi pada jaminan eksistensi lembaga kerjasama daerah. Kelemahan utama dari mekanisme Pendanaan seperti ini adalah tidak adanya jaminan akan keberlanjutan dukungan Pendanaan untuk lembaga kerjasama daerah.

D.4. Mengandalkan pada bantuan sponsor

Biasanya kontribusi yang diberikan oleh sponsor tidak sedikit jumlahnya. Namun demikian, biasanya pula ada kompensasi yang harus ditanggung dan dilaksanakan oleh lembaga kerjasama antar daerah yang bisa saja kemudian berimplikasi pada bergesernya fungsi dari lembaga kerjasama antar daerah yang ada.

D.5. Mengandalkan pada pembeli, jika format kelembagaan berbentuk badan usaha daerah bersama

Salah satu tantangan dari mekanisme ini adalah bagaimana membuat badan usaha daerah memiliki performa yang baik sehingga pendapatan dari pembeli juga bisa menjamin keberlangsungan dari badan usaha daerah yang ada.

Pengalaman dari dalam dan luar negeri menunjukkan bahwa dukungan pendanaan dari lembaga donor saja tidak akan pernah dapat menjamin keberlangsungan dan optimalisasi lembaga kerjasama antar daerah. Demikian juga bagi lembaga kerjasama antar daerah yang hanya mengandalkan pemerintah daerah pusat atau pemerintah pusat saja. Dengan demikian, ke depan, idealnya lembaga kerjasama antar daerah memiliki sumber yang lebih dapat menjamin pelaksanaan fungsi dari lembaga kerjasama antar daerah tersebut. Dukungan finansial lembaga donor menjadi sangat penting hanya pada awal kelahiran suatu lembaga kerjasama

antar daerah. Setelah itu, idealnya lembaga kerjasama antar daerah yang ada juga mendapat dukungan dana dari pemrintah daerah, pemerintah pusat atau bahkan dukungan dana dari sektor swasta, sepanjang tidak memiliki kompensasi yang merugikan bagi esistensi dan pelaksanaan fungsi dari lembaga kerjasama antar daerah tersebut.

E. Kerangka Regulasi

E.1. Kerangka Regulasi Nasional

Kerjasama antar pemerintah daerah telah cukup jelas diatur dalam Pasal 195-197 UU No.32 Tahun 2004. Hal ini merupakan suatu perbaikan dari pengaturan yang terdahulu, khususnya pengaturan kerjasama antar daerah yang diatur dalam Pasal 87-88 UU No.22 Tahun 1999. Perbaikan utama yang diberikan oleh UU No.32 Tahun 2004 adalah tujuan dari kerjasama itu dan adanya semacam "kewajiban" untuk melakukan kerjasama antar pemerintah daerah. Dalam Pasal 195 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 telah digariskan bahwa kerjasama yang akan diadakan oleh pemerintah daerah wajib bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan pertimbangan utama bahwa kerjasama itu efisien dan efektif bagi peningkatan pelayanan publik, serta sinergis dan saling menguntungkan bagi pemerintah daerah. Ketentuan ini tidak terlihat pada pendahulunya (Pasal 88 UU No.22 Tahun 1999).

Selain tujuan kerjasama yang telah digariskan, dalam pengaturan tentang kerjasama antar daerah juga terdapat semacam "kewajiban" kepada daerah yang berbatasan langsung untuk melakukan kerjasama dalam penyediaan pelayanan publik. Disimpulkan sebagai suatu "kewajiban" karena terdapat semacam ancaman yang ditentukan oleh Pasal 196 ayat (4) UU No.32 Tahun 2004. Pasal ini menentukan bahwa apabila pemerintah daerah tidak melaksanakan kerjasama dalam mengelola pelayanan publik yang mempunyai dampak lintas daerah maka pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Artinya, pemerintah pusat dapat mengambil alih pengelolaan pelayanan publik tersebut meskipun tidak termasuk dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004.

Meskipun demikian, untuk melaksanakan pasal-pasal kerjasama ini masih dibutuhkan adanya peraturan pemerintah yang akan mengatur lebih detail mengenai pola dan bentuk kerjasama yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 197 UU No.32 Tahun 2004. Namun sampai dengan laporan ini diselesaikan, peraturan pemerintah tersebut belum diundangkan dan masih berupa draft Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

Ketidaktersediaan peraturan pemerintah itu, tidak berarti bahwa kerjasama antar pemerintah daerah tidak dapat dilakukan karena redaksi norma hukum Pasal 195 UU No.32 Tahun 2004 telah sangat jelas memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama (*enabling norm*). Hal ini menunjukan bahwa para pembentukan UU No.32 Tahun 2004 mempunyai maksud (*legislative intent*) bahwa pemerintah daerah dapat melakukan kerjasama. Artinya, kemudian, bahwa tanpa peraturan pemerintah pun, kerjasama oleh pemerintah daerah tetap saja dapat dilakukan. Hal ini diperkuat dengan kondisi empirik, dimana sudah ada beberapa pemerintah daerah yang telah melakukan kerjasama sebelum diundangkannya UU No.32 Tahun 2004; sehingga argumen yang mengatakan bahwa kerjasama belum dapat dilakukan sebelum adanya peraturan pemerintah yang mengaturnya tidak dapat dijadikan argumen yang kuat untuk melarang dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah. Alasan-alasan ini membuktikan bahwa *legislative intent* dari UU No.32 Tahun 2004 memperbolehkan daerah untuk melakukan kerjasama antar pemerintah daerah, bahkan memperbolehkan untuk melakukan kerjasama dengan pihak ketiga (swasta, LSM dan pihak luar negeri).

E.2. Alternatif Kerangka Legal di Tingkat Lokal

Kerangka regulasi nasional mengenai kerjasama antar daerah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk melakukan kerjasama diberbagai urusan pemerintahan. Keleluasaan yang ada ini berimplikasi pula terhadap penerapan berbagai bentuk produk hukum dalam rangka formalisasi kerjasama. Produk-produk hukum yang paling sering digunakan sebagai basis legal formal kerjasama antar daerah adalah Kontrak/Perjanjian, Memorandum of Understanding (MoU), dan Keputusan Bersama.

Perlu ditekankan bahwa perangkat hukum atau peraturan yang digunakan hanya merupakan salah satu bagian dalam proses formalisasi kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak yang bekerjasama. Jadi kedudukan kerangka legal disini hanya memberikan wadah formalisasi dari kesepakatan-kesepakatan yang telah disepakati oleh pihak-pihak yang bekerjasama.. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan *Pacta Sunt Servanda* atau perjanjian adalah undang-undang bagi para pihak yang membentuknya sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Dengan kata lain, kunci keberhasilan dari suatu perjanjian adalah kemauan dari para pihak untuk memenuhi kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuatnya. Oleh karenanya, ketika terjadi pelanggaran maka pihak yang melakukan pelanggaran harus bersedia menanggung akibatnya.

1. *Perjanjian/Kontrak*

Perjanjian dan kontrak adalah pada dasarnya adalah dua hal yang berbeda; yang mana perjanjian merupakan *genus*-nya, sedangkan kontrak adalah *species*-nya. Jadi suatu kontrak, pasti merupakan suatu perjanjian, tetapi perjanjian belum tentu merupakan suatu kontrak. Kontrak sendiri adalah salah satu jenis perjanjian, yaitu perjanjian tertulis. Dengan demikian, kontrak inilah yang merupakan perjanjian yang harus dituangkan dalam bentuk tertulis.

Dari perspektif ilmu hukum, esensi dari suatu kerjasama adalah suatu perjanjian yang dibentuk oleh para pihak yang ingin mengikatkan diri untuk sesuatu hal, sehingga didalamnya pasti berisi hak dan kewajiban bagi para pihak. Hak dan kewajiban itulah yang dimaksud dengan "suatu hal tertentu" dalam syarat sahnya suatu perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Selengkapnya mengenai syarat sahnya perjanjian adalah sebagai berikut:

a. Sepakat mereka yang mengikat dirinya;
b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
c. Suatu hal tertentu; dan
d. Suatu sebab yang halal.

Berdasarkan syarat-syarat sahnya perjanjian ini, tidak didapatkan ketentuan bahwa perjanjian itu harus tertulis, sehingga kesepakatan tidak tertulis pun sudah dapat dikategorikan sebagai suatu perjanjian. Alasan

utama yang mendorong para pihak untuk selalu menggunakan perjanjian tertulis adalah alasan pembuktian. Oleh karenanya ketika terjadi sengketa dalam pelaksanaan kesepakatan mereka maka proses untuk membuktikan pihak mana yang harus menanggungnya dapat dilakukan dengan mudah.

2. Memorandum of Understanding (MoU)

Berbeda dengan kontrak, *Memorandum of Understanding* (MoU) dari perspektif ilmu hukum, belum dapat dikategorikan sebagai suatu perjanjian karena dalam MoU hanya menuangkan beberapa kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak dan belum ada hak dan kewajiban para pihak. Oleh karena itu, MoU belum memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian, khususnya suatu hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Meskipun demikian, dalam tataran empirik, sangat sulit membedakan MoU dengan perjanjian karena banyak MoU yang telah menentukan hak dan kewajiban para pihak secara detail meskipun menggunakan nama MoU. Idealnya, suatu MoU merupakan embrio dari suatu perjanjian sehingga inisiasi suatu perjanjian dimulai dari suatu MoU.

3. Surat Keputusan Bersama (SKB)

Berbeda dengan kedua produk hukum yang dijelaskan sebelumnya yang lebih berkarakter privat, SKB lebih mempunyai karakter publik dalam pola hubungan dan interaksinya. Karakter publik ini dapat dilihat pada pihak-pihaknya, seperti pada pembentukan Sekber Kartamantul dan Barlingmascakeb, yaitu para kepala daerah. Kepala daerah merupakan satu-satunya subyek hukum yang dapat mewakili daerahnya, baik itu di dalam maupun di luar pengadilan. Kewenangan itu diberikan oleh Pasal UU 25 huruf f No.32 Tahun 2004, yang menentukan bahwa

> "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan...".

Analogi yang mendasari pemberian kewenangan ini sama dengan analogi yang digunakan untuk mendasari kewenangan presiden sebagai kepala negara. Kepala negara atau kepala daerah dianggap sebagai personifikasi

dari negara/daerahnya sehingga ketika melakukan tindakan atau perbuatan hukum, tindakan atau perbuatan hukum itu merupakan tindakan atau perbuatan hukum negara/daerah. Konsekuensi hukum yang ditimbulkan juga tidak hanya mengikat para kepala daerah saja, tetapi juga mengikat daerah yang bersangkutan. Selain dari pihak yang terkait, karakter publik SKB juga nampak pada obyek hukum dari keputusan bersama itu. Umumnya, Obyeknya adalah kewenangan publik.

Karakter publik yang melekat pada SKB ini menyebabkan SKB dianggap sebagai peraturan publik. Dengan dipandang sebagai peraturan publik, maka pelaksanaan dari keputusan bersama dapat menggunakan dana publik. Namun dengan diundangkannya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah membedakan ''peraturan'' dan ''keputusan''. Term peraturan hanya digunakan untuk produk hukum yang bersifat umum dan abtrak. Pengertian ini diambil dari term *regeling*/regulation yang berarti peraturan. Pada tataran hukum positif, pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Huruf b UU No. 10 Tahun 2004 adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Artinya, *adressat* hukumnya selalu semua orang; tidak terbatas pada suatu subjek tertentu atau kejadian tertentu saja. Sedangkan term keputusan hanya digunakan untuk produk hukum yang bersifat konkrit, individual, dan final. Pengertian ini pun diambil dari term Bahasa Belanda, yaitu *beschikking*. Yang dalam Bahasa Inggrisnya sering disebut dengan *decree*. Maksud dari sifat keputusan yang konkrit, individual, dan final adalah keputusan memiliki sifat konkrit. Artinya, obyek yang diputuskan dalam keputusan tertentu atau dapat ditentukan; bersifat individual, karena keputusan itu tidak ditujukan bagi umum, tetapi subyek hukum tertentu baik alamat maupun hal yang ditujukan, kalau yang dituju lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan; sedangkan final berarti sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

4. Rekomendasi

Jika didasarkan pada hukum positif, maka produk hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) dan perjanjian kerjasama/MoU adalah produk

hukum yang paling tepat untuk dijadikan dasar pembentukan kerjasama antar daerah. Hal ini disebabkan karena keputusan bersama telah memenuhi kriteria keputusan, yaitu konkrit, individual, dan final. Sifat konkritnya, karena obyek yang diatur sudah bersifat konkrit, seperti kerjasama di urusan pemerintahan tertentu; sifat individualnya, karena subyek hukumnya sudah tertentu, seperti pembentukan badan kerjasama daerah, kewenangan, personel, dan garis pertanggungjawabannya; sedangkan sifat finalnya, karena keputusan bersama itu tidak perlu lagi dimintakan persetujuan kepada pihak atasan dan langsung berlaku ketika ditandatangani oleh para pihak (kepala daerah). Sedangkan perjanjian kerjasama/MoU direkomendasikan karena mempunyai karakter privat, lebih leluasa dalam membentuk klausulnya dan ini untuk menampung kerjasama yang dilakukan dengan pihak ketiga, seperti Swasta, LSM dan Pihak Luar Negeri. Tidak menggunakan keputusan bersama, karena karakternya lebih privat, apalagi dengan adanya pihak luar negeri. Pihak luar negeri kemungkinan besar akan menolak ketika mereka diikat oleh peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas negara lain.

Pilihan terhadap kerangka formalisasi kerjasama (misalnya MoU atau SKB) harus disesuaikan dengan karakteristik kerjasama yang akan dibangun. Ketika kerjasamanya lebih cenderung bersifat publik maka Keputusan Bersama (SKB) adalah produk hukum terbaik untuk mewadahinya; sedangkan jika dibutuhkan keleluasaan dan melibatkan pihak ketiga maka Perjanjian Kerjasama (MoU) merupakan kerangka yang tepat sebagai sarana formalisasi kerjasama.

Masih terkait dengan Keputusan Bersama, dalam Pasal 5 Draft Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah ditentukan bahwa produk hukum yang digunakan untuk formalisasi kerjasama antar daerah adalah Peraturan Bersama Kepala Daerah. Namun perlu diperhatikan bahwa Pasal 195 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 telah menentukan bahwa produk hukum yang digunakan untuk formalisasi kerjasama antar daerah adalah Keputusan Bersama. Meskipun ketentuan Pasal 5 Draft Rancangan Peraturan Pemerintah itu belum mengikat, tetapi pembentuk PP harus benar-benar memperhatikannya karena jika terjadi ketidaksinkronan dengan ketentuan dalam Pasal 195 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004, maka ketentuan yang diatur dalam Pasal 5 Draft Rancangan Peraturan Pemerintah itu nantinya akan batal demi hukum karena

bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Di samping itu, Pasal 146 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 telah menentukan bahwa materi muatan dari Peraturan Kepala Daerah adalah materi untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi tidak bebas untuk menetapkan Peraturan Kepala Daerah, harus ada perintah atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah.

Ketentuan untuk menggunakan Peraturan Bersama Kepala Daerah itu pun tidak direkomendasikan dalam Surat Edaran Menteri dalam Negeri No.120/1730/SJ Tanggal 13 Juli 2005, perihal Kerjasama Antar Daerah (SE Mendagri). Dalam SE Mendagri ini hanya direkomendasikan tiga produk hukum, yaitu Keputusan Bersama, MoU, dan Perjanjian Kerjasama ; jadi tidak ada peraturan bersama kepala daerah.

F. Pengelolaan Forum-Forum Kerjasama Antar Daerah Melalui Simpul Kerjasama Nasional

Seperti sudah disinggung di awal bab, persoalan sinergi dan koordinasi antar lembaga kerjasama antar daerah menjadi persoalan penting yang sampai saat ini masih belum terpecahkan. Dalam konteks inilah maka studi ini merekomendasikan adanya simpul kerjasama di level nasional yang berfungsi untuk mendorong sinergi dan koordinasi dari lembaga-lembaga kerjasama antar daerah yang sudah ada. Simpul ini juga diharapkan dapat memfasilitasi proses *knowledge sharing*, *information sharing* dan pengembangan *network* antar lembaga kerjasama daerah yang sudah ada sehingga pengembangan kerjasama dapat lebih dioptimalkan.

Sebenarnya fungsi-fungsi seperti ini sudah mulai dijalankan oleh berbagai pihak seperti Departemen Dalam Negeri[64], Departemen Kimpraswil[65], Kementrian

[64] Di Departemen Dalam negeri misalnya terdapat tiga sub direktorat yang menangani kerjasama yaitu Subdit kerjasama ekonomi regional, subdit kerjasama pembangunan wilayah dan subdit pembangunan perkotaan.

[65] Departemen Kimpraswil misalnya mengembangkan program kawasan perekonomian terpadu (KAPET) untuk kawasan Indonesia Timur.

Pengembangan Daerah Tertinggal (KPDT)[66], Bappenas[67], serta Asosiasi-asosiasi kerjasama pemerintah dan parlemen daerah seperti APEKSI-ADEKSI. Upaya pengembangan kerjasama antar daerah ini juga telah menjadi *concern* utama dari berbagai lembaga pembangunan internasional seperti UNDP, GTZ, USAID dan JICA. Lembaga-lembaga tersebut secara aktif dalam lima tahun terakhir telah turut mendukung pengembangan kerjasama antar daerah di Indonesia. Namun demikian, upaya-upaya penguatan serta fasilitasi seperti itu masih bersifat parsial. Fasilitasi yang dilakukan oleh departemen-departemen pemerintah, misalnya, masih terbatas dalam logika sektor yang menjadi bidang kerjanya. Sementara itu, dukungan bagi pengembangan lembaga kerjasama antar daerah yang diberikan oleh lembaga-lembaga donor, pada umumnya hanya berada dalam koridor logika masing-masing lembaga donor. Tidak mengherankan jika kemudian lembaga-lembaga donor terkesan hanya berorientasi pada pelaksanaan program atau proyeknya masing-masing yang bersifat kurang komprehensif dan kurang visioner.

F.1. Prinsip Pengorganisasian

Perlu dipertegas sejak awal bahwa upaya pembentukan simpul kerjasama ini tidak diartikan sebagai bentuk pembatasan atau pengaturan praktek-praktek kerjasama yang sudah berkembang. Dimensi otonomi dan *voluntary* tetap merupakan unsur yang tidak bisa dilepaskan dari efektivitas sebuah kerjasama. Semangat dan prinsip-prinsip pengorganisasian simpul kerjasama pada hakekatnya sama dengan semangat dan prinsip-prinsip pengorganisasian kerjasama antar daerah sebagaimana telah diuraikan di atas yaitu Kemitraan Sejajar (*equal partnership*), Sinergis dan Saling menguntungkan, Berbasis Kebutuhan (*Need-Based*), Pelibatan dan Pemilikan (*Engagement & Ownership*), Fleksibel, Legitimate, Efektif, Akuntabel & Transparan serta Berkelanjutan.

Di samping prinsip-prinsip di atas, dalam pengelolaan simpul kerjasama antar daerah di tingkat nasional perlu ditekankan semangat/prinsip *subsidiarity* dan *networking.* Kedua prinsip ini pada dasarnya diadopsi dalam rangka mempertegas

[66] KDT secara aktif juga telah mempromosikan kerjasama pengembangan ekonomi regional, diantaranya dengan menjadikan kerjasama Barlingmascakeb sebagai modelnya.

[67] Di Bapenas terdapat sub direktorat khusus yang menangani kerjasama antar daerah.

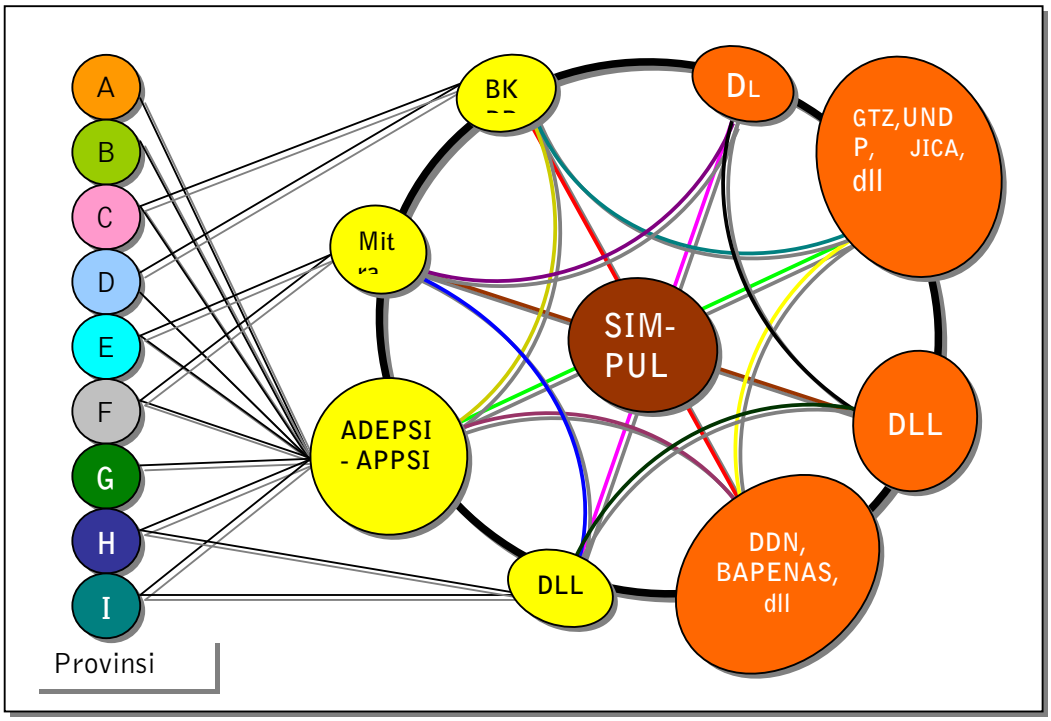
fungsi-fungsi yang dapat diperankan oleh simpul kerjasama serta pola relasi antara simpul kerjasama dengan forum-forum kerjasama di daerah. Kejelasan fungsi dan pola hubungan ini penting dalam rangka optimalisasi kinerja simpul sehingga dapat memberikan kontribusi yang jelas bagi pengembangan kerjasama antar daerah baik di tingkat lokal maupun nasional.

F.2. Skema Pengorganisasian

Mengingat perbedaan karakteristik peran dan fungsi serta pola kerjasama antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, maka simpul organisasi kerjasama yang dibentuk pada level nasional perlu dibedakan ke dalam Simpul Kerjasama antar Provinsi dan Simpul Kerjasama antar Kabupaten/Kota.

Simpul kerjasama antar provinsi merupakan simpul bagi seluruh forum-forum kerjasama antar provinsi yang ada di Indonesia, baik yang berbasis pada pemerintah, dalam hal ini eksekutif dengan berbagai bidang dan sektor di dalamnya, maupun kerjasama di antara legislatif provinsi misalnya APPSI, ADEPSI, Mitra Praja Utama (kerjasama antar pemerintah provinsi se Jawa-Bali), dan lain-lain. Pada kerjasama antar pemerintah kabupaten/kota, simpul yang dibentuk pada level nasional merupakan simpul dari seluruh forum kerjasama antar kabupaten/kota baik yang berbasis pada eksekutif maupun legislatif termasuk kerjasama antar kabupaten/kota yang sifatnya lintas provinsi seperti BKKSI, APEKSI, ADKASI, ADEKSI, Kartamantul, Barlingmascakeb, Javapromo, dan lain-lain.

Ilustrasi 1: Simpul Kerjasama Antar Provinsi



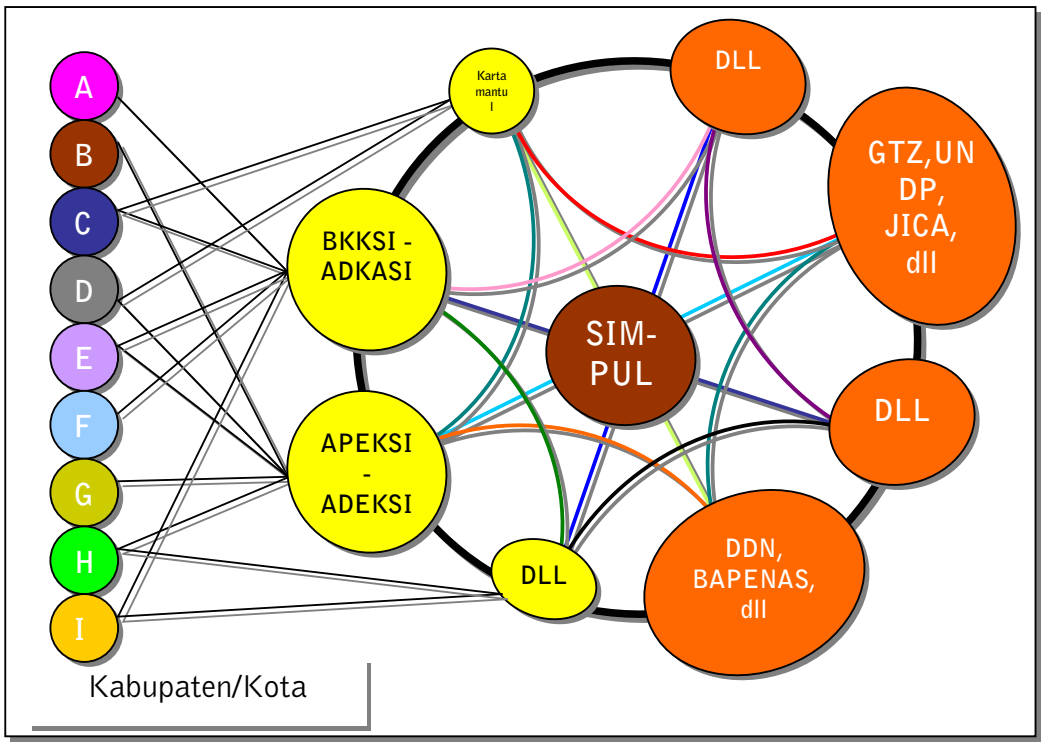
Dari ilustrasi skematik di atas digambarkan bahwa Simpul kerjasama berperan sebagai aktor penyambung (intermediary actor) dalam relasi diantara forum kerjasama maupun antara forum-forum kerjasama dengan aktor eksternal baik dari pemerintah pusat (misalnya DDN, Bappenas, dll) maupun aktor-aktor dari organisasi internasional (misalnya GTZ, UNDP, JICA, dll). Peran sebagai *intermediary actor* ini bersifat komplementer, dimana masing-masing institusi juga tetap dapat berhubungan langsung dengan semua aktor terkait tanpa harus melalui Simpul.

Tentu saja tidak mudah untuk merumuskan format simpul yang ada yang dapat menampung beragam kepentingan di dalamnya. Pengalaman beberapa lembaga kerjasama di tingkat nasional juga dengan jelas menunjukkan bahwa sering kali organisasi semacam ini justru menjadi tidak efektif akibat beban politik yang terlalu berat. Sebagian besar energi terserap untuk mendamaikan konflik kepentingan di antara anggotanya. Upaya pengembangan kerjasama di tingkat lokal sebagai tujuan dasarnya justru terabaikan.

Bercermin dari berbagai pengalaman penyelenggaraan kerjasama tersebut, maka diperlukan upaya serius untuk merumuskan strategi efektif bagi pengembangan

simpul seperti ini. Prinsip dasar yang harus selalu ditekankan adalah bahwa inisiatif apapun yang dikembangkan harus didasarkan pada kebutuhan anggota. Proses keanggotaan yang "otomatis" yang semata-mata didasarkan pada kesamaan identitas dan bukan berbasis pada kebutuhan riil hanya akan menjadi titik rapuh dari bangunan kerjasama. Oleh karena itu dalam mengorganisir simpul seperti ini, yang pertamakali perlu dibangun adalah adanya visi dan misi bersama bahwa keberadaan simpul kerjasama memang benar-benar diperlukan dan memberi manfaat bagi daerah.

Ilustrasi 2: Simpul Kerjasama antar Kabupaten/Kota



F.3. Desain Kelembagaan

Dalam membangun dan mengelola kedua simpul di atas, setidaknya terdapat dua pilihan mengenai format kelembagaan. Alternatif yang pertama adalah model pengorganisasian dengan prinsip *subsidiarity* dan alternatif kedua adalah model pengorganisasian yang lebih didasarkan pada semangat *networking*.

1. *Kewenangan*

Dalam prinsip *subsidiarity*, simpul dibentuk semata-mata untuk menjalankan fungsi-fungsi yang tidak dapat dilakukan pada tingkat lembaga kerjasama antar daerah atau karena adanya pertimbangan bahwa fungsi-fungsi tersebut akan lebih efektif jika dilakukan secara kolektif dalam skala yang lebih makro. Prinsip seperti ini merupakan salah satu prinsip dasar dalam pengorganisasian model federasi. Simpul dengan sifat *subsidiarity* seperti ini dapat diadopsi dengan catatan bahwa ada kesepahaman bersama diantara forum-forum kerjasama baik lingkup provinsi, kabupaten dan kota untuk membentuk simpul organisasi diantara mereka. Selain itu juga adanya komitmen untuk mengembangkan *network* diantara forum-forum kerjasama baik lingkup provinsi, kabupaten dan kota maupun dengan pihak luar. Yang juga tidak kalah pentingnya adalah adanya komitmen dari masing-masing pihak untuk melimpahkan sebagian kewenangan kepada institusi kolektif.

Berbeda dengan prinsip *subsidiarity*, dalam prinsip *networking* tidak ada pelimpahan kewenangan, melainkan sharing kewenangan. Dengan demikian, semua lembaga kerjasama antar daerah yang menjadi anggota dari simpul memiliki kewenangan yang utuh meskipun mereka berinteraksi satu sama lain. Simpul dengan sifat seperti ini berperan sebagai mediator yang menjembatani relasi antar aktor baik internal maupun eksternal. Relasi ini sebenarnya bisa juga dilakukan secara langsung tanpa melalui mediasi dari simpul kerjasama.

Keuntungan dari pengorganisasian semacam ini adalah adanya jaminan *equal opportunity*. Masing-masing aktor memiliki peluang yang sama sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya. Pada saat yang sama pola ini juga memunculkan mekanisme kompensasi bagi aktor-aktor yang memiliki kapasitas lebih terbatas. Dengan demikian peluang bagi aktor-aktor berpotensi untuk meningkatkan kapasitasnya akan tetap terbuka sementara aktor-aktor lain dengan kapasitas yang lebih terbatas akan memperoleh manfaat dari peran yang yang dimainkan oleh Simpul kerjasama.

2. *Pengelolaan*

Terkait dengan manajemen internal simpul, manajemen internal simpul idealnya mengedepankan kinerja yang berbasis akuntabilitas, pengelolaan keuangan yang transparan, model kepemimpinan kolektif dan

berbasis pada konsensus kepentingan bersama lembaga kerjasama antar daerah. Pengadopsian prinsip-prinsip ini harus tercermin dalam tata aturan kelembagaan yang dirumuskan dan harus menjadi *code of cunduct* dari aktivitas simpul. Dengan demikian, diharapkan tingkat kepercayaan dan kebutuhan anggota terhadap simpul akan terjaga dan pada gilirannya keberadaan simpul juga akan bermanfaat bagi pelaksanaan kebijakan otonomi dan desentralisasi di Indonesia.

Lebih spesifik, simpul ini dapat berupa forum atau lembaga yang berbentuk sekretariat bersama, konsorsium, dan lain-lain yang berfungsi untuk melakukan *game management* yang mendorong proses terjadinya kerjasama antar daerah. Lembaga ini dikelola oleh kalangan profesional yang berfungsi sebagai *manager* yang dipilih dalam periode waktu tertentu dengan menggunakan pertimbangan meritokrasi, misalnya melalui *fit and proper test*. *Manager* ini merupakan eksekutor dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan dari lembaga-lembaga kerjasama antar daerah sebagai anggota dari simpul tersebut. Dengan demikian, kekuasaan tertinggi ada pada forum yang melibatkan lembaga-lembaga kerjasama antar daerah. Forum ini pulalah yang menjadi forum tertinggi dalam proses pengambilan keputusan di tingkat simpul. Untuk proses pelembagaan mekanisme kerja, organisasi simpul ini dapat saja memiliki semacam konstitusi, misalnya AD/ART untuk mengatur prosedur kerja dari organisasi tersebut.

3. Sumber Pendanaan

Untuk Pendanaan, pada awalnya bisa saja simpul ini mendapat dukungan pendanaan dari lembaga donor. Namun pada pekembangannya, pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta kalangan swasta juga perlu memberikan dukungan finansial, sepanjang tidak memiliki kompensasi yang merugikan bagi esistensi dan pelaksanaan fungsi dari lembaga kerjasama antar daerah tersebut.

4. Kerangka Regulasi

Untuk kerangka regulasi, produk hukum yang direkomendasikan adalah keputusan bersama, perjanjian kerjasama dan MoU. Ketika produk hukum telah direstui oleh peraturan di tingkat nasional dan juga memenuhi

karakteristik kerjasama antar daerah. Sedangkan untuk membentuk simpul antar badan-badan kerjasama yang didasarkan para profesi dapat saja digunakan perjanjian kerjasama atau MoU antar badan-badan itu. Wakil dari badan-badan itu harus mempunyai wewenang untuk mewakili badan-badan tersebut yang diberikan oleh AD/ART atau Statuta Pendirian Badan tersebut. Namun jika hal itu terlalu formal dan kaku, maka dapat saja diadakan semacam joint session antar badan-badan itu. Alternatif terakhir ini lebih memberikan kesan longgar dalam upaya mensinkronkan isu yang ingin diusung bersama.

F.4. Spektrum Peran

Pada dasarnya kedua simpul ini dirancang untuk mendukung pengembangan kerjasama yang telah ada maupun menginisiasi pembentukan kerjasama-kerjasama baru. Adapun batasan peranan simpul kerjasama dapat dirumuskan sesuai dengan kesepakatan dari lembaga-lembaga kerjasama antar daerah yang ada sebagai anggota dari simpul tersebut. Peranan simpul kerjasama misalnya, dapat saja diarahkan untuk menjalankan peran ke dalam (internal) dan peran ke luar (eksternal). Peran ke dalam dari simpul kerjasama terutama terkait dengan upaya peningkatan kapasitas anggota, mendorong dan memfasilitasi kerjasama serta mengkoordinasikan penghimpunan dan penyebaran knowledge sebagai basis utama aktivitasnya. Peran eksternal terutama terkait dengan fungsi mediasi pengembangan jaringan dengan stakeholder kerjasama seperti pemerintah pusat, organisasi-organisasi donor internasional, organisasi non pemerintah baik lokal, nasional maupun internasional, serta kalangan akademisi.

1. *Spektrum Peran Internal*

   Berdasarkan tingkat kedalaman dukungannya, peranan Simpul dalam upaya mengembangkan kerjasama di antara provinsi maupun kabupaten kota, antara lain adalah sebagai berikut:

   a. *Memfasilitasi proses komunikasi*

      Dalam hal ini peranan Simpul terbatas pada memfasilitasi forum-forum pertemuan di antara unit-unit kerjasama (peran sebagai *event organizer*).

b. *Menjalankan peran sebagai knowledge organization*

Dalam hal ini Simpul menjalankan peran yang lebih kompleks meliputi, penghimpunan informasi dan knowledge (misalnya bestpractices daerah, regulasi lokal dan nasional, dst), pendokumentasian knowledge (misalnya pembentukan direktori forum kerjasama), serta mengkomunikasikan knowledge, misalnya melalui publikasi.

c. *Memfasilitasi penguatan kapasitas*

Dalam hal ini Simpul dapat berperan memfasilitasi pengembangan kapasitas SDM pemerintah daerah maupun SDM pengelola kerjasama, misalnya melalui fasilitasi horizontal learning di antara para pelaku kerjasama sejenis.

d. *Menginisiasi pengembangan jaringan kerjasama*

Dalam hal ini Simpul dapat berperan dalam mendorong dan mengawal terbentuknya kerjasama, misalnya dengan membantu mengidentifikasi kebutuhan dan menyusun prioritas kebutuhan, mempertemukan pihak-pihak untuk menghasilkan visi bersama, dst.

e. *Menjalankan peran mediasi di antara forum-forum kerjasama*

Ketika terjadi perselisihan diantara forum kerjasama maupun internal suatu forum kerjasama, Simpul dapat berperan sebagai mediator dalam upaya mengatasi persoalan.

2. *Spektrum Peran Eksternal*

Dalam peran ke luar (eksternal) tingkat kedalaman dan keluasan peran yang bisa dilakukan oleh Simpul tergantung pada seberapa besar dan seberapa jauh Simpul dapat merepresentasikan forum-forum kerjasama. Secara garis besar, fungsi-fungsi eksternal yang bisa dilakukan oleh Simpul adalah sebagai berikut:

a. Menjembatani komunikasi antara pemerintah pusat dengan forum-forum kerjasama pemerintah daerah.
b. Menjembatani komunikasi *antara* forum kerjasama dengan pemerintah maupun DPRD terkait.

c. Memfasilitasi pengembangan jaringan kerjasama antara forum-forum kerjasama dengan lembaga-lembaga donor dalam dan luar negeri.

d. Mengadvokasikan kepentingan forum-forum kerjasama pada proses pengambilan kebijakan terkait di pemerintah pusat.

Bab 5
Agenda Aksi Pengembangan Kerjasama Antar Daerah

Untuk membangun dan mengembangkan kerjasama antar daerah, harus ada mekanisme yang memastikan semua level pemerintahan serta kekuatan *civil society* dan *private sector* ikut terlibat di dalamnya. Kerjasama antar daerah dan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah harus dipahami bukan sekedar upaya untuk memenuhi kepentingan-kepentingan daerah, namun sekaligus bisa dimaknai sebagai langkah strategis untuk membantu pencapaian tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu, dalam agenda aksi sangat perlu diidentifikasi siapa melakukan apa dan dengan cara bagaimana dalam kaitannya dengan pengembangan kerjasama.

A. Pengembangan Kerjasama Antar Daerah

Ada banyak hal yang bisa dilakukan oleh banyak pihak untuk mendukung proses pengembangan kerjasama antar daerah di Indonesia. Berikut uraian dari masing-masing pihak beserta apa yang bisa dilakukannya.

A.1. Pemerintah Nasional

Dalam mengembangkan kerjasama di level lokal, terkait dengan format kelembagaan dan mekanisme kerja, pemerintah nasional bisa menyediakan pilihan-pilihan model kerjasama dan mekanisme kerja yang mungkin dilakukan oleh daerah sehingga bisa efektifitas kerjasama bisa dicapai. Dalam tahap awal pengembangan

kerjasama, insentif pendanaan juga diperlukan. Dukungan juga penting untuk diberikan dalam bentuk penyediaan program-program pengembangan staf kerjasama dan *set up* sistem pendukung. Selain itu, peran penting lain yang harus dilakukan adalah pembuatan peraturan perundangan yang menjamin daerah-daerah bisa membangun kerjasama dengan tetangganya sesuai dengan kebutuhan lokal.

A.2. Pemerintah Provinsi

Untuk Pemerintah Provinsi, peran yang dimainkan berada di dua level: terkait dengan pengembangan kerjasama antar provinsi dan kerjasama antar kabupaten/kota (maupun sektoral). Untuk kerjasama provinsi, pemerintah provinsi harus menentukan format kelembagaan dan mekanisme kerja yang sesuai dengan kebutuhan mereka, sekaligus menjamin dukungan pendanaan, sarana, pengembangan SDM, termasuk pembuatan landasan hukum yang memadai untuk kerjasama yang dibangun. edangkan untuk pengembangan kerjasama di kabupaten/kota, pemerintah provinsi bisa memberikan asistensi dalam menyusun format kelembagaan fisibel bagi bentuk kerjasama yang dipilih dan mekanisme kerja yang bisa mendorong efektifitas kerjasama. Untuk masalah pendanaan dan pengembangan sistem pendukung (dan SDM), bisa dirancang program-program operasional terutama dalam tahap pengembangan lembaga kerjasama tersebut. Terkait dengan aspek legal, provinsi bisa melakukan supervisi untuk memastikan bahwa kerjasama antar daerah otonom berada dalam koridor perundangan yang ada.

A.3. Pemerintah Kabupaten/Kota

Dalam mengembangkan kerjasama antara daerah (termasuk yang bersifat sektoral), Pemerintah Kabupaten/Kota harus merancang format kelembagaan yang disesuaikan dengan tujuan atau misi pembentukan kerjasama dengan melibatkan *stakeholders* terkait. Format kelembagaan ini selanjutnya harus ditopang dengan mekanisme kerja yang memastikan pencapaian tujuan dan misi kerjasama secara efektif.

Mereka yang terlibat dalam kerjasama juga harus memiliki komitmen pendanaan yang berkelanjutan, dalam bentuk penyediakan anggaran secara rutin dalam APBD untuk mendukung operasionalisasi kerjasama. Sistem pendukung juga harus dipersiapkan secara memadai, termasuk penyediaan SDM yang secara profesional bisa mengelola kerjasama antar daerah. Untuk menjamin proses

pelembagaan daerah-daerah yang bekerjasama perlu untuk menerbitkan peraturan daerah yang memberi kepastian atau jaminan hukum bagi kerjasama yang dibangun.

A.4. *Civil Society* dan *Economic Society*

Kekuatan non negara (termasuk lembaga donor) bisa mengambil peran penting, teruatama dalam memberikan asistensi kepada daerah untuk merancang format kelembagaan yang fisibel dengan area yang dikerjasamakan atau model kerjasama yang dibangun, sekaligus memberikan asistensi kepada daerah untuk merancang mekanisme kelembagaan yang fisibel. Dukungan lain adalah asistensi pendanaan terutama utama *set up* kelembagaan dan peningkatan kapasitas kelembagaan, termasuk untuk penyediaan sarana pendukung dan penyusunan program peningkatan kualitas SDM. Lembaga non negara juga bisa menjalankan fungsi mengawasi agar pengaturan formal kerjasama tetap berbasis pada prinsip-prinsip pengembangan kerjasama antar daerah.

B. Pengembangan Simpul Kerjasama Antar Daerah

Sedangkan untuk mendukung pengelolaan simpul lembaga-lembaga kerjasama antar daerah, ada banyak hal juga yang bisa dilakukan oleh banyak pihak sehingga kerjasama antar daerah dapat lebih sinergis satu dengan yang lainnya. Berikut uraian dari masing-masing pihak beserta apa yang bisa dilakukannya.

B.1. Pemerintah Nasional

Dalam hal penentuan format kelembagaan simpul kerjasama antar daerah, pemerintah nasional harus memfasilitasi lembaga-lembaga kerjasama antar daerah dalam menemukan format yang fisibel. Model yang bisa ditawarkan adalah merancang kelembagaan kerjasama dengan mengambil inspirasi dari model federasi (subsidiarity) ataukah mengikuti disain kelembagaan *networking*. Penentuan format tersebut akan berkonsekuensi pada model mekanisme kerja. Apapun mekanisme kerja yang dirancang, harus dipastikan bahwa lembaga tersebut harus bisa memainkan fungsi sebagai simpul jaringan kerjasama antar daerah.

Terkait dengan aspek pendanaan, pemerintah nasional harus menyediakan dana secara rutin dalam APBN. Selain pendanaan, harus juga dijamin ketersediaan sarana yang dibutuhkan, termasuk penyediaan tenaga profesional yang akan mengelola lembaga simpul tersebut. Agar legitimate secara yuridis, pemerintah nasional juga harus merancang regulasi yang memadai, misalnya dalam bentuk Undang-Undang.

B.2. Pemerintah Provinsi

Terkait dengan pengembangan simpul kerjasama di tingkatan provinsi, pemerintah provinsi harus menentukan format kelembagaan dan mekanisme kerja yang sesuai dengan kebutuhan mereka, sekaligus menjamin dukungan pendanaan, sarana, pengembangan SDM, termasuk pembuatan landasan hukum yang memadai untuk simpul kerjasama yang dibangun.

Sedangkan untuk pengembangan simpul kerjasama di kabupaten/kota, pemerintah provinsi bisa memberikan asistensi dalam menyusun format kelembagaan fisibel bagi bentuk kerjasama yang dipilih dan mekanisme kerja yang bisa mendorong efektifitas kerjasama. Untuk masalah pendanaan dan pengembangan sistem pendukung (dan SDM), bisa dirancang program-program operasional terutama dalam tahap pengembangan lembaga kerjasama tersebut. Terkait dengan aspek legal, provinsi bisa melakukan supervisi untuk memastikan bahwa simpul kerjasama antar daerah otonom berada dalam koridor perundangan yang ada.

B.3. Pemerintah Kabupaten

Dalam mengembangkan simpul kerjasama antara daerah, pemerintah kabupaten/kota harus merancang format kelembagaan simpul yang disesuaikan dengan tujuan atau misi lembaga-lembaga kerjasama yang menjadi anggotanya dengan melibatkan *stakeholders* terkait. Format kelembagaan ini selanjutnya harus ditopang dengan mekanisme kerja yang memastikan pencapaian tujuan dan misi kerjasama secara efektif.

Mereka yang terlibat dalam simpul kerjasama juga harus memiliki komitmen pendanaan yang berkelanjutan, dalam bentuk penyediakan anggaran secara rutin dalam APBD untuk mendukung operasionalisasi kerjasama. Sistem pendukung juga harus dipersiapkan secara memadai, termasuk penyediaan SDM yang secara profesional bisa mengelola kerjasama antar daerah.

B.4. *Civil Society* dan *Economic Society*

Peran yang signifikan bisa dilakukan oleh kekuatan civil society dan economic society, terutama lembaga donor, dalam mendukung pembentukan dan pengembangan simpul kerjasama. Terkait dengan format kelembagaan dan mekanisme kerja, mereka bisa ikut mengadvokasikan pilihan kelembagaan dan mekanisme kerja yang cocok untuk organisasi yang memainkan peran sebagai simpul kerjasama antar daerah. Terkait dengan dukungan finansial, aktor-aktor non negara tersebut bisa memberikan dukungan, terutama dalam proses *setting up* awal kelembagaan. Dalam proses tersebut, mereka juga bisa ikut membantu dalam penyediaan staf profesional untuk mengelola lembaga simpul kerjasama, misalnya melalui kegiatan yang ditujukan untuk meng- *up-grade* kemampuan staf organisasi.

Tabel 3

SIMPUL KERJASAMA ANTAR DAERAH

Isu Pengembangan Kerjasama dan Peran Setiap Aktor

Isu/Agenda	Aktor			
	Pemerintah Nasional	Pemerintah Lokal		CS/Lembaga Donor
		Provinsi	Kabupaten/Kota	
1. Format Kelembagaan	Memilih format kelembagaan yang fisibel diantara alternatif yang ada.	Memberikan masukan format kelembagaan yang mendukung kepentingan lokal	Memberikan masukan format kelembagaan yang mendukung kepentingan lokal	Ikut mengadvokasikan pilihan kelembagaan yang sesuai untuk simpul organisasi kerjasama di level nasional
2. Mekanisme Kerja	Menyusun mekanisme yang menjadikan lembaga tersebut sebagai simpul jaringan kerjasama antar daerah	Memberikan masukan agar mekanisme kerja yang disusun memfasilitasi kepentingan lokal	Memberikan masukan agar mekanisme kerja yang disusun memfasilitasi kepentingan lokal	Ikut mengadvokasikan pilihan mekanisme kerja yang menjamin organisasi kerjasama mendukung kepentingan lokal
3. Pendanaan	Menyediakan dana secara rutin melalui APBN	Membantu penyediaan anggaran untuk simpul kerjasama dalam tingkatan provinsi	Membantu penyediaan anggaran untuk simpul kerjasama dalam tingkatan kabuapten/kota	Membantu pendanaan bagi *setting up* awal kelembagaan.
4. Sistem Pendukung & SDM	Menyediakan sarana yang dbutuhkan, termasuk penyediaan profesional yang akan mengelola lembaga simpul tersebut	Menyediakan sarana yang dbutuhkan, termasuk penyediaan profesional yang akan mengelola lembaga simpul untuk provinsi	Menyediakan sarana yang dbutuhkan, termasuk penyediaan profesional yang akan mengelola lembaga simpul untuk kabupaten/kota	Membantu penydiaan staf profesional untuk mengelola lembaga simpul kerjasama (mis. lewat *up-grading* kemampuan).
5. Landasan Hukum	Ada regulasi yang berkekuatan hukum memadai, misalnya UU.	-	-	-

Tabel 3

KERJASAMA ANTAR DAERAH

Isu Pengembangan Kerjasama dan Peran Setiap Aktor

Isu/Agenda	Aktor			
	Pemerintah Nasional	Pemerintah Lokal		CS/Lembaga Donor
		Provinsi	Kabupaten/Kota	
1. Format Kelembagaan	Membangun struktur insentif (institusional maupun individual) bagi pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama antar daerah.	Memberikan asistensi kepada kabupaten/kota dalam menyusun format kelembagaan fisibel bagi bentuk kerjasama yang dipilih	Merancang format kelembagaan yang dibutuhkan kerjasama dengan melibatkan *stakeholders* terkait.	Memberikan asistensi kepada daerah untuk merancang format kelembagaan yang fisibel dengan area kerjasama.
2. Mekanisme Kerja	Menyediakan pilihan-pilihan bentuk mekanisme kerja yang bisa nebdorong efektifitas kerjasama.	Memberikan asistensi kepada kabupaten/kota dalam menyusun format kelembagaan fisibel bagi bentuk kerjasama yang dipilih	Merancang mekanisme kerja yang bisa memastikan pencapaian tujuan dan misi kerjasama.	Memberikan asistensi kepada daerah untuk merancang format kelembagaan yang fisibel dengan area kerjasama.
3. Pendanaan	Memberikan insentif pendanaan bagi kerjasama daerah yang baru dikembangkan.	Menyediakan bantuan anggaran khususnya untuk set upi awal kelembagaan.	Menyediakan anggaran secara rutin dalam APBD untuk mendukung bekerjanya kerjasama.	Memberikan asistensi pendanaan terutama utama *set up* kelembagaan dan peningkatan kapasitas kelembagaan.
4. Sistem Pendukung & SDM	Menyediakan program-program pengembangan staf kerjasama dan *set up* sistem pendukung	Merancang program-program operasional untuk mendukung sistem pendukung dan SDM yang dibutuhkan.	Mempersiapkan sistem pendukung yang dibutuhkan, termasuk penyediaan tenaga yang secara profesional bisa mengelola kerjasama antar daerah.	Merancang program untuk pemantapan sistem pendukung dan peningkatan kualitas SDM.
5. Landasan Hukum	Membuat peraturan yang menjamin daerah-daerah secara otonom bisa membangun kerjasama dengan tetangganya sesuai dengan kebutuhan lokal.	Melakukan supervisi untuk memastikan bahwa kerjasama antar daerah otonom berada dalam koridor perundangan yang ada.	Menerbitkan peraturan daerah yang memberi kepastian atau jaminan hukum bagi kerjasama antar daerah.	Ikut mengawasi agar peraturan formal kerjasama tetap berbasis pada prinsip-prinsip pengembangan kerjasama antar daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Azhari, Idham Ibty et.al (ed.), Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003, Yogyakarta: Forkoma MAP, 2003.

Goss, Sue, Making Local Governance Work: Networks, Relationship and the Management of Change, New York: Palgrave, 2001.

Klijn, E.H, Policy Networks: An Overview dalam Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, Managing Complex Networks Strategies for the Public Sectors, London: SAGE, 1999.

Lodo, Marcell D (2005), *Segitiga Yang Perkokoh Otonomi Daerah: Pola Pembangunan SINGBEBAS (Singkawang, Bengkayang dan Sambas) Kalimantan Barat*, CESS dan JPIP, Surabaya.

Osamu Koike*, Local Government Association in Japan*, dalam The Role of Local Government Association and Local Autonomy, Center for Local Autonomy, Hanyang University Korea, 1993.

Pratikno, et.al, Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah, Yogyakarta: PLOD-Departemen Dalam Negeri, 2004.

Yunus, Mochammad (2005), *Uniknya Pawonsari, Payungi Tiga Kabupaten dari Tiga Propinsi: Kerjasama Antar Daerah Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul*, CESS dan JPIP, Surabaya.

Laporan Penelitian/Jurnal/Paper

Pramono, R. Budi (2005) *Inisiasi Kerjasama Antar Daerah (Kerjasama Pengembangan Pariwisata 13 Kabupaten/Kota di DIY dan Jawa Tengah dalam Java*

Promo). Thesis tidak dipublikasikan. Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Pratikno,et.al (2004) *Penguatan Kapasitas Kelembagaan Kerjasama Kartamantul (Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul)*, Laporan Akhir Penelitian, Sekber Kartamantul-GTZ Urban Quality, September 2004.

Laporan Penelitian Tim Peneliti Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Asosiasi Antar Daerah Dalam Tata Pemerintahan Indonesia, Kerjasama BRIDGE-BAPPENAS-UNDP-PLOD, Yogyakarta, 2005, tidak dipublikasikan.

Sekber Kartamantul (2006) *Membangun Kawasan Terpadu Perkotaan Kartamantul dengan Semangat Kebersamaan*, Laporan Kegiatan Tahun 2005, Sekber Kartamantul, yogyakarta.

Agranoff, Robert, A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovermental Networks, Paper presented for Seventh National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003.

Hanif, Hasrul (2006) "Kepemimpinan Transformasional dalam Pengembangan *Network Governance*", *Jurnal Politik dan Manajemen Publik INTERAKSI*, No.1 Volume 1 tahun 2006.

Peraturan

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 275 tahun 1982.

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 200/KPTS/1997 tentang Pembentukan Badan Sekretariat Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul.

Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta tentang Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta No 18 Tahun 2001, 01/PK-KDH/2001, No. 01 Tahun 2001.

Keputusan bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota

Yogyakarta No. 04/Perj/BT/2001, No. 38/Kep. KDH/ 2001, No. 03 Tahun 2001.

Media Massa

"Formalitas Batas Wilayah Jadi Agenda Kerja: Kerjasama Pemkab Sleman, Bantul dan Kulonprogo", *Kompas*, 19 September 2006.

"Kerja Sama Regional Barlingmascakeb: Obat Penawar Konflik Antardaerah". Suara Merdeka, 02 Maret 2005.

"Dinilai belum membuahkan hasil: barlingmascakeb perlu ditinjau ulang", *Kedaulatan Rakyat*, 29 April 2005.

Efiawan, Restyarto (2004) "Mengundang Investor ke Barlingmas Cakec", *SuaraMerdeka*, 23 September 2004.

"Formalitas Batas Wilayah Jadi Agenda Kerja: Kerjasama Pemkab Sleman, Bantul dan Kulonprogo", *Kompas*, 19 September 2006.

"Kerja Sama Regional Barlingmascakeb: Obat Penawar Konflik Antardaerah". *Suara Merdeka*, 02 Maret 2005.

"Dinilai belum membuahkan hasil: barlingmascakeb perlu ditinjau ulang", *Kedaulatan Rakyat*, 29 April 2005.

Website

http://www.natat.org

http://www.natat.org/national_conference.html

http://www.nga.gr.jp/english/roughly/yakuin.html

www.salga.net

www.barlingmascakeb.net

http://www.barlingmascakeb.net/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=0&page_id=44