

**KAJIAN DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP
KERJASAMA PENGELOLAAN SARANA PRASARANA**

TESIS

**Diajukan Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Program Studi
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota**

Oleh :

**MUHAMMAD ZAINUDIN
L4D 002 128**



**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

UPT-PUSTAK-UNDIP

**KAJIAN DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP
KERJASAMA PENGELOLAAN SARANA PRASARANA**

Tesis Diajukan kepada
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh :
MUHAMMAD ZAINUDIN
L4D 002 128

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal 15 Juni 2004

Semarang, 15 Juni 2004

Pembimbing Pendamping,



Ir. Parfi Khadiyanto, MSL.

Pembimbing Utama,



Ir. Nany Yuliasuti, MSP.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota,
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro,

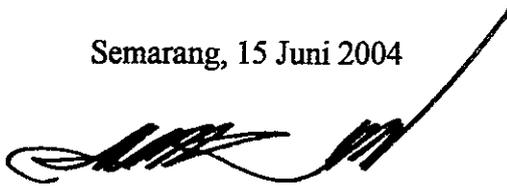


Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebut dalam Daftar Pustaka.

Semarang, 15 Juni 2004



MUHAMMAD ZAINUDIN
L4D 002 128

“....dan bekerjasamalah kamu dalam (mengerjakan) kebaikan dan takwa, dan jangan bekerjasama dalam berbuat dosa dan permusuhan. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksaanya....”

(QS. Al-Maidah : 2)

Tesis ini kupersembahkan untuk:

Ayahanda *Drs. KH. S. Hadiswanto*, Allahuyarham yang belum sempat melihat anaknya menjadi pegawai negeri sebagai keinginannya ketika masih hidup.

Buah hatiku *Ahnaf Faiz Syauqi* dan *Farid Muhammad Tamamy* untuk sekedar menjadi bukti: belajar itu menjadi kewajiban selama hayat di kandung badan.

KATA PENGANTAR

Rasa syukur dipanjatkan hanya untuk Allah SWT Tuhan Yang Maha Kuasa, karena hanya dengan izin-Nya tesis ini dapat diselesaikan. Tesis yang berjudul "**Kajian Dukungan Pemerintah Daerah Terhadap Kerjasama Pengelolaan Sarana Prasarana**" ini dibuat untuk melengkapi kewajiban dalam menempuh tugas belajar pada Program Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.

Pemilihan topik ini didasari pemikiran adanya kesenjangan antara kenyataan yang ada bahwa kerjasama yang sudah dilembagakan dalam Sekretariat Bersama oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul menemui beberapa hambatan, dengan manfaat besar yang dapat diambil dari kerjasama ini. Untuk itu penulis mencoba meneliti keadaan ini, agar dapat memberi masukan pada kebijakan ketiga pemerintah daerah tersebut di masa datang.

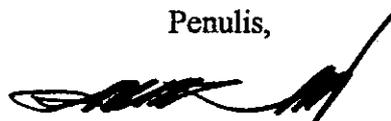
Keberhasilan pengerjaan dan penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik langsung maupun tidak langsung. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang disebutkan di bawah ini:

1. Ir. Nany Yuliasuti, MSP selaku Mentor dan Ir. Parfi Khadiyanto, MSL selaku Co-Mentor yang dengan ketulusan, kearifan dan kesabaran telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran yang begitu berharga dalam membimbing penyusunan tesis ini,
2. Ir. Irawan Wisnu, MT selaku pembahas dan Ir. Sidharta Saelan, MM selaku penguji yang telah memberikan masukan bagi kesempurnaan tesis ini,
3. Seluruh dosen yang mengampu mata kuliah pada Program Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro Semarang,
4. Kepala PUSDIKTEK Departemen Kimpraswil dan seluruh jajarannya yang telah membantu dalam proses pendanaan studi ini,
5. Teman-teman kuliah Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota (MPPWK angkatan kedua) Universitas Diponegoro Semarang,
6. Teman-teman sekerja penulis pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul,
7. Ibunda yang tiada putus doa dan restunya, serta adik-adik penulis dalam memberi dukungan moril,
8. *Last but not least*, isteri tercinta dan anak-anak terkasih yang selama ini memberi dorongan semangat, penuh kerelaan dan pengorbanan serta pengertian yang mendalam,
9. Semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, yang telah membantu penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa terdapat kekurangan dalam penulisan tesis ini, oleh karenanya segala kritik dan saran yang bersifat perbaikan, akan penulis terima dengan tangan terbuka dan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Akhir kata, semoga penyusunan tesis ini dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan.

Semarang, 15 Juni 2004

Penulis,



Muhammad Zainudin

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	<i>i</i>
LEMBAR PENGESAHAN	<i>ii</i>
LEMBAR PERNYATAAN	<i>iii</i>
LEMBAR PERSEMBAHAN	<i>iv</i>
KATA PENGANTAR	<i>v</i>
DAFTAR ISI	<i>vi</i>
DAFTAR TABEL	<i>viii</i>
DAFTAR GAMBAR	<i>ix</i>
ABSTRAK	<i>xi</i>
<i>ABSTRACT</i>	<i>xii</i>
Bab I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan dan Sasaran Studi	8
1.3.1 Tujuan Studi	8
1.3.2 Sasaran Studi	8
1.4 Ruang Lingkup Studi	9
1.4.1 Batasan Operasional	9
1.4.2 Ruang Lingkup Substansial	11
1.4.3 Ruang Lingkup Spasial	12
1.5 Kerangka Pemikiran	12
1.6 Metodologi Penelitian	17
1.6.1 Pendekatan Studi	17
1.6.2 Metoda Pelaksanaan Studi	20
1.7 Sistematika Penulisan	32
Bab II KAJIAN ASPEK-ASPEK INTERAKSI DALAM KERJASAMA DAERAH	34
2.1 Teori Kerjasama	35
2.1.1 Macam Kerjasama	37
2.1.2 Perkembangan Horisontal Kerjasama Regional	39
2.1.3 Perkembangan Vertikal Kerjasama Regional	40
2.2 Dukungan di dalam Kerjasama	42
2.3 Manajemen Perkotaan	47
2.4 Implementasi Kerjasama dalam Perencanaan Wilayah	54
2.5 Kesimpulan	62

Bab III	KERJASAMA PENGELOLAAN SARANA PRASARANA DALAM SEKRETARIAT BERSAMA KARTAMANTUL	66
3.1	Kronologis Terbentuknya Kerjasama Pengelolaan Sarana Prasarana Perkotaan dalam Sekretariat Bersama Kartamantul	67
3.2	Kelembagaan Sekretariat Bersama	73
3.3	Sistem Air Limbah di APY	76
3.3.1	Gambaran Umum Sistem Air Limbah di APY	76
3.3.2	Pengolahan Air Limbah Sistem Terpusat	79
3.3.3	Rencana Tindak Sistem Air Limbah di APY	85
3.4	Sistem Persampahan di APY	90
3.4.1	Gambaran Umum Sistem Persampahan di APY	90
3.4.2	Kelembagaan TPA Piyungan	97
Bab IV	ANALISIS DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA KARTAMANTUL	100
4.1	Bentuk-bentuk Dukungan Pemerintah Daerah	100
4.1.1.	Dukungan Peraturan pada Pemerintah Daerah	102
4.1.2.	Dukungan Program dan Anggaran dari Pemerintah Daerah	107
4.1.3.	Dukungan Jabatan Fungsional pada Pemerintah Daerah	112
4.1.4.	Dukungan Sumberdaya Manusia dari Pemerintah Daerah	114
4.1.5.	Dukungan Sosialisasi dari Pemerintah Daerah	116
4.1.6.	Dukungan Koordinasi dari Pemerintah Daerah	118
4.2	Besar Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama Kartamantul	120
4.3	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Besar Dukungan	125
4.3.1	Faktor dari Pemerintah Daerah	125
4.3.2	Faktor Aparatur Pemerintah Daerah	127
4.3.3	Hubungan antara Besar Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama dengan Faktor Aparatur Pemerintah Daerah	134
Bab V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	136
5.1	Kesimpulan	136
5.2	Rekomendasi	138
	DAFTAR PUSTAKA	141
	LAMPIRAN	
Lampiran 1	KUESIONER	145
Lampiran 2	HASIL PERHITUNGAN DENGAN SPSS	156

DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Data Yang Digunakan	22
Tabel I.2	Sebaran Jumlah Kuesioner	24
Tabel I.3	Kriteria dan Kualifikasi Penilaian	28
Tabel III.1	Cakupan Sistem Air Limbah dan Sanitasi	77
Tabel III.2	Jumlah Pelanggan Air Limbah (Wajib Retribusi)	81
Tabel III.3	Daftar Susunan Tenaga Pelaksana Dinas/Instansi yang Diperbantukan Pada Kantor Operasi dan Pemeliharaan IPAL Sewon, Bantul Tahun Anggaran 2003	83
Tabel III.4	Kontribusi Biaya Operasional & Pemeliharaan IPAL Sewon (Tahun 2001-2003)	84
Tabel III.5	Luas Daerah Pelayanan Air Limbah di APY	85
Tabel III.6	Investasi Sektor Air Limbah di APY	88
Tabel III.7	Luas Daerah Pelayanan Sampah di APY	91
Tabel III.8	Jumlah Pelanggan Sampah (Wajib Retribusi)	93
Tabel III.9	Petugas Pengelola Tempat Pembuangan Akhir Sampah (TPA) Piyungan, Kabupaten Bantul	98
Tabel III.10	Kontribusi Biaya Operasional & Pemeliharaan TPA Piyungan (Tahun 2001-2003)	99
Tabel IV.1	Pembobotan Bentuk-bentuk Dukungan	101
Tabel IV.2	Dukungan Peraturan terhadap Kerjasama	105
Tabel IV.3	Dukungan Program & Anggaran terhadap Kerjasama	107
Tabel IV.4	Dukungan Sumberdaya Manusia terhadap Kerjasama	115
Tabel IV.5	Dukungan Sosialisasi terhadap Kerjasama (Tahun 2001-2003)	117
Tabel IV.6	Dukungan Koordinasi terhadap Kerjasama (Tahun 2001-2003)	119
Tabel IV.7	Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama	120
Tabel IV.8	Realitas Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama dikaitkan dengan Pelanggan (Wajib Retribusi)	122
Tabel IV.9	Realitas Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama dikaitkan dengan Daerah Pelayanan	123
Tabel IV.10	Selisih Dukungan Pemerintah Daerah dengan Dukungan Aparaturnya	134

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Orientasi Wilayah Penelitian	13
Gambar 1.2	Wilayah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY)	14
Gambar 1.3	Kerangka Pemikiran Studi	16
Gambar 1.4	Alur Pikir Proses Analisa Data	26
Gambar 2.1	Proses Penyimpulan untuk “Dukungan Kerjasama”	46
Gambar 2.2	Aktor-aktor Penting di dalam Manajemen Perkotaan	49
Gambar 2.3	Sektor-sektor Utama Manajemen Perkotaan	51
Gambar 3.1	Peran dan Struktur Sekber Kartamantul	75
Gambar 3.2	IPAL Komunal Wirogunan tipe UASB	79
Gambar 3.3	Mesin Penggelontor	80
Gambar 3.4	Kolam Pengendapan	81
Gambar 3.5	Bagan Organisasi Unit Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL)	82
Gambar 3.6	Daerah Pelayanan dan Zona Air Limbah Sistem Terpusat Di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta	86
Gambar 3.7	Aerator Mekanis IPAL Sewon	87
Gambar 3.8	Pompa angkat air limbah IPAL Sewon	89
Gambar 3.9	Daerah Pelayanan Sampah di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta	92
Gambar 3.10	Gerobak Sampah Ukuran 1m ³	93
Gambar 3.11	Container pada Sebuah Sudut Simpang Empat	94
Gambar 3.12	Landasan Container (Kerjasama BPPT–DKKP Kota Yogyakarta)	95
Gambar 3.13	Kondisi TPA Piyungan	96
Gambar 3.14	Struktur Organisasi Unit TPA Sampah Piyungan	97
Gambar 4.1	Pentingnya Ada Peraturan untuk Menindaklanjuti Kerjasama	106
Gambar 4.2	Alasan Tidak Penting Ada Peraturan Tersendiri	106
Gambar 4.3	Terakomodasinya Program Kerjasama ke dalam Program Daerah	108
Gambar 4.4	Alasan Belum Terakomodasinya Program Kerjasama Ke dalam Program Daerah	109
Gambar 4.5	Perlunya Program Kerjasama Diakomodasi ke dalam Program Daerah	109

Gambar 4.6	Keharusan Pemerintah Kabupaten/Kota Membiayai Kegiatan Dalam Rangka Kerjasama	110
Gambar 4.7	Alasan Pemerintah Kabupaten/Kota Tidak Harus Membiayai Program & Kegiatan Kerjasama	111
Gambar 4.8	Perlunya Ada Jabatan Fungsional dalam Mendukung Kerjasama	113
Gambar 4.9	Alasan Tidak Perlunya Jabatan Fungsional	113
Gambar 4.10	Perlunya Kerjasama Kartamantul Ditangani Oleh Profesional	116
Gambar 4.11	Alasan Tidak Adanya Sosialisasi	118
Gambar 4.12	Alasan Tidak Ada Koordinasi	119
Gambar 4.13	Perbandingan Besar Dukungan Pemerintah Daerah	121
Gambar 4.14	Perlunya Kerjasama yang Ada Dikembangkan	124
Gambar 4.15	Alasan Pemerintah Daerah Harus Mendukung Kerjasama	125
Gambar 4.16	Bobot Pengaruh dari Bentuk-bentuk Dukungan Pemerintah Daerah Kepada Kerjasama	126
Gambar 4.17	Pengetahuan Aparat Tentang Adanya Kerjasama	128
Gambar 4.18	Alasan Mengetahui Ada Kerjasama	128
Gambar 4.19	Alasan Tidak Mengetahui Ada Kerjasama	129
Gambar 4.20	Pemahaman Aparatur dengan Hal-hal yang Dikerjasamakan	130
Gambar 4.21	Alasan Memahami dengan Hal-hal yang Dikerjasamakan	130
Gambar 4.22	Alasan Tidak Paham dengan Hal-hal yang Dikerjasamakan	131
Gambar 4.23	Kesesuaian Program Kerjasama dengan Aspirasi	132
Gambar 4.24	Alasan Program Kerjasama Sesuai dengan Aspirasi	133
Gambar 4.25	Alasan Program Kerjasama Tidak Sesuai dengan Aspirasi	133
Gambar 4.26	Perbandingan Dukungan Pemerintah Daerah dengan Aparat	135
Gambar 5.1	IPAL Sewon sebagai Obyek Wisata Pemancingan	139

ABSTRAK

Pembangunan daerah yang pada dasarnya diorientasikan pada pengembangan suatu wilayah tertentu, dalam perkembangan terakhir ini semakin dihadapkan pada berbagai permasalahan yang tidak saja sulit untuk diatasi sendiri, tetapi juga mengharuskan dilakukannya kerjasama dengan daerah-daerah sekitar, di mana kepentingan-kepentingan mereka dapat diwujudkan tanpa mengorbankan pihak lain (Pamudji, 1985). Bertolak dari pandangan ini dan juga dalam rangka mendayagunakan potensi yang dimiliki untuk menyukseskan otonomi daerah dan menghadapi tantangan globalisasi, sudah seharusnya bagi Daerah untuk mendukung sepenuhnya adanya kerjasama daerah. Dukungan Daerah bagi kerjasama diperlukan untuk lebih menciptakan kerjasama yang berkelanjutan dan dalam menghadapi kendala dan hambatan yang ada secara bersama-sama.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar dukungan pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam mendukung kerjasama pengelolaan sarana-prasarana perkotaan di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, khususnya air limbah dan persampahan, dalam Sekretariat Bersama Kartamantul. Berdasarkan tujuan tersebut maka penelitian ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif kualitatif dengan teknik analisis tabulasi silang yang dilakukan terhadap hasil penyebaran kuesioner kepada 71 instansi/lembaga yang ada di ketiga kabupaten/kota tersebut.

Hasil analisis menunjukkan bahwa di antara ketiga pemerintah kabupaten/kota, Pemerintah Kota Yogyakarta menempati tempat teratas di dalam mendukung program kerjasama yaitu sebesar 41,59%, disusul Kabupaten Bantul yang menempati tempat kedua (33,95%), dan terakhir Kabupaten Sleman yang menempati urutan ketiga (28,39%). Tetapi, jika besar dukungan itu diperbandingkan dengan jumlah pelanggan (wajib retribusi/WR) dan luas daerah pelayanan akan terlihat bahwa sebenarnya Pemerintah Kabupaten Bantul memberikan dukungan melebihi dari yang seharusnya ditanggung, sementara Pemerintah Kota Yogyakarta hanya memberikan dukungan yang lebih rendah dari yang seharusnya ditanggung.

Besar dukungan pemerintah daerah akan sangat tergantung kepada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut berkaitan dengan dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi dan faktor aparatur pemerintah daerah sebagai bagian dari institusi pemerintah daerah. Faktor-faktor yang mempengaruhi dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi terhadap kerjasama, dilihat pada besar-kecilnya bentuk-bentuk dukungan yang diberikan dan bobot pengaruhnya terhadap kerjasama tersebut, yaitu peraturan, program dan anggaran, jabatan fungsional, sumberdaya manusia, koordinasi, dan sosialisasi (Hardjito, 1994). Sedang pada faktor aparatur pemerintah daerah akan dilihat pada persepsi aparatur pemerintah daerah. Persepsi menyangkut aspek pengetahuan aparat tentang kerjasama, pemahaman aparat tentang kerjasama dan penilaian kesesuaian aspirasi aparat terhadap kerjasama.

Rekomendasi yang diusulkan dalam penelitian ini menyangkut harapan kepada masing-masing pmda untuk membuat perda baru tentang air limbah dan persampahan, tambahan anggaran berdasarkan beban tanggungan, alokasi jabatan fungsional serta tambahan personil untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah propinsi. Pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon disarankan untuk perlu ditangani swasta-profesional. TPA Piyungan perlu dikembangkan untuk daur ulang dan pengomposan sampah serta peternakan (sapi). IPAL Sewon perlu dikembangkan sebagai laboratorium penelitian serta pemeliharaan ikan dan wisata pemancingan. Untuk studi lanjut, diperlukan adanya studi kelayakan untuk obyek kerjasama sebelum dikerjasamakan, serta pentingnya memasukkan pertimbangan lingkungan dan kriteria lain seperti jumlah penduduk dalam memperbandingkan besar dukungan dalam kerjasama.

ABSTRACT

Recently, regional development with primary orientation of expanding specific area, has been increasingly imposed on various problems difficult to solve individually; and hence joint-cooperation efforts with surrounding areas is still required to accomplish their interests with no cost of other parties (Pamudji, 1985). Based on such a perception, local governments should fully support regional joint-cooperation efforts in order to empower potentials available of making local autonomy successful and face globalization challenges. Such supports are important to jointly create more sustainable joint-cooperation efforts and encounter impediments.

For this reason, the present research was aimed to identify to what extent the local governments of Yogyakarta municipality, Sleman and Bantul regencies, and other influencing factors supported joint-cooperation efforts in managing urban facilities and infrastructures within the Urban Agglomeration of Yogyakarta, especially liquid wastes and garbage through Sekretariat Bersama Kartamantul (Kartamantul Joined Secretary). To this end, the research exploited descriptive-qualitative analysis using cross-tabulation analysis technique on results of questionnaires distributed among 71 institutions within the three local governments.

Results indicated that among the three local governments, the Yogyakarta municipality held the highest position (41.59%), followed by the Bantul regency at the second position (33.95%), and the Sleman regency at the third position (28.39%), in supporting cooperation program. Compared to total consumers (retribution payers/WR) and total area of service, however, the Bantul and Yogyakarta local governments provided higher and lower contributions, respectively, than should be.

To what extent the supports that the local governments provided mostly depended on some influencing factors. Such factors related to local government supports as institutions and its aparati as parts of local government institutions. The former were based on the numbers of supports provided and its influencing levels on such cooperation, i.e. rules, programs and budgets, functional positions, human resources, coordination and socialization (Hardjito, 1994); while the latter were based on the perceptions that local government aparati perceived. Such perceptions involved three points, i.e. knowledge, understanding and assessment of adjusted aspiration toward joint-cooperation efforts.

Proposed recommendations relate to expectation that local governments should individually develop new local regulations on liquid wastes and garbage, additional budget based on burden assigned, allocated functional positions, and greater number of personnel to diminish dependency on provincial government. The TPA Piyungan and IPAL Sewon should be managed by professional private institution. The TPA Piyungan should be developed as a plant for recycling and composting garbage and as husbandry (cow). It is necessary to develop the IPAL Sewon as a research laboratory and a place for raising fishes and a recreation place for fishing. To further research, it is necessary to perform feasibility study on such objects before such joint-cooperation efforts performed; also it is important to introduce some environmental considerations and other criteria, such as total population to compare number of supports in joint-cooperation efforts.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Globalisasi merupakan sebuah konsep kebudayaan yang menjadi wacana sentral dalam disiplin ilmu-ilmu sosial saat ini. Kalau kita memahami globalisasi dari sudut pandang yang sangat *a historis* maka seolah-olah globalisasi hanya merupakan isu sesaat yang segera lenyap ditelan realita, seperti isu-isu sosial yang lain. Namun kenyataannya, pembicaraan globalisasi telah terjadi kurang lebih dua dekade yang lalu dan masih berlangsung hingga kini, bahkan akan tetap menghangat dalam waktu beberapa dekade mendatang (Nugroho, 2001).

Globalisasi adalah proses kebudayaan yang ditandai dengan adanya kecenderungan wilayah-wilayah di dunia, baik geografis maupun fisik, menjadi seragam dalam format sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Dalam kehidupan sosial proses global telah menciptakan egalitarianisme, di bidang budaya memicu munculnya *internationalization of culture*, di bidang ekonomi menciptakan saling ketergantungan dalam proses produksi dan pemasaran, dan di bidang politik menciptakan "liberalisasi". Kalau sudut pandang kita arahkan pada faktor kesejarahan, maka globalisasi yang saat ini sedang hangat-hangatnya didiskusikan bukan semata-mata merupakan gejala kontemporer tetapi merupakan proses *lounge durre*. Proses global tersebut telah memakan waktu berabad-abad lamanya seiring dengan perjalanan sejarah manusia (Wallerstein, 1980). Perbedaannya adalah bahwa globalisasi yang sedang berlangsung saat ini memiliki kecepatan, kekuatan dan cakupan yang luar biasa (Robertson, 1992).

Hal-hal nyata yang terlihat dalam era global adalah meningkatnya kerjasama ekonomi dalam bentuk integrasi ekonomi antar negara-negara di dunia, baik antarnegara maju, berkembang, dan keduanya, yang dari sudut pandang lain dapat dikatakan sebagai upaya untuk membangkitkan aspek regionalisasi (Khor, 2003). Globalisasi dengan demikian diwarnai oleh ekspansi pasar yang dalam bentuk konkret menjelma dalam berbagai penyelenggaraan pasar-pasar bersama regional seperti AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), NAFTA (*North America Free Trade Area*), APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), EEC (*Europe Economic Community*), dan lain-lain. Ini merupakan ekspansi hubungan dagang serta formasi wilayah pasar terpadu (*the formation of integrated market areas*) di benua-benua Asia, Eropa, Amerika, Australia, dan lain-lain.

Wallerstein (1980) secara jitu telah mendemonstrasikan bagaimana ekspansi pasar dan keberhasilan *Modern World System* menjadi potret dari sebuah fenomena yang disebut globalisasi. Globalisasi memang merupakan sebuah fenomena, yang oleh Mike Featherstone (Nugroho, 2001) diungkapkan sebagai *paradox of culture*, di mana globalisasi akan mewujudkan suatu situasi bahwa bangsa-bangsa di dunia menjadi satu dalam format "*big village*".

Globalisasi yang ditandai oleh terjadinya revolusi teknologi informasi dan pengembangan kapasitas komunikasi secara radikal, akan juga memberikan pemberdayaan individu dan kelompok. Bersamaan dengan itu, penguasa (dalam pengertian tradisional) akan berperan sebagai motor perubahan dari sebuah model tradisional pengelolaan pemerintahan negara, menjadi sebuah model pengelolaan global. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyikapi kondisi perekonomian yang semakin mengglobal, tatanan dunia yang baru akan ditandai dengan keadaan di mana pemerintah akan berbagi kekuasaan dengan kekuatan bisnis, dengan organisasi-organisasi internasional, maupun dengan organisasi-organisasi non pemerintah. Lebih jauh, sebuah pemerintah negara juga akan membangun kerjasama dengan pemerin-

tahan negara-negara lain untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dengan memanfaatkan keberadaan institusi-institusi internasional yang dianggap sesuai (Khor, 2003).

Mekanisme kerja GATT (*the General Agreement on Tariff and Trade*), yang saat ini dikenal sebagai WTO (*the World Trade Organization*) mencerminkan kecenderungan sebagaimana dikemukakan di atas. Pada intinya, GATT adalah sebuah perjanjian kerjasama multilateral antara sejumlah negara untuk membangun integrasi ekonomi internasional melalui pengurangan/penghapusan hambatan perdagangan tarif dan non-tarif. Prinsip utama yang digunakan adalah “tanpa diskriminasi” dan “imbal-balik” (Kusumajati, 1999). Kerjasama dalam WTO yang dimaksudkan pada awalnya ideal ini, dalam penerapannya memperlihatkan proses kontradiktif. Di satu sisi, GATT bermaksud mempromosikan sebuah mekanisme perdagangan yang lebih bebas, dan di sisi lain GATT juga menerapkan tindakan diskriminatif melalui prinsip “imbal-balik”-nya yang cenderung lebih memihak pada anggota-anggotanya.

Kerjasama yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah, ternyata di dalamnya terkandung sejumlah persoalan pelik yang muncul karena perbedaan-perbedaan di antara negara-negara yang terlibat. Misalnya, perbedaan kepemilikan sumberdaya alam, ukuran geografis negara, tingkat pembangunan ekonomi, latar belakang politik dan ekonomi, serta perbedaan tingkat kepedulian dan kepentingan di antara negara-negara tersebut. Khor (2003) telah memetakan permasalahan-permasalahan dan ungkapan-ungkapan kekecewaan negara-negara sedang berkembang (NSB) dalam kerjasama GATT ini. Kekecewaan yang akhirnya memuncak dengan kegagalan Konferensi WTO di Seattle pada bulan Desember 1999, yang akibatnya dirasakan hingga sekarang ini.

Sebagai salah satu negara berkembang (NSB), dampak globalisasi ini juga telah membawa Indonesia kepada perubahan yang cukup mendasar. Adanya tekanan globalisasi telah memberikan implikasi keterbukaan akses informasi dan munculnya persaingan bebas.

Menajamnya tingkat persaingan tersebut merupakan suatu konsekuensi dari terbentuknya kawasan-kawasan perdagangan bebas di dunia, yang ditujukan untuk memperkecil hambatan-hambatan perdagangan dan investasi antar negara anggota, namun bagi negara-negara non anggota, pembentukan kawasan perdagangan bebas tersebut juga memiliki konsekuensi yang memperbesar hambatan untuk masuk dan berkompetisi di dalamnya.

Bagi Indonesia, di samping adanya tekanan globalisasi, penerapan desentralisasi dan otonomi daerah memberikan arah perubahan yang besar dan mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah, terutama di tingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Dalam konteks nasional, pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah kabupaten dan kota. Wewenang ini memberikan peluang kepada daerah untuk lebih proaktif, kreatif dan inovatif dalam mengelola serta mengembangkan potensi daerah untuk memenuhi kebutuhannya.

Yang menjadi masalah adalah berkembangnya persepsi yang keliru di sebagian kalangan, bahwa dengan otonomi, Pemerintah Daerah dapat melakukan apa saja dan tidak harus lagi dikontrol atau diawasi, dibimbing dan dibina oleh pemerintah Propinsi dan Pusat sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Adanya ungkapan bahwa dengan otonomi daerah akan menciptakan raja-raja kecil di Daerah membuktikan sinyalemen tersebut (Syaukani, 2002). Fenomena lain yang sejalan dengan sinyalemen ini adalah adanya kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah sering tidak mempertimbangkan daerah-daerah lain di sekitarnya yang berdekatan, sehingga kadang-kadang kebijakan yang diambil suatu daerah dapat mengakibatkan adanya kerugian bagi daerah lainnya. Adanya *egoisme daerah* seperti ini memberikan warna tersendiri bagi *euphoria* otonomi daerah saat ini.

Sesungguhnya seiring dengan tekanan globalisasi dan implikasi negatif yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah—sebagaimana yang kemudian menjadi fenomena dari

globalisasi yaitu adanya peningkatan kerjasama antarnegara untuk membangkitkan regionalisasi, diperlukan juga antisipasi dengan menumbuhkembangkan proses regionalisasi. Pengertian regionalisasi sendiri adalah proses terjadinya keterkaitan antar daerah otonom yang berada dalam keruangan ekologi wilayah (non-budidaya dan budidaya) ke dalam suatu bentuk kerjasama dan koordinasi wilayah (*region*) kabupaten/kota. Jadi regionalisasi sesungguhnya merupakan proses pengelompokan *region-region*. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 87 ayat 1 secara eksplisit telah menyatakan peluang ini, yaitu: "Beberapa daerah dapat mengadakan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama."

Konsep regionalisasi yang merupakan wujud nyata dari tumbuhnya kesadaran dan kemauan daerah dalam mensinergikan berbagai potensi daerah secara bersama ini, telah dapat diimplementasikan dalam kerjasama 2 (dua) kabupaten dan 1 (satu) kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu antara Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, dalam sebuah wadah yang disebut Sekretariat Bersama "Kartamantul". Sekretariat Bersama ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bersama tentang kerjasama pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan, antara pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul, yang ditandatangani pada 18 Juni 2001 oleh ketiga pimpinan daerah.

Beberapa format kerjasama antar pemerintah daerah telah dilaksanakan di Indonesia, baik yang berbentuk kerjasama individual, maupun kerjasama yang terkait dengan konteks metropolitan (Setiawan, 2002). Selain Kartamantul, kerjasama prasarana dan sarana perkotaan antar pemerintah daerah yang sudah berjalan adalah kerjasama antara Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Propinsi Jawa Barat dalam pengelolaan TPA Sampah di Bantargebang, kerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam pengelolaan terminal Bungurasih, dan kerjasama antara Pemerintah Kota Malang dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan terminal Landungsari; merupakan contoh ka-

sus kerjasama individual. Sementara itu beberapa kasus kerjasama dalam konteks metropolitan dapat disebut antara lain Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Jabotabek, BKSP Gerbangkertosusila, BKSP Kedungsepur, dan BKSP Minasamaupata.

Sekretariat Bersama "Kartamantul" merupakan forum kerjasama pembangunan wilayah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY) meliputi Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, khususnya di dalam sistem pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yang meliputi 6 (enam) komponen yaitu air bersih, air limbah, persampahan, drainase, jalan, dan transportasi. Beberapa masalah yang dapat berpotensi menjadi konflik di wilayah APY, yang menjadi salah satu latar belakang terbentuknya sekretariat bersama, antara lain adalah air bersih yang sebagian besar sumbernya diambil dari Kabupaten Sleman, degradasi kualitas dan kuantitas air sungai dan air tanah Kabupaten Bantul akibat kecerobohan pengelolaan lahan di daerah hulu (Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman), sampah dan air limbah yang selama ini dibuang ke Kabupaten Bantul, serta batas administrasi yang bukan merupakan batas fisik, seperti sungai, jalan, dan batas buatan. Oleh karena itu keberadaan sekretariat bersama dapat menjadi wahana untuk bernegosiasi secara intensif bagi pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul dalam menyelesaikan masalah-masalah di wilayah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY).

Dari potensi konflik yang ada di atas, bila tidak dikelola dengan baik, dimungkinkan akan menjadi peluang timbulnya silang sengketa antara ketiga daerah tersebut. Apalagi dengan belum maksimalnya dukungan dari pemerintah ketiga daerah dalam mempertahankan keberadaan sekretariat bersama, maka tidak menutup kemungkinan Sekretariat Bersama "Kartamantul" akan terancam gagal, sebagaimana gagalnya kerjasama ekonomi internasional dalam Konferensi WTO di Seattle pada bulan Desember 1999 yang lalu.

1.2 Rumusan Masalah

Konflik yang potensial terjadi di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, terutama yang terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan, oleh Sekretariat Bersama, sebagai wadah kerjasama pengelolaan sarana-prasarana perkotaan, harus diselesaikan dan harus dapat diantisipasi permasalahan-permasalahan yang timbul ataupun yang diperkirakan akan timbul. Sekretariat Bersama harus mampu menggalang dan mencari kemungkinan-kemungkinan pemicu konflik, menampung semua aspirasi yang muncul dan menemukan solusi yang tepat.

Dari beban tugas yang demikian besar itu, semestinya sekretariat bersama harus dapat solid dan benar-benar bisa diandalkan. Tetapi dalam kenyataannya, Sekretariat Bersama dan kaitannya dengan kerjasama pengelolaan infrastruktur, khususnya pengelolaan air limbah dan persampahan, masih mengalami beberapa permasalahan internal antara lain dalam pelaksanaan kegiatan, pemerintah kabupaten/kota masih belum dapat mandiri dan masih banyak tergantung dan mengandalkan dukungan dari pihak lain, seperti YUDP (*Yogyakarta Urban Development Project*), JICA (*Japan International Cooperation Agency*), GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) dan Pemerintah Propinsi DIY, terutama menyangkut masalah dana dan fasilitas pendukungnya, kemudian pemerintah kabupaten/kota tidak mengalokasikan/mendefinisikan secara jelas personil yang menangani penuh masalah ini sehingga menyebabkan personil sering berganti-ganti yang berakibat pada kurangnya personil yang dapat berkonsentrasi penuh dan bekerja maksimal, serta kurangnya pengalaman dalam pengelolaan kerjasama prasarana kota dalam sekretariat bersama, karena merupakan hal baru di Indonesia. Semestinya, melihat besarnya manfaat yang nanti dirasakan dari adanya kerjasama daerah ini, ketiga pemerintah kabupaten/kota perlu mendukung secara penuh keberadaannya.

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas dapat dirumuskan ke dalam satu permasalahan utama, yaitu: “Belum terlihatnya dukungan maksimal dari ketiga pemerintah kabupaten/kota dalam mendukung kerjasama pengelolaan infrastruktur dalam wadah Sekretariat Bersama Kartamantul”. Sehingga studi ini nantinya diharapkan dapat menjawab pertanyaan yang menjadi dasar penelitian, yaitu *seberapa besar dukungan dari masing-masing pemerintah daerah terhadap kerjasama pengelolaan infrastruktur dalam sekretariat bersama dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya*. Sebab kalau permasalahan ini tidak dapat terungkap, maka kerjasama dalam Sekretariat Bersama Kartamantul yang sudah terbentuk ini dapat tidak berkembang dan meningkat fungsinya, bahkan terancam keberadaannya, bila tidak ada dukungan masing-masing daerah untuk saling bekerjasama.

1.3 Tujuan dan Sasaran Studi

1.3.1 Tujuan Studi

Studi ini bertujuan untuk mengkaji besar dukungan pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, dan menilai faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta keterkaitannya dalam mendukung kerjasama pengelolaan sarana-prasarana perkotaan di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, khususnya air limbah dan persampahan.

1.3.2 Sasaran Studi

Berdasarkan tujuan studi yang telah ditetapkan, maka sasaran yang hendak dicapai dalam studi ini adalah:

1. Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang terkait dengan kerjasama pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan “Kartamantul”, khususnya air limbah dan persampahan, meliputi 6 (enam) kriteria sebagai berikut:

- a. Peraturan yang berlaku semisal Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati dan sebagainya, untuk menindaklanjuti kerjasama Kartamantul.
 - b. Kebijakan-kebijakan Kepala Daerah dalam bentuk anggaran bagi program kegiatan untuk mencapai tujuan kerjasama yang telah ditetapkan.
 - c. Adanya jabatan fungsional yang secara khusus dan profesional menangani masalah pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan "Kartamantul".
 - d. Aspek sumberdaya manusia dilihat pada latar belakang Golongan/Ruang dan Masa Kerja yang dimiliki personil yang menangani obyek kerjasama Kartamantul ini.
 - e. Sosialisasi tentang Kerjasama Kartamantul kepada aparat daerah, dalam bentuk kuantitas dan jangkauan sosialisasi pada pemerintah daerah.
 - f. Koordinasi antar unit-unit kerja terkait dalam bentuk kuantitas dan intensitas koordinasi untuk saling mendukung program daerah pada kerjasama Kartamantul.
2. Melakukan analisis terhadap 6 (enam) kriteria di atas dengan memberikan penilaian (*scoring*) pada masing-masing pemerintah kabupaten/kota untuk mengetahui besar dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama pengelolaan infrastruktur, khususnya air limbah dan persampahan, dalam Sekretariat Bersama Kartamantul.
 3. Menghitung bobot pengaruh ke-enam kriteria di atas untuk menentukan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap besarnya dukungan, dan menemukan keterkaitannya.

1.4 Ruang Lingkup Studi

1.4.1 Batasan Operasional

Berdasarkan judul penelitian yaitu "Kajian Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama Pengelolaan Sarana Prasarana", maka akan diberikan batasan-batasan pengertian menyangkut peristilahan yang terdapat dalam judul tersebut, sebagai berikut:

1. **Pemerintah Daerah.** Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pada penelitian ini, Pemerintah Daerah dimaksudkan sebagai Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota, dan bukan Pemerintah Propinsi. Secara lebih khusus, Pemerintah Daerah di sini menunjuk pada Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.
2. **Dukungan Pemerintah Daerah.** Segala hal yang merupakan sumbangan atau kontribusi positif dari Pemerintah Daerah dapat disebut sebagai Dukungan Pemerintah Daerah. Dukungan ini berbentuk kontribusi sumber-sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dalam konteks penelitian, Dukungan Pemerintah Daerah menunjuk kepada kontribusi sumber daya yang dimiliki Pemerintah Daerah (meliputi dukungan peraturan, program-program dan anggaran pembangunan, jabatan fungsional, sumberdaya manusia, sosialisasi, dan koordinasi); dalam mendukung kerjasama yang sudah dijalin oleh Pemerintah Daerah bersangkutan dan juga dalam mendukung lembaga yang terbentuk dari kerjasama tersebut.
3. **Kerjasama.** Kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi atau menjalin hubungan-hubungan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Pada konteks ini, yang dimaksud dengan 'pihak' adalah Pemerintah Daerah.
4. **Sarana Prasarana.** Prasarana (*infrastructure*) adalah sistem bangunan yang diperlukan terlebih dahulu agar sistem transportasi, teknik penyehatan, pengairan, telekomunikasi dan sebagainya dapat berfungsi; bangunan-bangunan yang diperlukan sebelum kegiatan pokok masyarakat dan pemerintah dapat berjalan; serta bangunan-bangunan yang diperlukan untuk memberikan pelayanan atau jasanya bagi kebutuhan dasar penduduk (Departemen Pekerjaan Umum, 1997). Prasarana terdiri atas prasarana transportasi (jalan,

jembatan, pelabuhan, bandara, dan sebagainya), prasarana kesehatan (jaringan pipa air bersih, jaringan drainase, jaringan pengumpulan dan pembuangan sampah) dan prasarana energi dan komunikasi (jaringan kawat transmisi dan membagi, jaringan kawat telpon, dan sebagainya). Sarana (sarana lingkungan) adalah fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya (Departemen Pekerjaan Umum, 1997).

5. **Pengelolaan Sarana Prasarana.** Yang dimaksud dengan pengelolaan sarana prasarana adalah berbagai upaya terpadu untuk memanfaatkan sarana prasarana sehingga dapat saling mendukung dalam perencanaan, pemanfaatan dan pemeliharaan lingkungan agar tercapai tujuan pembangunannya. Dalam konteks penelitian, pengelolaan sarana prasarana lebih menunjuk kepada pengelolaan sarana prasarana yang menjadi obyek kerjasama di antara ketiga Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, khususnya pengelolaan air limbah dan pengelolaan persampahan.

1.4.2 Ruang Lingkup Substansial

Kajian ini lebih ditekankan pada kebijakan-kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam mendukung kerjasama pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan (manajemen infrastruktur), khususnya **persampahan dan air limbah**. Diangkatnya permasalahan air limbah dan persampahan ke dalam penelitian ini karena kedua bidang ini sudah ada bentuk lembaga kerjasamanya yang jelas yaitu TPA Piyungan dan IPAL Sewon. Begitu juga, persampahan dan air limbah ini merupakan bagian penting dari pelayanan publik perkotaan pada sektor infrastruktur di wilayah ini, di mana sektor infrastruktur ini merupakan salah satu bagian utama dari manajemen perkotaan. Pembahasan kedua infrastruktur perkotaan tersebut akan dikaitkan dengan permasalahan yang ada di

wilayah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY). Kajian ini merupakan penilaian terhadap kondisi yang telah berlangsung selama 3 (tiga) tahun yaitu sejak dibentuknya Sekretariat Bersama Kartamantul pada tahun 2001.

1.4.3 Ruang Lingkup Spasial

Wilayah yang dikaji dalam studi ini adalah wilayah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY) yang secara administratif terdiri dari seluruh wilayah Kota Yogyakarta (14 kecamatan), sebagian wilayah Kabupaten Sleman (9 kecamatan) dan sebagian wilayah Kabupaten Bantul (5 kecamatan), sebagai suatu satuan wilayah perkotaan dengan wilayah geografis yang di dalamnya terliput seluruh kegiatan perkotaan yang saling berkaitan. Peta wilayah kajian dapat dilihat pada Gambar 1.1 dan 1.2.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kajian ini didasari adanya kenyataan bahwa kerjasama yang sudah dilembagakan dalam Sekretariat Bersama oleh ketiga daerah tersebut menemui beberapa hambatan. Pertama, kerjasama ini dinilai berjalan lambat dan baru pada tahap hal-hal tertentu saja, belum dapat menjangkau semua sarana dan prasarana yang menjadi kesepakatan awal. Kerjasama ini yang sudah ada surat perjanjian kerjasamanya baru pengelolaan persampahan, air limbah, air bersih dan transportasi, sedang yang belum ada surat perjanjian kerjasamanya adalah drainase dan jalan. Kerjasama yang sudah berjalan dengan baik baru pengelolaan persampahan dan air limbah, sedang yang lain belum berjalan (Sutrisno, 2003).



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO

NAMA : MUHAMMAD ZAINUDIN
N I M : L4D 002 128

JUDUL TESIS

KAJIAN
DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP KERJASAMA
PENGELOLAAN SARANA PRASARANA

LEGENDA :

- JALAN ASPAL
- JALAN KERETA API
- SUNGAI
- BATAS KOTAKABUPATEN
- BATAS KECAMATAN
- WILAYAH A P Y :**
 - WILAYAH KOTA YOGYAKARTA
 - WILAYAH KABUPATEN SLEMAN
 - WILAYAH KABUPATEN BANTUL



JUDUL PETA

WILAYAH AGLOMERASI
PERKOTAAN YOGYAKARTA (APY)

NO. GAMBAR

SUMBER

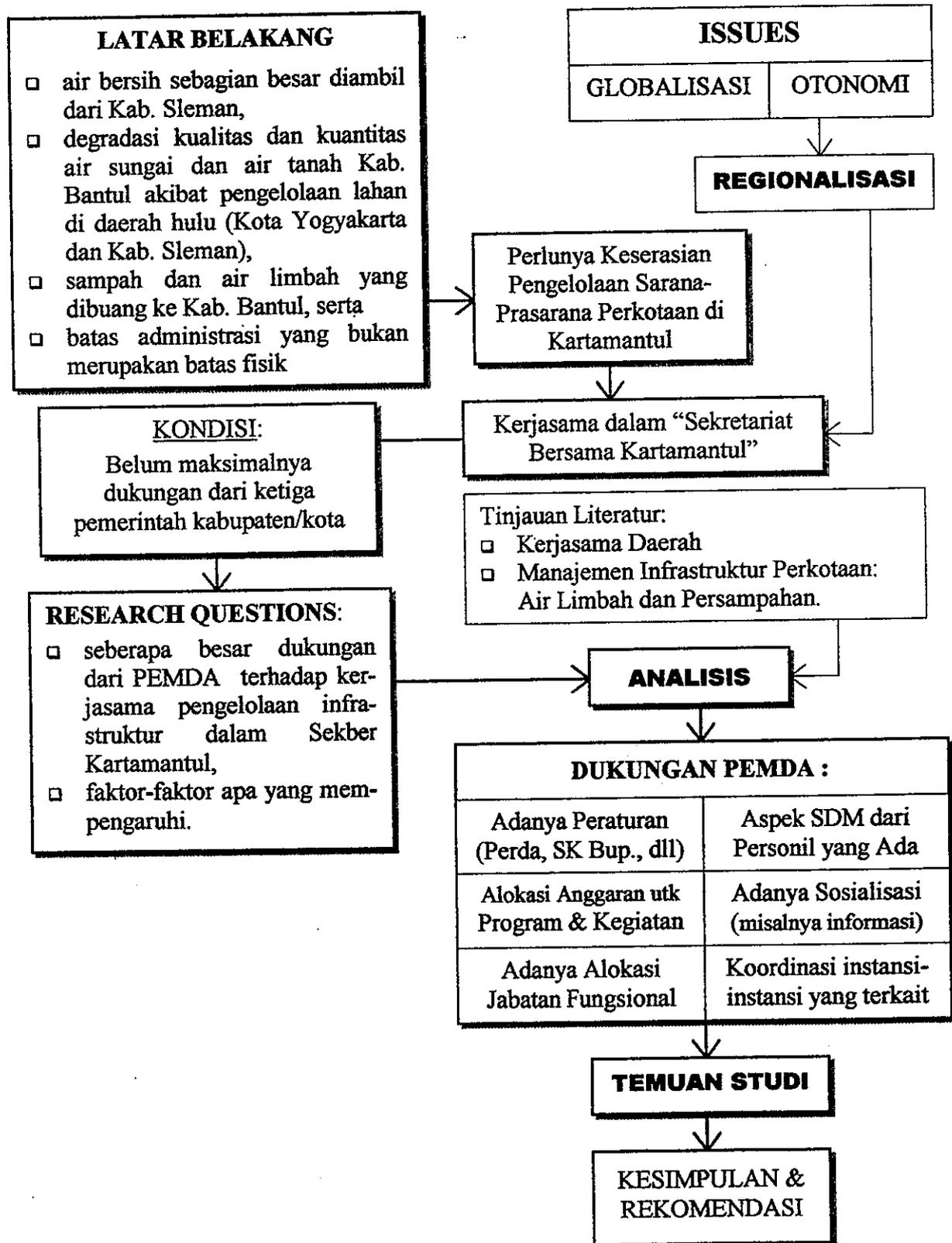
GAMBAR 1.2 YUIMS, 1999a



Kedua, kendala dalam pelaksanaan kerjasama, semisal dampak dari operasionalisasi TPA Piyungan yang menjadi tempat pembuangan akhir sampah bagi ketiga daerah tersebut pernah menjadi faktor ancaman bagi keberlangsungan kerjasama tersebut. Adanya sentimen masyarakat Bantul, khususnya mereka yang tinggal di dekat lokasi TPA, yang pernah muncul ke permukaan, serta adanya keberatan-keberatan dan “ancaman” dari Pemerintah Kabupaten Bantul yang sudah pernah disampaikan dalam sebuah *position paper*, dapat menjadi indikasi adanya hambatan kerjasama ini. Juga adanya rencana Pemerintah Kabupaten Sleman membangun TPA di wilayah Gamping diperkirakan mengurangi pendapatan TPA Piyungan.

Ketiga, belum mandirinya ketiga pemerintah kabupaten/kota untuk mendukung biaya operasional Sekretariat Bersama dengan masih mengandalkan pada pihak lain, seperti YUDP, JICA, dan GTZ, juga menjadi hambatan besar bagi pengembangan kerjasama ini. Menjadi suatu pertanyaan, jika lembaga-lembaga donor ini sudah tidak ada lagi, apakah masih dapat dipertahankan eksistensi kerjasama infrastruktur perkotaan dalam Sekretariat Bersama ini.

Hambatan-hambatan ini tidak perlu ada, jika melihat manfaat yang jauh lebih besar diperoleh dengan adanya kerjasama ini. Dengan adanya keseimbangan, keselarasan dan keserasian pengelolaan dan pembangunan prasarana dan sarana perkotaan pada ketiga daerah, akan memberikan manfaat untuk mengatasi masalah-masalah air bersih, degradasi kualitas dan kuantitas air sungai dan air tanah, sampah, air limbah dan transportasi, untuk sebesar-besar kepentingan masyarakat. Dua kenyataan ini, yaitu adanya kesenjangan antara hambatan dan manfaat dari kerjasama ini menjadi dasar pemikiran penulis untuk melakukan penelitian. Sedang kerangka pemikirannya dapat dilihat pada Gambar 1.3. di bawah ini.



GAMBAR 1.3
KERANGKA PEMIKIRAN STUDI
Sumber: Hasil Analisis, 2004

1.6 Metodologi Penelitian

Bertolak dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian terapan (*applied research, practical research*), yakni penelitian atau penyelidikan yang hati-hati dan sistematis terhadap suatu masalah dengan tujuan untuk digunakan bagi keperluan tertentu (Nazir, 1988). Penelitian ini akan menganalisis kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mendukung kerjasama pengelolaan sarana prasarana perkotaan dalam Sekretariat Bersama yang telah dilakukan oleh ketiga pemerintah daerah tersebut. Di-harapkan hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai *input* dalam pelaksanaan kebijakan yang sama di masa mendatang.

1.6.1 Pendekatan Studi

Kajian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dengan penekanan pada pendekatan kualitatif sesuai dengan tujuan dan sasaran studi yang ingin dicapai. Pendekatan kualitatif dilakukan karena permasalahan yang diangkat adalah permasalahan yang tidak terungkap melalui data-data statistik sehingga perlu pendekatan tertentu untuk memahaminya. Penelitian kualitatif merupakan cara untuk memahami perilaku sosial yang merupakan serangkaian kegiatan atau upaya menjangkau informasi secara mendalam dari fenomena atau permasalahan yang ada di dalam kehidupan suatu obyek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah, baik dari sudut pandang teoritis maupun empiris. Sedangkan pendekatan kuantitatif yang dilakukan merupakan pendekatan yang digunakan untuk memformulasikan data-data kualitatif yang diperoleh yaitu berkaitan dengan dukungan pemerintah daerah ketiga kabupaten/kota terhadap kerjasama pengelolaan infrastruktur kota serta enam faktor yang mempengaruhinya yang meliputi: (i) adanya peraturan yang berlaku semisal

Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati dan sebagainya, (ii) adanya kebijakan-kebijakan Kepala Daerah dalam bentuk anggaran untuk program-program kegiatan, (iii) adanya personil/pegawai dengan jabatan fungsional khusus dan profesional menangani masalah tersebut, (iv) adanya sumberdaya manusia yang berkualitas dilihat pada latar belakang golongan/ruang dan masa kerja yang dimiliki personil, (v) adanya sosialisasi kepada aparat daerah, dalam bentuk kuantitas dan jangkauan sosialisasi pada instansi terkait, dan (vi) adanya koordinasi antar unit-unit kerja terkait dalam bentuk kuantitas dan intensitas koordinasi pada pemerintah kabupaten/kota.

Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2002), metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang akan menghasilkan data kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan suatu proses yang diamati. Pendekatan kualitatif ini diartikan juga sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (masyarakat, suatu proses dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Pendekatan kualitatif ini memungkinkan peneliti mendekati data primer dari sumbernya sehingga mampu mengembangkan komponen-komponen keterangan yang analitis, konseptual dan kategoris dari data itu sendiri. Sedangkan Miles (1992) menyatakan bahwa data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandasan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup sektoral.

Selain itu, pendekatan penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian ini adalah penelitian survei, yaitu penelitian yang dilakukan pada populasi besar maupun kecil. Data diambil dari populasi tersebut, sehingga dapat ditemukan kejadian-kejadian relatif, distribusi dan hubungan antar variabel, sosiologis maupun psikologis. Selain itu, penelitian ini juga merupakan penelitian *ex-post factor kausal* yaitu penelitian yang dilakukan untuk meneliti

peristiwa yang terjadi kemudian merunut ke belakang melalui data untuk menemukan faktor yang mendahului atau menentukan kemungkinan sebab atas peristiwa yang diteliti. Kedua jenis penelitian tersebut mendasari penelitian yang dilakukan karena studi ini bertujuan untuk mengetahui dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama yang telah dilakukannya dan kemudian merunut alasan-alasan yang mempengaruhi dukungan tersebut. Alasan-alasan ini menyangkut enam kriteria yang mempengaruhi sebagaimana disebutkan di depan. Penelitian ini juga dilakukan pada suatu populasi yaitu instansi-instansi di lingkungan pemerintah daerah ketiga kabupaten/kota untuk mengetahui besar dukungan terhadap kerjasama tersebut.

Penelitian yang akan dilakukan lebih mengarah pada evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah pembuatan informasi mengenai nilai atau harga suatu kebijakan (Dunn, 2000). Pada hakikatnya, evaluasi kebijakan merupakan aktivitas ilmiah yang perlu dilakukan oleh para pengambil kebijakan dalam tubuh birokrasi pemerintahan maupun organisasi politik. Dengan melakukan evaluasi, pemerintah dapat meningkatkan keefektifan program-program mereka sehingga dapat meningkatkan kepuasan publik terhadap kebijaksanaan pemerintah. Dunn (2000) memandang bahwa evaluasi dapat dilakukan sebelum (*ex-ante*) dan sesudah kebijakan dilaksanakan (*ex-post*).

Terdapat 2 jenis penelitian dalam evaluasi, yaitu evaluasi formatif yaitu menekankan pada proses dan evaluasi sumatif yang menekankan pada produk (Kiddper, 1981). Evaluasi formatif bertujuan mendapatkan *feedback* (umpan balik) dari suatu aktivitas dalam proses, sehingga dapat dipergunakan meningkatkan keefektifan program/produk. Evaluasi sumatif menekankan pada keefektifan pencapaian program berupa produk tertentu (Weiss, 1972).

Evaluasi dipergunakan untuk mengukur dan menilai hasil dari penerapan kebijaksanaan/program-program. Dunn (2000) menyatakan bahwa fungsi-fungsi utama evaluasi dibagi dalam 3 kategori, yaitu:

1. Menyediakan dan memberikan informasi yang terpercaya mengenai kinerja kebijakan.
2. Memberikan kontribusi pada penjelasan dan kritik terhadap nilai-nilai yang menjadi dasar penentuan tujuan dan sasaran yang objektif.
3. Memberikan kontribusi pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan.

Berkaitan dengan hal di atas, Ripley (1985) menyebutkan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek antara lain:

1. Proses pembuatan kebijakan.
2. Proses implementasi.
3. Konsekuensi kebijakan.
4. Keefektifan kebijakan.

Suatu kebijakan dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan pada dasarnya harus dapat menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan (Bryant dan White, 1987). Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penelitian ini merupakan evaluasi sesudah kebijakan dilaksanakan (*ex-post*) yaitu sesudah kebijakan pembentukan Sekretariat Bersama diputuskan melalui SK Bersama No. 04/Perj/BT/2001, No. 38/Kep. KDH/2001, dan No. 03 Tahun 2001 oleh Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta. Selain itu, penelitian ini juga merupakan evaluasi formatif karena bertujuan untuk mendapatkan umpan balik dari pelaksanaan kebijakan bupati/walikota, sehingga umpan balik tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan keefektifan kerjasama pada ketiga kabupaten/kota tersebut pada masa yang akan datang.

1.6.2 Metoda Pelaksanaan Studi

1.6.2.1 Kebutuhan Data

Data merupakan gambaran tentang suatu keadaan, peristiwa atau persoalan yang berhubungan dengan tempat dan waktu, yang merupakan dasar suatu perencanaan dan meru-

pakan alat bantu dalam pengambilan keputusan. Jenis-jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

□ **Data Primer**

Data primer merupakan data yang didapat dari sumber pertama baik dari individu atau perseorangan seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuesioner yang biasa dilakukan oleh peneliti (Sugiarto, et.al., 2001). Metode yang dipakai untuk mengumpulkan data primer melalui survey (*field research*) yang dilakukan dengan penyebaran kuesioner, yaitu pengumpulan data dengan menyampaikan pertanyaan tertulis kepada responden.

□ **Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui sumber yang relevan dengan topik yang akan diteliti. Pengertian lain bahwa data sekunder merupakan data primer yang diperoleh oleh pihak lain atau data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pengumpul data primer atau oleh pihak lain yang pada umumnya disajikan dalam bentuk tabel-tabel atau diagram-diagram. Data sekunder biasanya digunakan oleh peneliti untuk memberikan gambaran tambahan, gambaran pelengkap ataupun untuk diproses lebih lanjut (Sugiarto, et.al., 2001). Dalam hal ini data sekunder diperoleh misalnya dengan menyalin atau mengutip data dalam bentuk yang sudah jadi.

Data sekunder berupa dokumen rencana usulan program dan proyek dan data pendukung lainnya diperoleh dari Bappeda sebagai koordinator pengumpulan usulan proyek di daerah. Data primer diperoleh melalui penyebaran kuesioner kepada instansi-instansi yang terkait langsung dengan kerjasama tersebut dan responden yang berasal dari aparat pemerintah daerah dari instansi terkait untuk mengidentifikasi keberhasilan sosialisasi dalam bentuk pengetahuan dan pemahaman personil/pegawai tentang Sekretariat Bersama. Data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel I.1.

TABEL L1
DATA YANG DIGUNAKAN

No.	Jenis Data	Sumber	Keterangan
1.	Peraturan-peraturan yang berkaitan: <input type="checkbox"/> Peraturan Daerah (Perda) <input type="checkbox"/> SK Bupati <input type="checkbox"/> Peraturan-peraturan lain	Bagian Hukum	
2.	Daftar program/proyek pembangunan untuk usulan APBD	Bappeda	3 tahun Tahun 2001-2003
3.	Daftar Usulan program/proyek pembangunan dari instansi	Bappeda, Bagian Penyusunan Program, Bagian Keuangan, Dinas Pekerjaan Umum	3 tahun Tahun 2001-2003
4.	Data pegawai yang ditugaskan dalam rangka kerjasama daerah Kartamantul	Bagian Kepegawaian, Bappeda, Bagian Penyusunan Program, Bagian Keuangan, Dinas Pekerjaan Umum	
5.	Data Program Kerja Tahunan Sekretariat Bersama Kartamantul	Kantor Sekretariat Bersama	3 tahun Tahun 2001-2003
6.	Besar dukungan, meliputi: <input type="checkbox"/> Jumlah peraturan, <input type="checkbox"/> Jumlah program dan anggaran, <input type="checkbox"/> Jumlah jabatan fungsional, <input type="checkbox"/> Jumlah personil (SDM), <input type="checkbox"/> Intensitas sosialisasi, <input type="checkbox"/> Intensitas koordinasi	<input type="checkbox"/> Instansi ketiga pemda <input type="checkbox"/> Kecamatan di APY <input type="checkbox"/> Instansi Propinsi <input type="checkbox"/> DPRD ketiga daerah <input type="checkbox"/> LSM <input type="checkbox"/> Perguruan Tinggi <input type="checkbox"/> Lembaga Donor	Penyebaran kuesioner
7.	Faktor-faktor yang mempengaruhi besar/kecilnya: <input type="checkbox"/> Jumlah peraturan, <input type="checkbox"/> Jumlah program dan anggaran, <input type="checkbox"/> Jumlah jabatan fungsional, <input type="checkbox"/> Jumlah personil (SDM), <input type="checkbox"/> Intensitas sosialisasi, <input type="checkbox"/> Intensitas koordinasi	<input type="checkbox"/> Instansi ketiga pemda <input type="checkbox"/> Kecamatan di APY <input type="checkbox"/> Instansi Propinsi <input type="checkbox"/> DPRD ketiga daerah <input type="checkbox"/> LSM <input type="checkbox"/> Perguruan Tinggi <input type="checkbox"/> Lembaga Donor	Penyebaran kuesioner

Sumber: Hasil Analisis, 2004

1.6.2.2 Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini diperoleh dengan cara pengumpulan data sekunder dan kajian literatur untuk keperluan data sekunder, serta pengumpulan data primer untuk keperluan data primer. Teknik untuk mendapatkan data sekunder adalah dengan cara

mempelajari dan mencatat dokumen usulan program, peraturan yang ada dan sebagainya, yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti untuk bahan menganalisa permasalahan. Teknik dokumentasi ini dilakukan untuk mendukung data primer yang telah diperoleh.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data primer adalah dengan penyebaran kuesioner. Kuesioner adalah sejumlah pertanyaan tertulis yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden mengenai hal-hal yang ia ketahui (Arikunto, 1998). Kuesioner digunakan untuk mengetahui Besar dukungan bagi kerjasama daerah dalam Sekretariat Bersama melalui pertanyaan ada/tidaknya enam kriteria pada pemerintah kabupaten/kota beserta alasannya, dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak adanya enam kriteria dukungan pada kabupaten/kota, beserta masing-masing alasannya. Selanjutnya, berdasarkan klasifikasi jenis kuesioner, jika dilihat dari cara menjawabnya, maka kuesioner yang digunakan merupakan kuesioner tertutup sekaligus juga kuesioner terbuka karena selain telah disediakan jawabannya, responden juga diberikan keleluasaan untuk memberikan jawaban lain yang dianggap sesuai dengan kondisi yang ada.

Kuesioner ini dibagikan kepada instansi yang terkait dengan kerjasama daerah Kartamantul yang berada di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul sebagai populasi dari studi ini. Agar tujuan studi dapat tercapai, maka dalam pengisian kuesioner ini, responden adalah orang yang mengetahui secara tepat permasalahan yang terkait dengan tema kajian. Responden merupakan pimpinan tertinggi dari suatu instansi yang kredibilitasnya dapat dipertanggungjawabkan atau responden yang ditunjuk oleh pimpinan instansi karena memiliki pengetahuan yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan dalam studi ini. Kriteria minimal dari responden adalah responden pernah satu kali terlibat dalam forum yang berkaitan dengan kerjasama pengelolaan sarana prasarana dalam Sekretariat Bersama. Banyaknya responden disesuaikan dengan jumlah instansi yang ada di ketiga kabupaten/kota

yang berkaitan, baik langsung maupun tidak langsung dengan Sekretariat Bersama, yaitu sebanyak 71 responden sebagaimana terlihat pada tabel I.2.

TABEL I.2
SEBARAN JUMLAH KUESIONER

Nama Instansi		Jumlah Kuesioner
I.	Instansi pemerintah kabupaten/kota yang terkait dengan Sekretariat Bersama	
1	Bappeda Kabupaten/Kota	3
2	Bappedal/Kantor Lingkungan Hidup	3
3	Bagian Program (atau yang senama)	3
4	Bagian Pemerintahan	3
5	Bagian Keuangan	3
6	Bagian Hukum	3
7	Bagian Kepegawaian	3
8	Bagian Organisasi	3
9	Dinas PU/Kimpraswil (atau yang senama)	4
	Jumlah I	28
II.	Instansi pemerintah propinsi yang terkait dengan Sekretariat Bersama	
1	Bappeda Propinsi	1
2	Bappedalda	1
3	Dinas Kimpraswil	1
	Jumlah II	3
III.	Kecamatan yang masuk wilayah APY	
1	Kecamatan di Kota Yogyakarta	14
2	Kecamatan di Kabupaten Sleman	9
3	Kecamatan di Kabupaten Bantul	5
	Jumlah III	28
IV.	Lembaga yang terkait tidak langsung dengan Sekretariat Bersama	
1	Ketua DPRD Kabupaten/Kota	3
2	Ketua Komisi D (Pembangunan) DPRD Kabupaten/Kota	3
3	LSM (Walhi, Dian Desa)	2
4	Perguruan Tinggi (MPKD-UGM, STTL)	2
5	Lembaga Donor (YUDP, GTZ)	2
	Jumlah IV	12
	Jumlah I, II, III dan IV	71

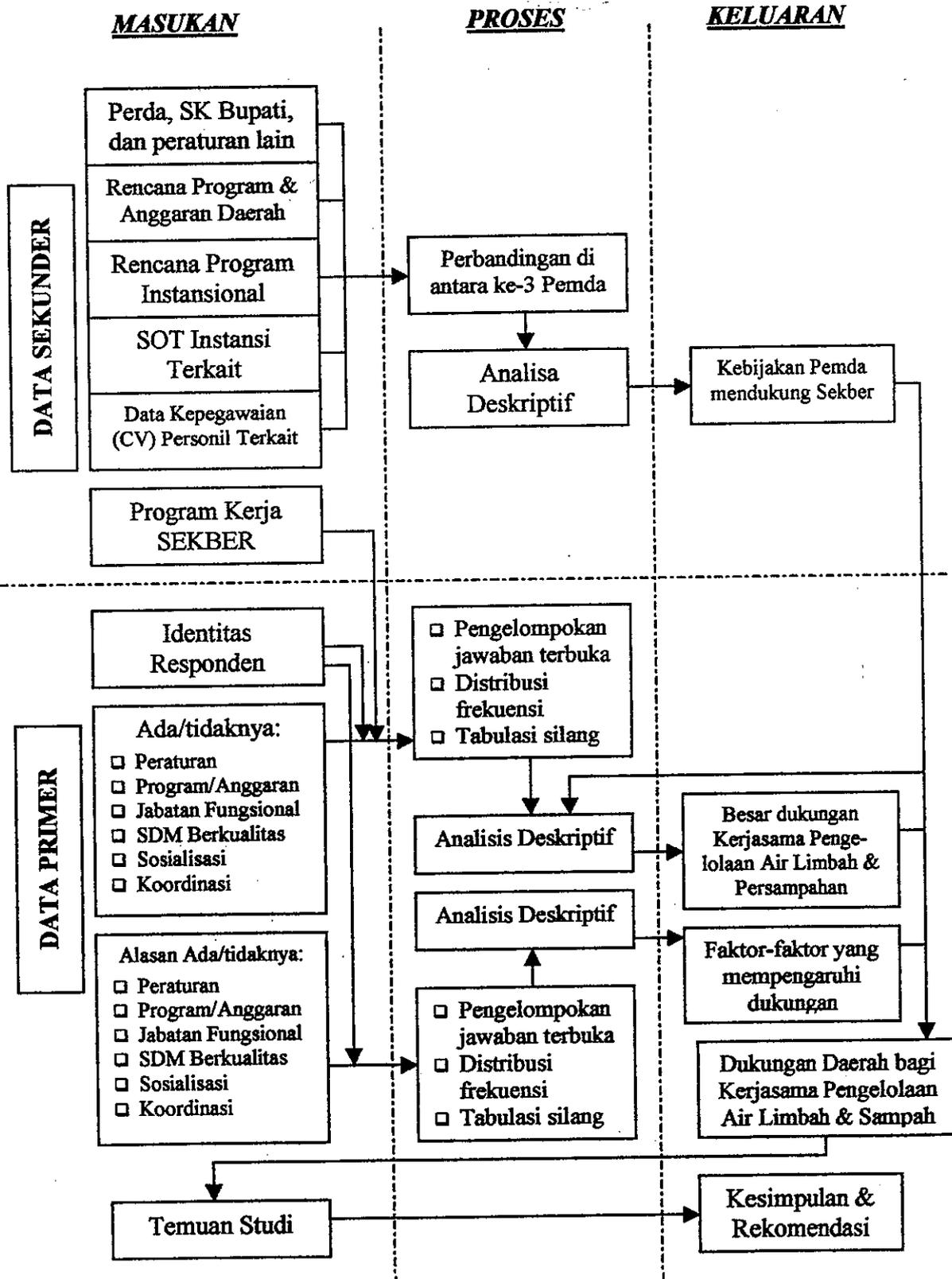
Sumber: Hasil Analisis, 2004

1.6.2.3 Kerangka Analisis

Untuk mencapai tujuan dalam penelitian ini, maka kerangka analisis yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis besar dukungan pemerintah ketiga kabupaten/kota terhadap kerjasama daerah dalam Sekretariat Bersama dengan melakukan kajian mengenai:
 - a. peraturan yang berlaku semisal Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati dan sebagainya,
 - b. anggaran untuk pelaksanaan program-program dan kegiatan kerjasama,
 - c. jabatan fungsional (khusus) yang menangani,
 - d. sumberdaya manusia yang berkualitas dilihat pada latar belakang golongan ruang dan masa kerja yang dimiliki personil,
 - e. sosialisasi kepada aparat daerah, dalam bentuk kuantitas dan jangkauan sosialisasi instansi terkait,
 - f. koordinasi antar unit-unit kerja terkait dalam bentuk kuantitas dan intensitasnya.
2. Analisis faktor-faktor yang menyebabkan besar dukungan pemerintah kabupaten/kota, dengan cara menilai dengan memberikan bobot pengaruh pada ke-enam kriteria di atas.

Untuk memberikan penjelasan, lebih lanjut kerangka analisisnya dapat dilihat pada Gambar 1.4 di bawah.



GAMBAR 1.4
ALUR PIKIR PROSES ANALISA DATA
Sumber: Hasil Analisis, 2004

1.6.2.4 Teknik Analisis

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun, 1995). Analisis yang akan dipergunakan dalam kajian ini adalah analisis deskriptif terhadap data kualitatif dan didukung oleh analisis kuantitatif yang berkaitan dengan kinerja sekretariat bersama.

Pengukuran besar dukungan masing-masing pemerintah daerah terhadap kerjasama daerah menggunakan dua kriteria penilaian, yaitu penilaian “ada/tidak ada” dan jika ada, maka berlanjut pada penilaian “memenuhi/tidak memenuhi”. Kriteria tersebut selengkapnya dilihat pada tabel I.3 di bawah. Pada penentuan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap dukungan kerjasama daerah, menggunakan data primer (kuesioner) dengan tetap mengacu pada keenam kriteria dukungan tersebut. Hal ini dilakukan karena responden dipandang dapat mengetahui faktor-faktor mana saja di antara enam kriteria itu yang benar-benar berpengaruh, berdasarkan pengalaman responden selama ini terhadap kerjasama yang telah dilaksanakan.

Kemudian data yang telah diperoleh melalui kuesioner mengenai besar dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama pengelolaan sarana prasarana dalam sekretariat bersama diolah dengan menggunakan teknik analisa deskriptif. Pengertian deskriptif tidak hanya sekedar menemukan data atau fakta dan kemudian menyajikannya dalam bentuk mentah, kemudian penafsirannya diserahkan kepada pembaca yang berminat, melainkan juga melakukan analisis serta menyajikan data dan fakta yang sudah terolah beserta penafsirannya. Lebih lanjut, teknik ini digunakan untuk menganalisa data dengan cara:

- Mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul,
- Menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada,
- Menggambarkan proses yang sedang berlangsung,
- Menggambarkan kecenderungan atau pendapat yang sedang berkembang.

TABEL L3
KRITERIA DAN KUALIFIKASI PENILAIAN

No.	Kriteria	Kualifikasi			Keterangan	
1.	Peraturan	Ada	Perancangan	25%		
			Pembahasan	25%		
			Penetapan	25%		
			Pengundangan	25%		
		Tidak Ada				
2.	Program dan Anggaran	Ada	$\frac{\text{Prosentase Kontribusi}}{\text{Kontribusi}} \times 100\%$			
		Tidak Ada				
3.	Jabatan Fungsional	Ada	Jumlah Jabatan	50%		
			Jumlah Personil	50%		
4.	Sumber Daya Manusia	Ada	Jumlah Personil	100%		
			Gaji Pokok			Golongan/Ruang
			Masa Kerja			
		Tidak Ada				
5.	Sosialisasi	Ada	Kuantitas	Sering	50%	
				Kadang-kadang	25%	
			Jangkauan	Luas	50%	
				Sempit	25%	
		Tidak Ada				
6.	Koordinasi	Ada	Intensitas	Rutin	50%	
				Tidak Rutin	25%	
			Kuantitas	Sering	50%	
				Kadang-kadang	25%	
		Tidak Ada				

Sumber: Hasil Analisis, 2004.

Berdasarkan hasil tersebut akan dapat dilakukan penafsiran terhadap data dan akan diperoleh kesimpulan dari fenomena yang sedang berlangsung. Deskripsi ini dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan pengelompokan jawaban-jawaban yang diperoleh dari responden terutama mengenai alasan-alasan responden yang berkaitan dengan ada/tidaknya enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul.

Apabila data telah terkumpul, maka dilakukan klasifikasi data menjadi 2 kelompok yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Data yang dihasilkan kemudian diolah melalui proses pengecekan, pemberian tanda, simbol, kode bagi tiap-tiap data sesuai dengan pengelompokannya dan sesuai kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, serta pengelompokan data dengan cara yang teliti dan teratur, kemudian dihitung dan dijumlahkan berapa banyak peristiwa, gejala, item dan lain-lain yang termasuk dalam satu kategori. Data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner melalui jawaban-jawaban terbuka terutama yang berkaitan dengan alasan ada/tidaknya enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul, kemudian dilakukan pengelompokan jawaban untuk diberi kode sebelum diproses lebih lanjut untuk diketahui distribusi frekuensinya.

Data yang bersifat kualitatif, digambarkan hasilnya dengan kata-kata atau kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Sedangkan data yang bersifat kuantitatif, diproses dengan beberapa cara antara lain (Arikunto, 1998):

1. Dijumlahkan, dibandingkan dengan jumlah yang diharapkan dan diperoleh persentase. Kadang-kadang pencarian persentase dimaksudkan untuk mengetahui status sesuatu yang dipersentasakan dan disajikan dalam bentuk persentase. Tetapi kadang-kadang persentase tersebut ditafsirkan dengan kalimat yang bersifat kualitatif. Sebaliknya data kualitatif yang ada seringkali dikuantifikasikan sekedar untuk mempermudah penggabungan dua atau lebih data variabel, kemudian setelah terdapat hasil akhir lalu dikualifikasikan kembali. Teknik ini sering disebut dengan teknik deskriptif kualitatif dengan persentase.
2. Dijumlahkan, diklasifikasikan sehingga merupakan suatu susunan urut data, untuk selanjutnya dibuat tabel, baik yang hanya berhenti sampai tabel saja maupun yang diproses lebih lanjut menjadi perhitungan pengambilan kesimpulan ataupun untuk kepentingan visualisasi data.

Visualisasi data sangat mempermudah peneliti atau orang lain untuk memahami hasil penelitian. Cara visualisasi ini antara lain dapat berupa grafik, diagram batang, diagram kue dan lain-lain.

Analisis terhadap data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner yang merupakan jawaban terbuka, dilakukan melalui tiga kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu (Miles, 1992):

1. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi.

Data kualitatif dapat disederhanakan dan ditransformasikan dalam aneka macam cara, yaitu melalui seleksi yang ketat, melalui ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam satu pola yang lebih luas dan sebagainya. Data yang diperoleh dari kuesioner melalui jawaban-jawaban terbuka maupun hasil wawancara mengenai alasan-alasan yang mendukung tidak adanya enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul, kemudian dikelompokkan jawabannya dan diberi kode untuk selanjutnya diproses agar diketahui frekuensinya.

2. Penyajian data

Penyajian data diartikan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa yang lalu adalah bentuk teks naratif. Tetapi sekarang, penyajian data dapat berupa tabel, matriks, grafik, jaringan dan bagan.

Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, dengan demikian dapat dilihat fenomena apa yang sedang terjadi. Pada studi ini, penyajian data lebih banyak menggunakan tabel-tabel, baik untuk menunjukkan distribusi frekuensi maupun keterkaitan antara klasifikasi instansi dengan ada/tidaknya enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul dan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak adanya enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul. Selain itu, tabel yang disajikan merupakan keterkaitan antara dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

3. Menarik kesimpulan/verifikasi

Dari permulaan pengumpulan data, mulai dilakukan pencarian arti informasi, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proposisi. Melalui kegiatan penelitian, kesimpulan yang mula-mula belum jelas kemudian menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan dan metode pencarian ulang yang digunakan dan kecakapan peneliti.

Berdasarkan uraian di atas, kegiatan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi merupakan kegiatan yang saling terkait pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar. Dengan perkataan lain, ketiga jenis kegiatan tersebut dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Pengkodean data, misalnya (reduksi data), menjurus ke arah gagasan-gagasan baru guna dimasukkan ke dalam suatu matriks (penyajian data). Begitu matriks terisi, kesimpulan awal dapat ditarik.

Dalam analisis kuantitatif akan digunakan analisis tabulasi silang terhadap data (pilihan jawaban) yang diperoleh dari kuesioner. Tabulasi silang merupakan teknik analisis yang menggunakan data kategori atau data berkelas yang selanjutnya diolah untuk mengetahui adanya karakteristik korelasi atau hubungan satu variabel dengan variabel lain (Dillon, 1984). Lebih lanjut Singarimbun (1995) menyebutkan bahwa analisis tabulasi silang adalah teknik analisis yang paling sederhana tetapi memiliki daya menerangkan cukup kuat untuk menjelaskan hubungan antar variabel. Dalam pengolahan data kuantitatif melalui tabulasi silang ini akan digunakan komputer dengan perangkat lunak *Statistical Product and Service Solutions (SPSS)*. Tabulasi silang yang dilakukan adalah antara klasifikasi asal responden yang terkait dengan kerjasama Kartamantul dengan dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul dan faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu enam kriteria dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul.

1.7 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran, di bawah ini akan diuraikan tentang sistematika penulisan yang digunakan, sebagai berikut:

Bab I PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi latar belakang berupa informasi tentang pentingnya kerjasama antar daerah dalam rangka globalisasi dan otonomi, berikut pentingnya mengapa penelitian ini harus dilakukan. Dari latar belakang tersebut, kemudian dirumuskan masalahnya dalam bentuk *research question* yang singkat dan jelas. Kemudian berturut-turut dibahas pula tentang tujuan dan sasaran penelitian; ruang lingkup penelitian, meliputi ruang lingkup substansial (materi) dan ruang lingkup spasial (wilayah);

kerangka pemikiran berupa bagan alir pemikiran secara skematis; metodologi penelitian; serta sistematika penulisannya.

Bab II KAJIAN ASPEK-ASPEK INTERAKSI DALAM KERJASAMA DAERAH

Bab ini berisi kajian teori yang akan membahas secara mendalam studi-studi yang pernah dilakukan serta teori-teori yang mendasari bagi kerjasama daerah dan manajemen perkotaan, khususnya manajemen infrastruktur persampahan dan air limbah, dengan menelusuri kepustakaan-kepustakaan yang sudah ada secara sistematis dan komprehensif.

Bab III KERJASAMA PENGELOLAAN SARANA PRASARANA DALAM SEKRETARIAT BERSAMA KARTAMANTUL

Bab ini akan berisi segala data dan informasi yang menjelaskan segala sesuatu tentang wilayah studi, meliputi wilayah yang tergabung dalam kerjasama Kartamantul; yang berkaitan dengan permasalahan yang sudah dimunculkan di atas.

Bab IV ANALISIS DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA KARTAMANTUL

Bab ini merupakan analisis terhadap dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul dan faktor-faktor yang mempengaruhi besar kecilnya dukungan tersebut.

Bab V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pada bab ini dibahas mengenai kesimpulan yang diperoleh dari hasil temuan dan rekomendasi yang diusulkan berdasarkan kesimpulan tersebut.

BAB II

KAJIAN ASPEK-ASPEK INTERAKSI DALAM KERJASAMA DAERAH

Pembangunan nasional yang diselenggarakan secara berencana selama ini pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari strategi pembangunan yang sifatnya terpadu dan menyeluruh. Penyelenggaraan berbagai sektor pembangunan, terutama yang mempunyai ruang lingkup kepentingan yang luas serta mencakup rangkaian kawasan yang luas pula, telah melintasi batas-batas daerah/wilayah administratif dari beberapa lingkungan pemerintahan daerah. Pada saat yang sama, pembangunan daerah yang pada dasarnya diorientasikan pada pengembangan suatu wilayah tertentu, dalam perkembangan terakhir ini semakin dihadapkan pada berbagai permasalahan yang tidak saja sulit untuk diatasi sendiri, tetapi juga mengharuskan dilakukannya kerjasama dengan daerah-daerah sekitar. Berbagai akibat pembangunan di suatu daerah tertentu seringkali harus pula dipikul oleh daerah-daerah lain di sekitarnya. Kesemuanya ini hanya mungkin diatasi melalui kerjasama antar daerah, di mana kepentingan-kepentingan mereka dapat diwujudkan tanpa mengorbankan pihak lain, suatu kerjasama yang serasi dan saling menguntungkan. Dengan demikian kesinambungan pembangunan dapat terpelihara, dan kesejahteraan rakyat dapat terus ditingkatkan secara bertahap.

Oleh sebagian kalangan, selama ini kerjasama antar pemerintah daerah dianggap merupakan hal baru dalam konsep pemerintahan. Padahal sejak ditetapkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (pasal 65 ayat 1) telah disebutkan bahwa "beberapa Pemerintah Daerah dapat menetapkan Peraturan Bersama untuk mengatur kepentingan daerahnya secara bersama-sama." Kemudian pemerintah telah memfasilitasi pula melalui penerbitan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1975

mengenai Kerjasama Antar Daerah, di mana ditindaklanjuti dengan terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 275 Tahun 1982 mengenai Petunjuk Kerjasama Pembangunan Antar Daerah. Dalam kaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang telah dimulai efektif tahun 2001, Pemerintah Pusat tetap berniat melanjutkan konsep kerjasama antar pemerintah daerah melalui beberapa klausul yang tercantum pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000.

2.1 Teori Kerjasama

Kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi atau menjalin hubungan-hubungan yang bersifat dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Di sini terlihat adanya tiga unsur pokok yang selalu melekat pada suatu kerangka kerjasama yaitu unsur *dua pihak atau lebih*, unsur *interaksi*, dan unsur *tujuan bersama*. Jika salah satu dari ketiga unsur itu tidak termuat pada suatu obyek yang dikaji, maka dapat dianggap bahwa pada obyek tersebut tidak terdapat kerjasama (Pamudji, 1985).

Unsur dua pihak atau lebih biasanya menggambarkan suatu himpunan dari kepentingan-kepentingan yang satu sama lain saling mempengaruhi sehingga berinteraksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Jika hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak (kepentingan bersama) maka hubungan-hubungan dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Di sini terlihat bahwa suatu interaksi, sekalipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerjasama. Atau suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan salah satu pihak tetapi merugikan pihak-pihak lain, juga bukan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi itu pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras (Pamudji, 1985). Kerjasama juga menuntut adanya keterpaduan. Semakin besar derajat keterpaduan maka akan semakin besar pula derajat ker-

jasamanya. Tanpa adanya keterpaduan maka tidak akan ada kerjasama (Kusnadi, 2002). Selanjutnya Carmen (Winarso, 2002) memberikan wawasan tentang kerjasama dari berbagai perspektif, antara lain:

- mitra adalah *co-owners*,
- pelaku kerjasama adalah kontributor sekaligus “pewaris”,
- posisi egaliter antara pelaku kerjasama,
- pengedepanan prinsip hubungan horisontal, serta
- penekanan kembali bahwa mitra bukan merupakan “pihak lain”,
- memanfaatkan sebesar mungkin keuntungan komparatif dari mitra kerjasama, tanpa mengabaikan sama sekali potensi mitra kerjasama,
- menekankan pada pentingnya “*bottom-up cooperation*” dari pada “*top-down cooperation*” yang umumnya difasilitasi pemerintah (atasan).

Selanjutnya Ostrom (Winarso, 2002) mengidentifikasi beberapa norma yang harus diperhatikan oleh setiap pelaku kerjasama, antara lain:

- kemauan untuk bekerjasama,
- asas keterpaduan dalam bersikap, serta
- perlunya menumbuhkan asas resiprokal dan kepercayaan.

Kerjasama dengan demikian akan memberikan manfaat yang besar bagi masing-masing pihak yang terlibat. Berdasarkan penelitian, manfaat yang dapat dipetik adanya kerjasama adalah sebagai berikut (Kusnadi, 2002):

- Kerjasama dapat mendorong adanya “perlombaan” di dalam pencapaian tujuan dan peningkatan produktifitas.
- Kerjasama mendorong berbagai upaya pihak yang bekerjasama agar dapat bekerja lebih produktif, efektif dan efisien.

- Kerjasama mendorong terciptanya sinergi sehingga biaya operasionalisasi dari kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang ikut kerjasama akan menjadi semakin rendah, yang menyebabkan kemampuan bersaing meningkat.
- Kerjasama mendorong terciptanya hubungan yang harmonis antar pihak terkait serta meningkatkan rasa kesetiakawanan.
- Kerjasama menciptakan praktek yang sehat serta meningkatkan semangat kelompok.
- Kerjasama mendorong ikut serta memiliki situasi dan keadaan yang terjadi di lingkungannya sehingga secara otomatis akan ikut menjaga dan melestarikan situasi dan kondisi yang lebih baik.

2.1.1 Macam Kerjasama

Kerjasama dapat diadakan dalam rangka hubungan *bilateral* yang hanya menyangkut masalah dua pihak, dan dapat pula diadakan dalam rangka hubungan *multilateral* yang menyangkut masalah banyak pihak. Kemudian kerjasama *multilateral*, menurut skala wilayah geografisnya, dibagi pula dalam **kerjasama regional** yang terbatas pada beberapa daerah-daerah/negara-negara se kawasan, dan **kerjasama mondial (global)** yang menyangkut daerah-daerah/negara-negara sejagat. Secara teoritis, daerah otonom (semisal kota/kabupaten menurut UU 22/99) mempunyai karakteristik yang sama dengan negara berdaulat yang juga otonom. Dalam konteks kerjasama daerah-daerah otonom/negara, kerjasama ini dapat dibagi ke dalam (1) kerjasama berlembaga, dan (2) kerjasama tanpa berlembaga (Sabir, 1992).

Kerjasama tanpa berlembaga adalah kerjasama yang tidak terikat pada lembaga tertentu (*non-institutionalized*). Lembaran sejarah bangsa-bangsa di dunia penuh dengan contoh-contoh kerjasama tanpa berlembaga. Frederick L. Schuman misalnya mengungkapkan adanya kerjasama antara Mesir, Babylon dan Turki sekitar tahun 1400 sebelum Masehi. Kerjasama

semacam itu tercatat pula dalam buku *Arthasastra* tulisan Kautilya 300 tahun sebelum Masehi, dan juga dalam kitab sejarah Negara Kertagama tulisan Mpu Prapanca pada abad keempatbelas yang dikenal dengan nama "Mitreka Stata" antara Kerajaan Majapahit dan negara-negara Asia Tenggara lainnya (Sabir, 1992).

Dalam hubungan ini bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) meskipun merupakan suatu lembaga dunia, namun kerjasama dalam badan-badan PBB belum dianggap tergolong dalam kategori kerjasama berlembaga, karena negara-negara anggotanya tidak terikat secara ketat dalam lembaga-lembaganya (Sabir, 1992). Dengan demikian, kerjasama-kerjasama misalnya dalam rangka GATT, IMF, FAO, UNESCO, WHO, dan sebagainya masih dianggap kerjasama tanpa berlembaga. Di luar PBB kerjasama demikian banyak sekali tercermin dalam bentuk konperensi-konperensi seperti konperensi *Asian Relations New Delhi* (1974), konperensi Baguio (1950), komperensi Colombo (1954), konperensi Bandung (1955), konperensi Simla (1955), konperensi-konperensi Non-Blok, konperensi-konperensi Islam dan sebagainya. Kerjasama dalam rangka OPEC merupakan contoh lain dalam kerjasama tanpa berlembaga di luar PBB.

Adapun yang dimaksud dengan kerjasama berlembaga adalah kerjasama yang dituangkan lewat lembaga-lembaga khusus di mana anggota-anggotanya sangat terikat pada lembaga-lembaga itu. Kerjasama seperti itu umumnya mempunyai ruang lingkup kawasan (*region*) atau sub-kawasan (*sub-region*). Contohnya antara lain MEE dan NATO di Eropa, LAFTA di Amerika Latin, OAU di Afrika, RCD di Timur Tengah dan ASEAN di Asia Tenggara. Oleh karena itu kerjasama seperti demikian disebut dengan *regional grouping*, atau yang kini secara populer lebih dikenal sebagai **Kerjasama Regional**.

Dalam hubungan antarnegara, tahap-tahap perkembangan kerjasama regional atau sub-regional biasanya dibagi ke dalam dua bagian: (1) tahap horisontal dan (2) tahap vertikal.

2.1.2 Perkembangan Horisontal Kerjasama Regional

Bidang-bidang yang biasanya dicakup oleh kerjasama regional secara horisontal adalah bidang-bidang Ipolesom (Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosbud dan Militer). Hanya saja bidang-bidang tersebut secara keseluruhan belum pernah dapat dicakup sekaligus oleh satu kerjasama regional. Dalam hubungan ini dapat disebutkan bahwa bidang ideologi misalnya dianggap kurang menarik bahkan sudah tidak mendapat pasaran sama sekali. Sebaliknya bidang militer mendapat perlakuan khusus dalam arti dilayani secara terpisah dari bidang-bidang lain. NATO di Eropa Barat dan Pakta Warsawa di Eropa Timur adalah contoh-contoh kerjasama regional militer masing-masing diwujudkan terpisah, tetapi sejajar dengan MEE dan COMECON yang ruang lingkupnya hanya mencakup bidang ekonomi dan juga politik. Dari seluruh bidang-bidang itu hanya bidang ekonomi, dan dalam batas tertentu bidang sosbud, merupakan jangkauan utama kerjasama regional. Tetapi karena politik adalah juga bagian tidak terpisahkan dari ekonomi, maka bidang politik pun ikut pula menduduki bidang penting dalam banyak kerjasama regional di dunia, meskipun prioritasnya masih tetap berada di bawah bidang ekonomi. Hal tersebut dapat dimengerti mengingat, *pertama*, bidang ekonomi mengandung paling banyak unsur-unsur kepentingan bersama, seperti misalnya sama-sama negara penghasil bahan-bahan mentah, sama-sama negara yang rendah pendapatannya, sama-sama negara yang tinggi angka kelahiran dan kematiannya, dan sama-sama negara berkembang, dan begitu sebaliknya bagi negara-negara maju. *Kedua*, bidang ekonomi merupakan tulang punggung dari segala bidang lainnya. Kemajuan di bidang lain sangat tergantung pada kemajuan di bidang ekonomi.

Adapun bidang sosbud ikut pula menduduki tempat utama dalam kerjasama regional, antara lain karena bidang ini juga lebih banyak mengandung unsur-unsur pemersatu dari pada unsur pemecahbelah. Lagi pula syarat penting untuk mendekatkan dua atau be-

berapa negara dan meningkatkan usaha-usaha untuk saling lebih mengenal satu sama lainnya lebih banyak dimiliki oleh bidang sos-bud.

2.1.3 Perkembangan Vertikal Kerjasama Regional

Yang dimaksud dengan perkembangan secara vertikal adalah tahap-tahap sebagai berikut:

1. Tahap kerjasama (*cooperation*)

Dalam tahap ini anggota-anggota masih belum dihadapkan kepada penyerahan urusan apapun. Meskipun demikian dalam tahap ini sudah diperlukan kebulatan tekad dan kesungguhan niat ke arah itu. Untuk terciptanya satu kerjasama yang efektif perlu pula adanya suasana di mana salah satu pihak sudah ada usaha untuk menyingkirkan kendala-kendala intra-regional, dan di pihak lain sudah dapat diadakan pilihan tepat mengenai kemungkinan bidang-bidang kerjasama.

2. Tahap koordinasi (*coordination*)

Pada tahap ini sudah mulai ada penyerahan sebagian wewenang/urusan demi untuk mencapai tingkat interdependensi yang lebih tinggi dan lebih teratur. Koordinasi sama artinya dengan harmonisasi usaha-usaha anggota yang menyangkut kepentingan bersama seperti misalnya kebijaksanaan ekonomi, rencana pembangunan, industrialisasi, dan sebagainya.

3. Tahap integrasi (*integration*)

Merupakan tahap terakhir dalam proses perkembangan kerjasama regional. Apabila satu kerjasama regional telah sampai puncaknya, maka tahap ini disebut tahap integrasi. Dalam tahap ini anggota telah selesai menyerahkan sebagian urusan/wewenang masing-masing kepada suatu badan supra-regional yang mempunyai yurisdiksi mengatur seluruh kepentingan regional dari anggota.

Sedangkan tahap integrasi tersebut menurut teori kerjasama regional, dalam konteks kerjasama ekonomi antarnegara, berkembang melalui lima tahap sebagai berikut:

1. Wilayah Perdagangan Bebas (*Free Trade Area*)

Pengertian wilayah perdagangan bebas adalah suatu kawasan yang tarif-tarif bea masuk dan pembatasan kuantitatif atau quota terhadap barang-barang dari negara-negara *partner* saling dihapuskan. Sedangkan tarif-tarif bea masuk dan pembatasan-pembatasan terhadap barang masing-masing negara yang bukan anggota masih tetap diberlakukan.

2. Kesatuan Pabean (*Custom Union*)

Dalam tahap ini bukan saja tarif-tarif bea masuk dan quota dihapuskan terhadap barang-barang negara anggota, akan tetapi juga kebijaksanaan perdagangan terhadap negara-negara ketiga (yang bukan anggota) diseragamkan. Sehingga setiap negara anggota mempunyai kebijaksanaan perdagangan yang seragam terhadap dunia luar.

3. Pasaran Bersama (*Common Market*)

Tahap ini merupakan lanjutan dari tahap kedua, di mana diberi kebebasan bergerak kepada sarana produksi (*factor of production*) seperti buruh, modal dan lain-lain di kalangan negara-negara anggota. Dengan demikian dalam wilayah pasaran bersama tidak saja terdapat kebebasan dalam lalu lintas barang dan jasa serta keseragaman kebijaksanaan ekonomi terhadap negara ketiga, tetapi juga kebebasan lalu lintas sarana-sarana produksi.

4. Uni Ekonomi (*Economic Union*)

Tahap keempat adalah Uni Ekonomi, yaitu diadakannya penyesuaian dalam rencana pembangunan negara-negara anggota, sehingga rencana pembangunan di salah satu negara anggota diselaraskan dengan rencana pembangunan negara anggota lainnya. Dengan kebijaksanaan seperti itu akan dapat diatur proyek-proyek di masing-masing negara anggota sehingga dapat dijamin hubungan satu mengisi yang lain, dan tidak ada persaingan yang

merugikan. Bersamaan proses tersebut dapat pula diserasikan kebijaksanaan masing-masing negara dalam bidang ekonomi, moneter, fiskal, transpor, komunikasi dan sosial.

5. Integrasi Ekonomi Total (*Total Economic Integration*)

Tahap kelima adalah integrasi total, yaitu sebagian wewenang dalam kebijaksanaan nasional di bidang ekonomi dan sosial diserahkan kepada suatu badan **supra-nasional** yang terdiri dari wakil negara anggota. Badan ini secara khusus akan mengatur seluruh masalah yang ada kaitannya dengan kepentingan regional. Negara-negara anggota tetap menjalankan fungsinya sebagai biasa, tetapi tidak lagi mencakup wewenang dalam masalah yang telah menjadi yurisdiksi badan supra-nasional tersebut.

2.2 Dukungan di dalam Kerjasama

Faktor yang dapat dijadikan dasar untuk mengukur keberhasilan sebuah kerjasama adalah adanya dukungan dalam bentuk kinerja yang baik dari pihak yang ikut di dalam kerjasama. Yang dimaksud kinerja adalah setiap gerakan, perbuatan, pelaksanaan, kegiatan atau tindakan sadar yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan atau target tertentu. Tanpa adanya kinerja berarti tidak ada upaya untuk mencapai hasil atau target. Jika manusia mempunyai tujuan yang tidak diiringi dengan kinerja maka manusia itu hanya sekedar berangan-angan yang tidak akan pernah terwujud menjadi kenyataan. Tanpa adanya kinerja maka tidak akan terjadi sesuatu perubahan sedikitpun. Dari kualitas kinerja inilah nantinya yang berpengaruh kepada hasil. Kualitas kinerja berkorelasi positif dengan hasil.

Keberhasilan dari sebuah kerjasama, di samping diukur dari kinerja dari kerjasamanya sendiri, yang lebih penting, adalah diukur juga dari kinerja masing-masing pihak dalam mendukung kerjasama tersebut. Dukungan dari masing-masing pihak/kelompok sebagai komponen dari kerjasama akan menentukan keberlangsungan sebuah kerjasama. Karena pemba-

hasan tentang kerjasama merupakan hal yang menyangkut manajemen dan administrasi, khususnya berkaitan dengan perilaku organisasi, maka pembahasan berikut ini akan menggunakan pendekatan tersebut.

Dalam manajemen, sumber-sumber daya dasar yang harus ada dalam pencapaian tujuan dan sasaran dari proses manajemen dikenal dengan "*six M*" (Effendy, 1989 dan Winardi, 1990), yaitu:

- **Men** (manusia), menyangkut kualitas sumber daya manusia yang terlibat dalam proses manajemen untuk mencapai tujuan organisasi.
- **Materials** (bahan), berkaitan dengan bahan-bahan material yang harus disediakan di dalam proses manajemen.
- **Machines** (mesin), menyangkut alat-alat yang digunakan untuk berjalannya proses produksi, dari bahan mentah menjadi bahan jadi yang siap untuk dipasarkan.
- **Methods** (metode), berkaitan dengan metode dan cara-cara yang digunakan dalam proses manajemen.
- **Money** (uang), berkaitan dengan jumlah biaya dan sumber dana yang harus dikeluarkan dan dianggarkan di dalam proses manajemen.
- **Markets** (pasar), menyangkut eksistensi (ada/tidaknya, besar/kecilnya) pasar dari hasil proses produksi yang telah dihasilkan dalam proses manajemen.

Dalam proses perencanaan dengan pendekatan PIP (*Performance Improvement Planning*), Hardjito (1994) menyebutkan adanya indikasi kekuatan kunci pendorong dan penghambat pada umumnya instansi pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya, sebagai berikut:

- Kekuatan-kekuatan Pendorong:
 - Peraturan dari pimpinan instansi yang berkaitan dengan mekanisme organisasi,
 - Adanya dukungan dari pimpinan,

- Tersedianya informasi dari bagian-bagian instansi yang berkompeten mengeluarkan,
 - Adanya jabatan fungsional,
 - Adanya jalinan kerjasama yang baik di lingkungan instansi,
 - Adanya pengguna jasa dari instansi untuk memberikan masukan.
- Kekuatan-kekuatan Penghambat:
- Terbatasnya kemampuan sumber daya manusia,
 - Kurang lengkapnya informasi mengenai mekanisme yang berlaku di dalam instansi,
 - Kurang pendekatan kepada unit-unit kerja terkait,
 - Kurang koordinasi dengan unit terkait,
 - Adanya kecenderungan menggunakan mekanisme tanpa prosedur,
 - Tidak adanya standar ganti rugi kepada pihak yang melakukan pelanggaran.

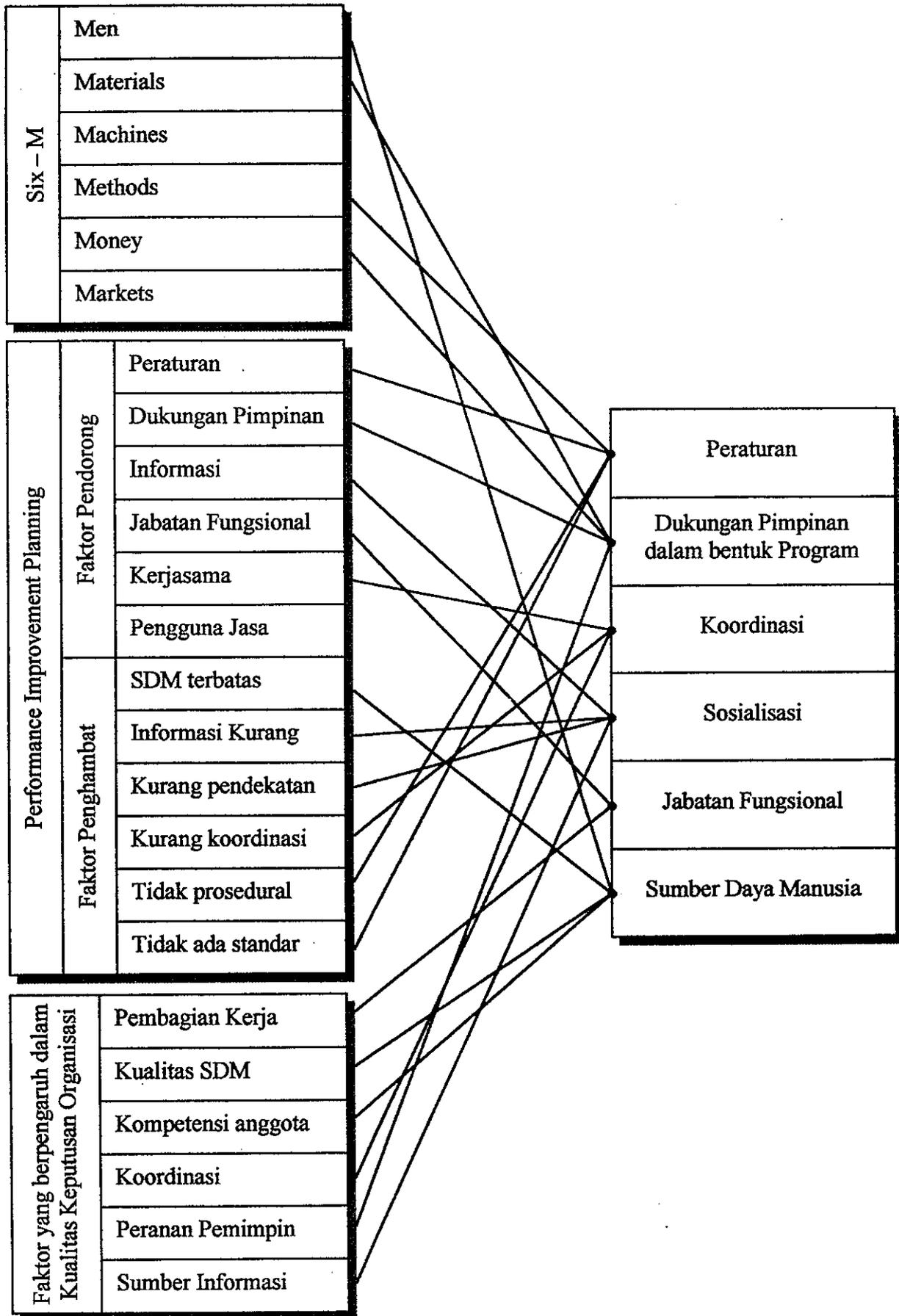
Dari tinjauan perilaku organisasi (Arifin, et.al, 2003), terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kualitas keputusan kelompok dalam sebuah organisasi, yaitu:

- Jika tugas yang dilaksanakan membutuhkan kerja keras dan perhatian penuh, dapat diselesaikan melalui **pembagian kerja** dari para anggota. Tugas yang sifatnya kompleks, jika dibagi-bagikan kepada anggota maka hasilnya akan lebih baik dibandingkan dikerjakan sendiri.
- Kemampuan, kecerdasan dan pengetahuan individu-individu yang tergabung dalam suatu kelompok sangat mempengaruhi terhadap keputusan yang akan diambil kelompok. Kualitas keputusan akan ditunjukkan oleh **kualitas sumberdaya manusia** yang dimiliki kelompok.
- Kelompok yang terdiri dari **anggota yang sangat kompeten** dan berorientasi terhadap tugasnya dapat diharapkan menghasilkan keputusan yang lebih baik dari pada kelompok yang tidak mempunyai anggota yang seperti itu.

- Kondisi pertama yang diperlukan agar pandangan yang berbeda-beda didengar dan dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan ialah kelompok tersebut harus diorganisasi dan **dikoordinasikan** secara bersama, yaitu dalam arti tujuan bersama lebih penting dari tujuan individu.
- Suatu keputusan yang baik akan ditentukan oleh bagaimana proses yang dilalui kelompok dalam mengambil keputusan ini. Termasuk dalam hal ini adalah **peranan seorang pemimpin**. Pemimpin, baik yang formal (dipilih atau ditunjuk) maupun informal, memegang peranan penting dalam kelompok.
- Dengan mengumpulkan **sumber informasi** dan pengetahuan yang lebih lengkap dari beberapa individu, kelompok akan membawa lebih banyak masukan ke dalam proses putusan.

Dari uraian-uraian di atas dapat disusun sebuah kerangka pikir penyimpulan yang dapat digunakan sebagai kriteria kinerja suatu pihak/kelompok dalam mendukung sebuah kerjasama (Gambar 2.1). Dari proses penyimpulan tersebut diketahui bahwa suatu pihak dapat dikatakan mendukung atau tidak mendukung sebuah kerjasama, bila diukur dengan kriteria-kriteria ada/tidaknya faktor-faktor di bawah ini:

- **Peraturan yang berlaku dan mengikat anggota/individu-individu di dalam kelompok yang bersangkutan**, untuk menindaklanjuti kerjasama akan sangat mendukung keberhasilan kerjasama.
- **Pimpinan kelompok yang mendukung kerjasama akan memberikan pengarahannya tentang kebijakan-kebijakan dalam bentuk program-program kegiatan yang harus dilakukan, untuk mencapai tujuan kerjasama yang telah ditetapkan.**



GAMBAR 2.1
PROSES PENYIMPULAN UNTUK “DUKUNGAN KERJASAMA”
Sumber: Hasil Analisis

- Dalam melaksanakan tugasnya diperlukan **koordinasi** antar unit-unit kerja terkait. Kurangnya koordinasi antar unit kerja terkait dapat mengakibatkan informasi yang diperoleh tidak jelas dan tidak lengkap. Hal ini akan mempengaruhi kegiatan pelaksanaan kegiatan untuk mencapai sasaran.
- Informasi yang ada harus terdistribusi pada anggota-anggota di dalam kelompok dalam bentuk **sosialisasi** kepada anggota, sehingga semua anggota di dalam kelompok mengetahui dan memahaminya. Kurang lengkapnya informasi akan mempengaruhi kegiatan yang akan dilakukan, di mana pekerjaan tidak dapat terlaksana secara efektif dan efisien, karena informasi yang tidak lengkap tersebut kurang dapat dijadikan data awal untuk suatu program kerja yang baik, dan akan mempengaruhi waktu penyelesaian pekerjaan.
- Dengan adanya **jabatan fungsional** yang secara khusus dan profesional menangani masalah tersebut, pelaksana akan berupaya untuk melaksanakan tugasnya sebanyak dan sebaik mungkin, dengan harapan dapat mendapatkan *rewards* yang diinginkannya.
- Terbatasnya kemampuan **sumberdaya manusia** di sini maksudnya adalah terbatasnya pengetahuan dan wawasan seseorang dilihat dari latar belakang pendidikan dan pengalaman yang dimiliki. Untuk melaksanakan tugasnya seseorang dituntut memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas, tidak dalam arti sempit hanya sebatas masalah teknis di dalam kelompoknya saja tetapi juga masalah pihak-pihak yang lain yang terkait dengan hal tersebut.

2.3 Manajemen Perkotaan

Pada kenyataannya, hal-hal yang menyangkut kerjasama yang dikemukakan di atas masih merupakan hal baru, khususnya kerjasama yang terjadi antara pemerintahan daerah di Indonesia. Kerjasama biasanya berangkat dari masalah-masalah yang melingkupinya, di mana

masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah, baik pemerintah kabupaten atau pemerintah kota, umumnya bersifat sangat dinamis, sementara itu respon yang diambil pemerintah sering terlambat. Oleh karena itu, dari pengalaman berbagai negara biasanya akan terjadi pengembangan kelembagaan (*organizational development*) walaupun respon ini dilakukan lebih lambat (Nurmandi, 1996). Bagaimana mengatasi masalah-masalah perkotaan di wilayah yang menjadi "kota", yang menghubungkan beberapa daerah otonom? Apakah perlu dibuat lembaga baru untuk merespon perkembangan tersebut? Faktor-faktor apakah yang menghambat bilamana diciptakan lembaga baru? Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan pertanyaan yang bersifat mendasar. Sebagai contoh, lembaga manakah yang menangani masalah limbah padat atau cair yang mencemari daerah perbatasan antara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman? Bagaimanakah mengatasi keterbatasan air bersih di Kota Yogyakarta bilamana tidak bekerjasama dengan Kabupaten Sleman sebagai sumber air bersih? Apakah Badan Koordinasi Pembangunan Jabodetabek (BKSP) masih layak sebagai lembaga yang mengkoordinir pembangunan kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang telah bersatu?

Pertanyaan-pertanyaan di atas, dalam studi pemerintahan kota, merupakan suatu pendekatan manajerial yang lebih memfokuskan bagaimana pemerintahan kota menghadapi masalah-masalah perkotaan yang mendesak untuk dipecahkan, di mana pendekatan ini cenderung mengabaikan struktur organisasi formal pemerintahan kota, namun pada bagaimana peran dan fungsi yang dapat dimainkan oleh pemerintah kota sebagai salah satu aktor di dalam pembangunan kota. *Urban Management Programme (UMP)*, sebuah organisasi PBB di bawah UNHCS, menyebutkan bahwa pemerintah kota hanya sebagai salah satu aktor saja yang menjalankan peranan vital di dalam manajemen perkotaan (Nurmandi, 1996). Selain itu, terdapat dua aktor yang perlu dilibatkan di dalam memecahkan masalah-masalah yang diha-

dapi oleh masyarakat kota, yaitu lembaga swadaya masyarakat dan sektor swasta. Dalam konteks ini peran baru yang dimainkan pemerintah adalah sebagai fasilitator “*enabler*” dan bukan sebagai penyedia seluruh dana dan pelayanan. Oleh karena itu “Manajemen Perkotaan” kemudian didefinisikan sebagai “upaya memobilisasi berbagai sumberdaya, dan memanfaatkannya sehingga saling mendukung dalam perencanaan, penyusunan program, pelaksanaan pendanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan suatu pemukiman agar dapat mencapai tujuan pembangunan (kota)” (Rukmana, 1993).



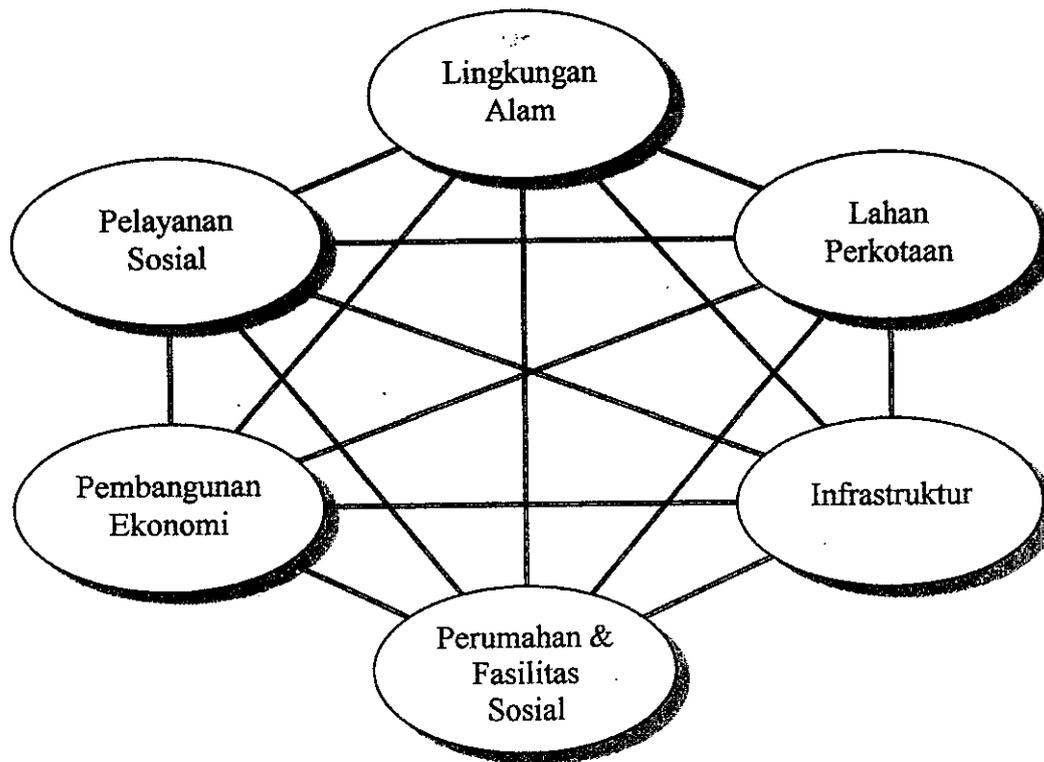
GAMBAR 2.2
AKTOR-AKTOR PENTING DI DALAM MANAJEMEN PERKOTAAN
Sumber: Nurmandi, 1996.

Urban Management Programme (UMP) yang dengan berbagai program penelitian dan konsultasi dengan banyak pemerintah kota, berusaha memperkenalkan pendekatan baru ini, dengan menonjolkan aspek kerjasama antara pemerintah dengan organisasi non pemerintah dan pihak swasta di dalam memecahkan masalah perkotaan di negara-negara sedang berkembang. Gambar di bawah ini menunjukkan bahwa unsur-unsur pemerintah tidak hanya

pemerintah nasional dan lokal, namun juga badan-badan pemberi bantuan kredit lunak bagi pembangunan prasarana dan sarana perkotaan, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan sejenisnya. Sampai saat ini pendekatan manajerial ini mendapat perhatian pemerintah negara-negara di Asia dan Afrika.

Urban Management Programme (UMP) juga mengintrodusir istilah 'manajemen perkotaan lebih menggunakan pendekatan teknokratis' atau *problem oriented*. Penggunaan konsep manajemen perkotaan ini tentunya mempunyai cakupan yang luas dan bersifat sangat kompleks sesuai dengan kompleksitas masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota. Secara tipikal, pemerintah kota harus menangani sektor-sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastruktur, perumahan, fasilitas sosial dan pembangunan ekonomi.

Sektor pertanahan mencakup pemetaan, pendaftaran tanah, prosedur peralihan hak atas tanah, perencanaan penggunaan lahan dan sistem perpajakan atas tanah. Lingkungan mencakup penanganan penggunaan sumberdaya air, udara dan tanah secara berkesinambungan. Sektor infrastruktur mencakup air bersih, jalan/jembatan, fasilitas komunikasi, fasilitas sanitasi dan sampah. Sedangkan sektor perumahan mencakup penyediaan perumahan bagi semua golongan masyarakat, pelayanan infrastruktur dasar kepada developer, pengorganisasian pembiayaan pembangunan perumahan. Sektor pelayanan sosial mencakup pelayanan pendidikan, kesehatan, keamanan, rekreasi dan program penanganan kaum miskin. Sektor terakhir yang berpengaruh adalah sektor ekonomi, seperti sektor manufaktur, distribusi barang dan jasa, jasa konstruksi, jasa perbankan dan asuransi. Hubungan yang saling mempengaruhi antara satu sektor dengan lainnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.



GAMBAR 2.3
SEKTOR-SEKTOR UTAMA MANAJEMEN PERKOTAAN

Sumber: Nurmandi, 1996.

Sebagai salah satu sektor utama dalam manajemen perkotaan, infrastruktur publik didefinisikan sebagai pelayanan-pelayanan di dalam kategori pekerjaan umum yang dilakukan oleh sektor publik dengan tujuan untuk membantu sektor privat (swasta) melakukan kegiatan produksi dan merangsang konsumsi rumah tangga (Fox, 1994). Termasuk di dalamnya jalan, sistem transportasi umum, sistem air bersih, sistem air limbah, manajemen persampahan, drainase dan pencegahan banjir, instalasi listrik dan telekomunikasi. Di dalam manajemen pelayanan publik dikenal adanya tiga aktor, yaitu: konsumen (*service consumer*), produsen (*service producer*) dan pengatur pelayanan (*service arranger*) (Savas, 1996). Konsumen secara langsung menerima pelayanan dari produsen. Yang dimaksud produsen dalam hal ini dapat berupa instansi pemerintah atau lembaga swasta. Sedangkan pengatur pelayanan adalah lembaga yang mengatur mekanisme antara penyedia pelayanan (produsen) dengan pihak yang

menerima pelayanan (konsumen). Lembaga ini dapat berasal dari lembaga pemerintah ataupun lembaga swadaya masyarakat.

Sebagai kegiatan produksi, pembangunan infrastruktur perkotaan sebenarnya berada di dalam kerangka swastanisasi (*privatization*). Privatisasi merupakan suatu cara untuk menciptakan tingkat kompetisi dan memberikan peluang terhadap permintaan efektif dari permintaan (Fox, 1994). Pihak swasta, dengan dorongan efisiensi, akan memproduksi suatu barang dan jasa lebih murah daripada yang dilakukan pemerintah. Privatisasi, dengan demikian, memerlukan pengaturan dengan tujuan untuk menjamin tercapainya keberhasilan program pelayanan infrastruktur kota.

Tujuan pertama dari regulasi tersebut adalah untuk memberikan jaminan akan kualitas pelayanan yang diberikan, baik dalam hal reliabilitas maupun outputnya. Pemberian kewenangan pengumpulan sampah kepada pihak swasta, misalnya, harus dapat memberikan jaminan bahwa sampah dapat terkumpul lebih baik. Tujuan kedua adalah pengaturan harga dengan tujuan untuk suatu monopoli pelayanan tertentu. Pengaturan harga ini terutama pada kasus-kasus pemberian monopoli kepada perusahaan yang memberikan pelayanan tertentu di wilayah tertentu (monopoli geografis). Tidak adanya penetapan standar harga, akan mendorong pihak swasta untuk menentukan harga setinggi mungkin.

Dalam konteks manajemen persampahan (*solid waste management*), privatisasi pengumpulan sampah telah lama dilakukan di berbagai negara. Di Amerika Serikat, pengaturan pelayanan (*service arrangement*) pengumpulan sampah dilakukan dengan beberapa cara. Penelitian yang dilakukan Savas (1978), beberapa kota di Amerika Serikat menunjukkan bahwa tidak semua pelayanan pengumpulan sampah dilakukan oleh pihak swasta. Pada umumnya pihak pemerintah kota dapat bertindak sebagai *service arranger*, yang diterapkan di beberapa kota, sedang perusahaan swasta dan distrik (kecamatan) sebagai *service provider*.

Namun di beberapa kota lain, seperti Jersey City, Indianapolis, San Francisco, Oregon dan Houston, dinas-dinas khusus atau pemerintahan distrik (kecamatan), penerima pelayanan dan organisasi sukarela bertindak sebagai *service arranger*. Artinya mereka bertindak sebagai pihak yang menugaskan pihak lain untuk memberikan pelayanan tertentu.

Di negara-negara Asia, manajemen persampahan secara alamiah melibatkan berbagai pihak dalam pengelolaan sampah. Ekonomi sampah kota (*waste economy*) menjangkau berbagai sektor informal di dalam pengelolaan sampah (*informal solid waste management*), terutama masyarakat golongan ekonomi lemah atau sektor informal. Pola yang terbentuk sangat berbeda dengan pola manajemen persampahan di negara-negara industri maju, yang bersifat formal-konvensional. Artinya semua proses dan tahapan di dalam manajemen persampahan dikelola oleh pemerintah kota ataupun lembaga formal yang dikontrak oleh pemerintah.

Sektor informal, dalam hal ini pemulung dan penadah, memainkan peranan penting di dalam mengadakan daur ulang sampah. Jaringan daur ulang sampah mempunyai jangkauan yang cukup luas. Pabrik-pabrik plastik dan kaleng menjadi penampung utama dari plastik-plastik dan kaleng-kaleng bekas. Peran sektor informal ini diketahui dapat mengurangi lebih kurang sepertiga dari kuantitas sampah yang diproduksi untuk didaur ulang. Diperkirakan lebih kurang 10–15% sampah dapat didaur ulang oleh aktor-aktor yang terlibat di sektor informal ini. Pemerintah kota memberi kesempatan kepada mereka dengan memberikan legalisasi untuk beroperasi di Tempat Pembuangan Akhir (TPA).

Sedang masyarakat, sebagaimana yang dilakukan di Indonesia, terlibat di dalam pengumpulan sampah. Organisasi terasteral (Rukun Tetangga dan Rukun Warga) merupakan organisasi penting yang mengkoordinir pengumpulan sampah di pemukiman-pemukiman yang tidak memiliki akses ke jalan utama. Dalam pola semacam ini, maka jelas bahwa manajemen persampahan merupakan kegiatan yang mengelola barang publik (*public goods*). Dinas

Kebersihan Kota bertanggungjawab atas kebersihan jalan dan pengelolaan sampah di TPA. Dana yang dikeluarkan untuk pekerjaan itu diperoleh dari anggaran pemerintah.

Berbeda dengan sistem persampahan, sistem manajemen air limbah terdiri dari tiga prasarana, yaitu gorong-gorong atau sistem penyalur air limbah konvensional, stasion pompa dan sarana pengelola air limbah (PAL). Di Indonesia, pembangunan sarana pengelolaan air limbah masih sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Biasanya pendanaan pembangunan gorong-gorong kota dan stasion pengolahan air limbah melalui subsidi pemerintah pusat dan pinjaman luar negeri.

Secara umum, usaha-usaha yang telah dilaksanakan dalam manajemen perkotaan di Indonesia dapat diketahui dalam tiga bidang yang saling terkait erat (Rukmana, 1993):

- Kebijakan-kebijaksanaan pembangunan perkotaan dan proyek-proyek yang inovatif dalam rangka desentralisasi, perencanaan yang berorientasi pada tindakan dengan dukungan politis dan partisipatif (melalui partisipasi masyarakat dan kemitraan swasta-pemerintah).
- Memperkuat kapasitas kelembagaan dan peningkatan kelembagaan, perbaikan perundangan dan prosedur administratif, perbaikan manajemen keuangan dan pertanahan.
- Pengembangan kemampuan personil melalui program-program pelatihan, informasi dan komunikasi.

2.4 Implementasi Kerjasama dalam Perencanaan Wilayah

Di antara fungsi-fungsi manajemen yang lain, fungsi perencanaan (*planning*) menjadi bidang manajemen yang sangat penting karena sifatnya yang menjadi dasar bagi fungsi-fungsi manajemen lainnya. Menurut George R. Terry, perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi tentang

masa depan, dalam hal ini memvisualisasikan serta merumuskan aktivitas-aktivitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan. Perencanaan berarti menentukan sebelumnya apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya.

Perencanaan yang berkaitan dengan perwilayahan (*regional planning*) bisa dipandang sebagai suatu respon atas masalah-masalah yang muncul dalam dimensi wilayah. Menurut "1997 Strategic Plan for The South East" (Glasson, 1983), *regional planning* mempunyai peran menjadi perluasan dan perencanaan lokal, terutama yang berkaitan dengan pergerakan dan distribusi populasi, tenaga kerja serta interaksi yang kompleks atau kebutuhan sosial ekonomi, penyediaan fasilitas dan jaringan komunikasi utama. Biasanya hal-hal tersebut hanya dapat diputuskan untuk area yang lebih luas dari area di mana otoritas perencana lokal berada.

Selain itu, *regional planning* juga berkaitan dengan arus populasi dan tenaga kerja *inter-regional* yang sumberdaya serta prospek ekonomi jangka panjangnya hanya bisa dipertimbangkan secara tepat dalam konteks keseimbangan pertumbuhan di suatu wilayah dengan pertumbuhan yang disyaratkan untuk wilayah lain, di mana biasanya hanya bisa diputuskan oleh Pemerintah.

Dengan memperhatikan bahwa peng-*regional-an* (*regionalisasi*) akan memungkinkan identifikasi tujuan nasional ke dalam pelaksanaan lokal yang lebih jelas, maka bisa dipahami bahwa *regional planning* memberi kerangka dasar di mana proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal dapat dipertemukan secara seimbang (*balanced*) dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan menyeluruh. *Regional planning* juga memberi kemungkinan untuk dapat memobilisir melalui pembangunan masyarakat yang bersumber pada tingkat lokal, tapi dalam lingkup tujuan pembangunan nasional.

Regional planning khusus memperhatikan ruang yang berskala *supra urban* (yang lebih besar daripada kota). Pada tingkat regional akan lebih tampak tekanan pada persoalan-

persoalan ekonomi dan alokasi sumber-sumber (*resources*) dan pengembangannya. Teori *regional planning* didasarkan pada teori lokasi dan teori *central places* dalam geografi. Dalam konteks *Urban & Regional Planning*, regionalisasi dapat digambarkan sebagai proses terbentuknya keterikatan antardaerah otonom yang bertetangga hingga membentuk suatu kesatuan wilayah (*region*) melalui **kerjasama dan koordinasi**. Penggunaan strategi ini menjadi relevan, mengingat banyaknya keterbatasan daerah dalam menangani permasalahan pembangunannya sendiri (Curdes, 2003). Melihat berbagai kendala dan permasalahan pembangunan di Indonesia saat ini, maka perlu adanya sebuah terobosan dalam upaya menggalang kekuatan pembangunan di Daerah. Di mana upaya ini harus sesuai dan mencerminkan semangat, situasi dan kondisi nyata yang ada di masyarakat. Salah satu inovasi yang dapat dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah adalah konsep *Regional Management*. Ciri khas dari pelaksanaan konsep *Regional Management* atau yang dapat disebut sebagai Badan Kerjasama dan Koordinasi Antar Daerah ini adalah aspek '*komunikasi, kerjasama dan koordinasi*' (3K) dalam pembangunan antardaerah dalam suatu kesatuan wilayah yang disepakati bersama. Bentuk kerjasama dan koordinasi yang lahir dari kebersamaan kepentingan dalam rangka memecahkan permasalahan pembangunan tersebut harus terjadi atas dasar pendekatan "*win-win solution*" bagi setiap daerah yang terkait. Hal ini dapat terjadi karena karakteristik kerja *Regional Management* yang khas, yaitu menitikberatkan pada pemanfaatan sinergi sumberdaya dan potensi lokal.

Dengan demikian, dalam mengembangkan wilayah untuk dapat bersinergi, dapat dilakukan melalui kerjasama antar wilayah. Kerjasama antar wilayah berkaitan dengan pengertian wilayah berdasarkan fungsional maupun administrasi. Dengan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, maka batas wilayah lebih ditentukan sesuai dengan batas administratif atau batas daerah, sehingga dapat menimbulkan ketidakefektifan dan ketidak-

fisienan dalam pengembangan wilayah. Dengan meninjau wilayah sebagai wilayah fungsional maka diperlukan suatu kerjasama antar daerah. Faktor-faktor yang menjadi penyebab perlunya kerjasama daerah (Curdes, 2003) antara lain:

- **Faktor Kesamaan Kepentingan:** semakin berkembangnya kesadaran akan keterbatasan daerah di berbagai sektor dan perlunya menggalang kekuatan atau potensi daerah secara bersama-sama.
- Berkembangnya **paradigma baru** di masyarakat: perlunya wadah komunikatif yang menunjang pendekatan perencanaan 'partisipatif' sesuai dengan semangat otonomi daerah.
- **Jawaban terhadap kekhawatiran disintegrasi:** perlunya menggalang persatuan dan kesatuan dalam mempererat kerjasama antar daerah
- **Sinergi antar daerah:** tumbuhnya kesadaran, bahwa dengan kerjasama antar daerah dapat memperbesar peluang bagi keberhasilan pembangunan daerah.
- **Peluang perolehan kerjasama dan sumber dana** dari program pembangunan baik nasional maupun internasional
- **Sebagai wadah komunikasi utama** bagi *stakeholder* dalam kegiatan pembangunan.

Pada pelaksanaannya *regional management* juga menitikberatkan pemanfaatan sinergi yang menghasilkan daya guna bagi pembangunan, misalnya dengan peningkatan efisiensi penggunaan infrastruktur, antar kabupaten, perusahaan swasta dan institusi atau badan yang terkait.

Kerjasama antar wilayah dapat ditinjau dari berbagai pendekatan antara lain :

1. Latar belakang

Berbagai kerjasama yang selama ini dilaksanakan antar negara memiliki berbagai macam latar belakang antara lain :

- Ekonomi

Ekonomi merupakan salah satu faktor utama kebutuhan suatu kerjasama. Berbagai kepentingan ekonomi terutama pada faktor pendorong kerjasama. Dengan adanya globalisasi serta munculnya pasar bebas, maka akan menimbulkan persaingan. Berbagai upaya mempertahankan maupun memperluas pasar serta semakin berkurangnya sumber daya alam, membutuhkan suatu kerjasama antarnegara di suatu kawasan. Kerjasama ini antara lain AFTA.

- Geografi

Letak suatu daerah terhadap daerah lain merupakan faktor munculnya kerjasama. Pada beberapa kerjasama, kerjasama ini terjadi akibat kedekatan geografis, dalam arti berbatasan langsung. Pada wilayah suatu Daerah Aliran Sungai juga merupakan faktor pengikat suatu wilayah, dengan pertimbangan kepentingan pengelolaan sungai yang sama. Pada daerah kepulauan, maka kerjasama dilakukan karena merupakan kedekatan geografis yang berbatasan pada laut/selat yang sama.

- Kultur

Kultur/budaya merupakan salah satu pendorong dari suatu kerjasama. Persamaan budaya akan lebih mengikat kerjasama, karena persamaan budaya merupakan salah satu pencerminan sejarah suatu wilayah, sehingga menimbulkan adanya saling pengertian (Abdurrahman, 2003). Kerjasama yang mengedepankan kesamaan kultur antara lain adalah Barlingmascakeb.

2. Aktor

Pengertian aktor adalah pihak yang menggerakkan pembentukan kerjasama. Aktor-aktor tersebut adalah:

- Pemerintah

Pemerintah merupakan aktor utama pada pelaksanaan suatu kerjasama antar wilayah, karena kemampuan pemerintah untuk mengambil keputusan politis terhadap suatu kebijakan pengembangan wilayah.

- Dunia Usaha

Salah satu aktor penggerak kerjasama antar wilayah adalah dunia usaha. Kerjasama alami dimulai dari dunia usaha untuk mendapatkan faktor produksi dan pemasaran.

- Masyarakat

Masyarakat mempunyai peran dalam kerjasama antarwilayah, karena merupakan pelaku langsung kerjasama. Faktor ekonomi untuk pemenuhan kebutuhan pada beberapa wilayah tidak mengenal batas administrasi.

- Kombinasi

Kebutuhan bersama menimbulkan keinginan kerjasama antarwilayah dari aktor-aktor pelaku tersebut.

3. Paradigma

Paradigma/cara pandang aktor-aktor tersebut, juga mempengaruhi pola pembentukan.

Paradigma tersebut adalah:

- Top Down

Pola kerjasama *top down*, adalah kerjasama yang dikembangkan oleh institusi yang lebih tinggi untuk diterapkan di suatu wilayah. Pola kerjasama ini dilaksanakan dengan kurang memperhatikan aspek masyarakat di suatu wilayah, cenderung hanya memperhatikan potensi ekonomi wilayah. Kerjasama dengan pola ini adalah KAPET.

- Bottom Up

Pola kerjasama *bottom up*, adalah kerjasama yang dilaksanakan karena adanya inisiatif lokal dari pelaku di daerah.

4. Mekanisme

Pengertian mekanisme adalah cara atau pola suatu sistem kerjasama berjalan.

- Alami

Mekanisme alami adalah pola kerjasama yang timbul antara dua pihak tanpa adanya intervensi pihak lain. Mekanisme ini biasanya berlangsung antarwilayah dengan perilaku dunia usaha. Latar belakang utamanya adalah adanya aktivitas ekonomi wilayah.

- Terencana

Mekanisme terencana adalah pola kerjasama yang timbul akibat adanya perencanaan kerjasama dalam suatu wilayah. Perencanaan ini biasanya dibuat oleh pemerintah atau badan khusus yang memiliki kewenangan perencanaan.

- Terdefinisi

Mekanisme terdefinisi adalah suatu pola kerjasama yang terjadi akibat adanya kesamaan pada suatu aspek wilayah. Mekanisme ini biasanya terjadi pada suatu wilayah dengan karakteristik wilayah sama akan tetapi memiliki potensi berbeda, seperti pada suatu sistem produksi.

5. Bidang kerjasama

Bidang-bidang yang dapat dikerjasamakan, secara garis besar adalah pengelolaan potensi sumberdaya alam, pengelolaan prasarana dan sarana serta pengelolaan kawasan bersama.

6. Jenis kerjasama

- Bilateral, merupakan kerjasama yang melibatkan dua wilayah,
- Multilateral, merupakan kerjasama yang melibatkan lebih dari dua wilayah.

Jenis kerjasama berdasarkan jumlah wilayah yang terlibat ini akan mempengaruhi kompleksitas kerjasama yang pada akhirnya akan mempengaruhi bentuk lembaga yang akan dipilih untuk menangani kerjasama tersebut.

7. Bentuk kerjasama

Bentuk kerjasama antar wilayah tergantung dari faktor-faktor di atas. Bentuk kerjasama pada garis besarnya terbagi dalam bentuk kerjasama yang tidak dilembagakan dan bentuk kerjasama yang dilembagakan. Bentuk kerjasama yang tidak dilembagakan biasanya merupakan hasil dari kesepakatan antar anggota. Bentuk kerjasama yang dilembagakan antara lain adalah *Regional Management*.

Dalam tinjauan yang berbeda, model kerjasama yang dapat dikembangkan menjadi model alternatif lain adalah sebagai berikut (Winarso, 2002):

□ Inter-Jurisdictional Agreement

Dalam model ini beberapa pemerintah daerah yang berdekatan secara geografis membentuk perjanjian kerjasama untuk mengatasi masalah-masalah bersama seperti masalah lingkungan dan infrastruktur.

□ Inter-Municipal Service Contract

Dalam model ini dibentuk perjanjian kerjasama di mana satu (atau lebih) pemerintah daerah memberikan *permit* kepada pemerintah daerah lain untuk menjalankan kewenangan mewakili kepentingan pemerintah daerah tersebut, berdasarkan *fee*.

□ Project-Based Inter-Jurisdictional Co-operation

Dalam model ini perjanjian kerjasama antara pemerintah daerah yang bertetangga disusun untuk kepentingan aktifitas bersama menangani satu *cross-boundary projects*. Pada model ini jangka waktu kerjasama tergantung dari usia proyek yang dikelolanya. Berakhirnya proyek umumnya menandai berakhirnya kerjasama.

Adapun contoh-contoh bentuk kerjasama yang sudah terdapat di Indonesia adalah sebagai berikut:

- Kerjasama Antar Daerah Dalam Mengatasi Sampah, seperti TPA Bantargebang, Bekasi dan TPA Piyungan, Bantul.
- Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Terminal, seperti Terminal Purabaya, Sidoarjo dan Terminal Landungsari, Malang.
- Kerjasama Antar Daerah Dalam Perencanaan Bersama Untuk Pengembangan Daerah, seperti BKSP Jabotabek, BKSP Gerbangkertosusila, BKSP Kedungsepur dan BKSP Minasamaupata
- Kerjasama Antar Daerah Dalam Usaha Pengamanan DAS Sungai Cimanuk
- Kerjasama Antara Propinsi Bali dan Propinsi Nusa Tenggara Barat Dalam Rangka Pengembangan Kepariwisata
- Kerjasama Antar Daerah Kalimantan Selatan – Kalimantan Tengah Dalam Suatu Proyek Pengerukan Terusan (Anjir Serapat)
- Kerjasama Antar Kota Banda Aceh dengan Kabupaten Aceh Besar Dalam Rangka Pembinaan Objek Pariwisata Pantai Lhok Nga
- Kerjasama Antara Propinsi Jawa Timur dengan Propinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan Dalam Pelaksanaan Transmigrasi

2.5 Kesimpulan

Dari pembahasan-pembahasan yang sudah dilakukan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kerjasama daerah akan memberikan manfaat yang besar bagi masing-masing daerah yang terlibat dan menghindari masalah-masalah yang dapat merupakan kerugian bagi Daerah yang bersangkutan ataupun dalam konteks yang lebih luas. Keuntungan-keuntungan yang dapat dipetik adanya kerjasama daerah adalah sebagai berikut:

- Kerjasama Daerah dapat mendorong adanya semangat di dalam pencapaian tujuan dan peningkatan produktifitas.
- Kerjasama mendorong terciptanya hubungan yang harmonis dan sinergi antar Daerah agar dapat bekerja lebih produktif, efektif dan efisien sehingga biaya (*cost*) dari kegiatan yang dilakukan akan menjadi semakin rendah, yang menyebabkan kemampuan bersaing meningkat.
- Kerjasama menciptakan praktek pembangunan yang sehat serta meningkatkan semangat kelompok sehingga tercipta keseimbangan laju pertumbuhan antar Daerah.
- Kerjasama memberikan dampak pada pemanfaatan sumberdaya alam akan lebih efisien dan mencegah kemerosotan kualitas lingkungan hidup.
- Kerjasama juga mencegah ketidaktertiban penggunaan lahan, ketidakefisienan kegiatan ekonomi sosial, dan ketidakharmonisan interaksi sosial ekonomi dalam pemanfaatan ruang (izin pemilikan penggunaan tanah, izin gangguan, izin lokasi, IMB, Amdal, pengelolaan sampah, drainase, air limbah, jaringan jalan, dan sebagainya)

Dari manfaat yang besar tersebut sudah seharusnya bagi Daerah untuk mendukung sepenuhnya adanya kerjasama daerah dalam rangka mendayagunakan potensi yang dimilikinya untuk menyukseskan otonomi daerah dan dalam menghadapi tantangan globalisasi. Dukungan Daerah bagi kerjasama diperlukan untuk lebih menciptakan kerjasama yang berkelanjutan dan dalam menghadapi kendala dan hambatan yang ada secara bersama-sama.

2. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberlanjutan kerjasama daerah ditentukan oleh adanya kinerja masing-masing daerah dalam mendukung kerjasama, yang dapat diukur dari kriteria-kriteria berikut ini:

- **Peraturan Internal.** Peraturan yang berlaku semisal Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati dan sebagainya, untuk menindaklanjuti kerjasama yang sudah ada, akan sangat mendukung keberhasilan kerjasama.
- **Program dan Anggaran.** Kepala Daerah yang mendukung kerjasama, akan menuangkan kebijakannya dalam bentuk dukungan anggaran bagi program-program, kegiatan dan proyek-proyek pembangunan yang harus dilakukan, untuk mencapai tujuan kerjasama yang telah ditetapkan.
- **Jabatan Fungsional.** Dengan adanya jabatan fungsional yang secara khusus dan profesional menangani masalah, personil yang bersangkutan akan berupaya untuk melaksanakan tugasnya sebaik mungkin.
- **Sumberdaya Manusia.** Terbatasnya kemampuan sumberdaya manusia maksudnya adalah terbatasnya pengetahuan dan wawasan seseorang dilihat dari kompetensi yang dimiliki. Untuk melaksanakan tugasnya seseorang dituntut memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas, tidak dalam arti sempit hanya sebatas masalah teknis saja tetapi juga masalah lain yang terkait dengan hal tersebut.
- **Sosialisasi yang memadai.** Informasi tentang kerjasama daerah yang ada harus terdistribusi pada personil/pegawai pada instansi terkait dalam bentuk sosialisasi, sehingga semua personil yang terlibat mengetahui dan memahaminya. Kurang lengkapnya informasi akan mempengaruhi kegiatan yang akan dilakukan, di mana pekerjaan tidak dapat terlaksana secara efektif dan efisien, karena informasi yang tidak lengkap tersebut kurang dapat dijadikan data awal untuk suatu program kerja yang baik.
- **Koordinasi internal.** Dalam melaksanakan tugasnya diperlukan koordinasi antar unit-unit kerja terkait. Kurangnya koordinasi antar unit kerja terkait dapat mengaki-

batkan informasi yang diperoleh tidak jelas dan tidak lengkap. Hal ini akan mempengaruhi kegiatan pelaksanaan kegiatan untuk mencapai sasaran.

3. Dalam implementasinya, kerjasama daerah akan lebih mempunyai relevansi yang signifikan bila langsung ditindaklanjuti dengan program-program yang nyata. Dalam konteks manajemen perkotaan, kerjasama daerah dalam pengelolaan infrastruktur kota akan lebih memberikan penegasan pentingnya kerjasama daerah ini. Berkait dengan kerjasama daerah Kartamantul, tinjauan kerjasama daerah akan lebih diarahkan pada kerjasama pengelolaan sarana dan prasarana kota, khususnya pengelolaan air limbah dan persampahan.

BAB III

KERJASAMA PENGELOLAAN SARANA PRASARANA DALAM SEKRETARIAT BERSAMA KARTAMANTUL

Ada kekhawatiran bahwa otonomi daerah akan menimbulkan kecenderungan isolasionisme, untuk tidak menyebut arogansi di antara pemerintah daerah. Dalam kondisi seperti ini, kemungkinan ada kekhawatiran besar apakah pemerintah daerah dapat mengkompromikan 'good business sense' dengan standar perlindungan lingkungan, guna menarik lebih banyak investor. Oleh karena itu, perlu adanya kebutuhan bersama untuk meningkatkan kerjasama antar pemerintah kabupaten/kota di DIY dengan menggunakan peraturan yang saling menguntungkan ('win-win' arrangements). Persaingan sehat bisa mengurangi kemungkinan adanya pertentangan antar pemerintah kabupaten/kota.

PP 25/2000 menyatakan bahwa kerjasama antar kabupaten/kota hendaknya dilihat terlebih dahulu sebagai salah satu cara untuk mengatasi kekurangan pemerintah daerah dalam memenuhi semua tanggung jawabnya. Dalam kerjasama antar kabupaten/kota benar-benar ada keuntungan terutama dalam skala ekonomi (*economies of scale*) dan cakupan yang dapat dicapai. Keuntungan-keuntungan dari kerjasama antar kabupaten/kota tersebut antara lain penyediaan fasilitas dan pelayanan prasarana yang mahal di mana masing-masing pemerintah kabupaten/kota terbatas kemampuannya, penghindaran terhadap duplikasi penyediaan pelayanan, pemanfaatan sumber daya secara optimal melalui komplementasi (saling melengkapi), serta pemasaran silang dan saling mempromosikan keunggulannya masing-masing.

Cross-boundary leveraging (dukungan lintas batas yang saling menguntungkan) ditetapkan sebagai proses yang menggabungkan kekuatan, aset, kegiatan dan bahkan cara pemecahan terhadap masalah-masalah, yang menghasilkan sinergi untuk kerjasama antar pe-

merintah kabupaten/kota. Sinergi di sini dimaksudkan bahwa masing-masing pihak dalam kerjasama tersebut memperoleh lebih banyak keuntungan dari pada masing-masing pihak bekerja sendiri-sendiri.

Dalam Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, ada contoh-contoh yang nyata dari pengelolaan perkotaan, misalnya pembangunan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Sampah di Piyungan dan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) di Sewon. Kedua fasilitas tersebut tidak akan layak dan tidak terjangkau untuk dibangun dan dipelihara bila cakupan pelayanannya hanya terbatas pada batas administrasi dari satu pemerintah kabupaten/kota saja. Contoh lainnya adalah rencana untuk membentuk satu entitas pengelolaan air bersih perpipaan yang akan menjual air kepada ketiga PDAM. Dengan ketiga PDAM sebagai pasarnya, jelas akan menjadi lebih menarik bagi investor dibandingkan hanya dengan satu saja, terlepas apakah investor tersebut adalah pemerintah kabupaten/kota sendiri atau sektor swasta.

Melihat kenyataan di atas, DIY sejak awal tahun 90-an, telah berusaha untuk meletakkan mekanisme formal untuk kerjasama antar pemerintah kabupaten/kota. Mekanisme ini dinamakan Sekretariat Bersama, yang telah dirintis/dikembangkan selama bertahun-tahun baik bentuk maupun fungsinya untuk menangani berbagai isu lintas batas antar pemerintah kabupaten/kota di DIY.

3.1 Kronologis Terbentuknya Kerjasama Pengelolaan Sarana Prasarana Perkotaan dalam Sekretariat Bersama Kartamantul

Pembentukan kerjasama di antara ketiga kabupaten/kota tersebut tidak terlepas dari perkembangan pengelolaan prasarana perkotaan di wilayah APY, khususnya persampahan. Seperti diketahui, pembangunan di berbagai bidang telah mendorong Kota Yogyakarta tumbuh dan berkembang dengan pesat. Pertumbuhan dan perkembangan sektor ekonomi dan jumlah penduduk mengakibatkan pertumbuhan dan perkembangan wilayah, khususnya

wilayah perbatasan yang mengelilinginya. Sejalan dengan itu, kebutuhan penyediaan prasarana dan sarana utilitas umum juga meningkat. Pemerintah Kota Yogyakarta mengalami kesulitan dalam penyediaan prasarana dan sarana utilitas umum, khususnya tempat pembuangan akhir sampah di lahan non produktif. Kesulitan serupa dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dan Bantul yang wilayahnya berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta.

Mencermati kesulitan yang dihadapi oleh ketiga pemerintah kabupaten/kota, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang pada waktu itu juga berfungsi sebagai pembina, memprakarsai adanya pertemuan lintas kabupaten/kota guna menyelaraskan/memecahkan berbagai persoalan yang timbul sebagai dampak dari pembangunan di wilayahnya.

Atas prakarsa Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dicapai kesepakatan-kesepakatan antara pemerintah propinsi dan ketiga pemerintah kabupaten/kota. Salah satu hasil kesepakatan adalah penunjukan dan pembangunan lokasi tempat pembuangan akhir sampah di Kecamatan Piyungan, Kabupaten Bantul. Dipilihnya Kecamatan Piyungan sebagai lokasi tempat pembuangan akhir sampah yang berasal dari ketiga daerah kabupaten/kota antara lain karena mudah dijangkau dan memenuhi persyaratan teknis.

Timbulnya ide pembangunan TPA Piyungan pada dasarnya adalah karena kesulitan lahan untuk membangun suatu TPA di Kota Yogyakarta untuk digunakan sebagai pengganti TPA Kricak (TPA yang digunakan untuk tempat pembuangan akhir sampah Kota Yogyakarta) yang masa operasinya hampir usai. Untuk mengatasi masalah tersebut, maka harus dicari lahan yang tepat dan layak digunakan sebagai tempat pembuangan akhir sampah. Mengingat biaya pembangunan dan pengoperasian TPA yang tinggi, maka Pemerintah Propinsi DIY merencanakan agar TPA tersebut dapat digunakan secara bersama untuk daerah Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY) yang mencakup tiga pemerintah kabupaten/kota yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

Agar ide pembangunan dan pengoperasian TPA secara bersama untuk APY tersebut dapat dilaksanakan, maka dilakukan pertemuan-pertemuan antar pihak yang berkepentingan yaitu Pemerintah Propinsi DIY (sebagai penggagas ide dan bertindak sebagai fasilitator) dan ketiga daerah kabupaten/kota (yang akan bertindak sebagai pengguna TPA). Selanjutnya Pemerintah Propinsi DIY melalui *Yogyakarta Urban Development Project* (YUDP) menyusun suatu rencana pembangunan TPA untuk memenuhi kebutuhan perkotaan Yogyakarta. Mengingat lahan untuk TPA di Kota Yogyakarta tidak mungkin disediakan, maka direncanakan lokasi lahan tersebut berada di luar Kota Yogyakarta. Untuk meningkatkan efisiensi penggunaan TPA tersebut dan mengingat biaya pembangunan dan pengoperasian TPA yang tinggi, maka Pemerintah Propinsi DIY mengusulkan kepada ketiga daerah kabupaten/kota untuk bergabung memanfaatkan dan mengoperasikan satu TPA.

Berdasarkan survei kesesuaian lahan (pemilihan lahan) untuk TPA yang dilakukan oleh pihak Konsultan YUDP, maka diusulkan lahan TPA yang akan digunakan adalah lahan yang terletak di daerah Kabupaten Bantul, tepatnya di Desa Sitimulyo, Kecamatan Piyungan. Direncanakan TPA Piyungan akan menggantikan ketiga TPA yang digunakan oleh ketiga kabupaten/kota tersebut, yaitu TPA Kricak (TPA untuk Kota Yogyakarta), TPA Tambakboyo (TPA untuk Kabupaten Sleman), dan TPA Pajangan (TPA untuk Kabupaten Bantul).

Untuk melaksanakan rencana pembangunan TPA Piyungan tersebut, maka Pemerintah Propinsi DIY memfasilitasi pertemuan (perundingan) antar ketiga kabupaten/kota yang akan terlibat pada pemanfaatan TPA Piyungan tersebut untuk menyusun suatu kesepakatan tentang hak dan wewenang antar pihak pada pembangunan dan pengoperasian TPA Piyungan. Akhirnya kesepakatan yang dicapai adalah pelaksanaan pembangunan akan dilakukan melalui program YUDP. Biaya pembangunan dan peralatan disediakan melalui program YUDP, dan biaya pembebasan lahan disediakan oleh Pemerintah Propinsi DIY. Pengoperasian pada tahap

pertama (direncanakan selama 5 tahun, mulai tahun 1995 hingga tahun 2000) akan dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi DIY, dan setelah tahun 2000 akan dilaksanakan oleh ketiga pemerintah kabupaten/kota secara bergilir (setiap kabupaten/kota mendapat jatah satu tahun).

Untuk melaksanakan pengelolaan TPA Piyungan dibentuk Lembaga Pengelola TPA Piyungan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 193/KPTS/1995 tentang Pedoman Pengelolaan Persampahan, yang merupakan tindak lanjut dari Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.

Pelaksana pengelolaan TPA pada tahap pertama (tahun 1995 – 2000) akan berada di bawah tanggung jawab Sub Dinas Cipta Karya DIY. Pengaturan hak dan wewenang antar kabupaten/kota ditetapkan melalui satu forum kerja yang dibentuk pada tahun 1996, yaitu **Sekretariat Bersama (SEKBER)**. Setelah tahap pertama diselesaikan, maka tanggung jawab pelaksanaan diserahkan kepada ketiga kabupaten/kota yang menggunakan TPA Piyungan sebagai lahan tempat pembuangan akhir sampah, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Masing-masing pemerintah kabupaten/kota tersebut akan mengoperasikan TPA Piyungan secara bergilir per tahun. Pemerintah Kota Yogyakarta mendapat giliran pertama untuk pengoperasian tahun 2000, selanjutnya giliran Kabupaten Bantul pada tahun 2001. Pada tahun 2002 seharusnya menjadi giliran Kabupaten Sleman, tetapi Kabupaten Sleman menyerahkan tanggung jawab tersebut kepada Kabupaten Bantul.

Sekretariat Bersama (Sekber) yang dibentuk tahun 1996 didasarkan pada kesepakatan antara ketiga kepala daerah yang dituangkan dalam Keputusan Bersama Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman, serta Walikota Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 583b/B/SKB/Bt/1996, 310/Kep/KDH/1996, 1169 Tahun 1996 tentang Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Ting-

kat II, yang merupakan tindak lanjut dari Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan pada pasal 7 yang menyebutkan bahwa “untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan prasarana perkotaan oleh Bupati/Walikota secara bersama-sama dibentuk *sekretariat bersama* sebagai forum koordinasi.” Dengan demikian sebutan Sekretariat Bersama sudah ada walaupun proses pembentukannya dengan didahului SK Gubernur tahun 1995, dan ditegaskan dengan Keputusan Bersama tahun 1996, dan bukan atas semata-mata inisiatif murni dari ketiga pemerintah kabupaten/kota yang terlibat dalam kerjasama tersebut. Hal ini dapat dipahami, mengingat dominasi pemerintah pusat/propinsi pada masa itu masih sangat kuatnya, dan otonomi pada daerah kabupaten/kota belum berjalan seperti pada saat sekarang.

Dengan kesadaran bahwa secara geografis ketiga kabupaten/kota yang terletak mulai dari lereng hingga kaki Gunung Merapi ini tidak dapat dipisahkan dan merupakan satu sistem di dalam pengelolaan prasarana perkotaan secara efisien, maka untuk menindaklanjuti Keputusan Bersama tahun 1996 tersebut disepakati adanya pelaksanaan kerjasama pengelolaan prasarana perkotaan dengan menerbitkan Keputusan Bersama Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman, serta Walikota Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 074/Kep.KDH/1999, 07.a/Kep.KDH/1999, 01/Kep.KDH/1999 tentang Pelaksanaan Kerjasama Pengelolaan Prasarana Perkotaan Antar Daerah Tingkat II.

Dalam keputusan bersama ini disebutkan bahwa Sekretariat Bersama adalah Forum Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul khususnya di dalam sistem pengelolaan prasarana perkotaan, meliputi komponen/sector jalan dan transportasi, air bersih, drainase, air limbah dan sanitasi, serta persampahan, dengan prioritas penanganan dan pengelolaan pada sector persampahan khususnya di dalam pengelolaan TPA Piyungan serta penanganan dan pengelolaan sector air limbah khususnya IPAL Sewon. Untuk melaksanakan

kerjasama pengelolaan kedua prasarana perkotaan ini kemudian dibentuk Forum Pengelola Sampah dan Forum Pengelola Air Limbah DIY yang merupakan forum pengelola milik bersama ketiga kabupaten/kota dan Propinsi DIY, di mana kedua forum pengelola ini berada di bawah koordinasi dan supervisi Badan Sekretariat Bersama.

Dengan semakin banyaknya permasalahan yang timbul, khususnya berakhirnya masa pengelolaan TPA Piyungan oleh Propinsi DIY pada tahun 2000 dengan dilayangkannya Surat Gubernur DIY Nomor 658.1/0777 tertanggal 5 April 2000 perihal Penyerahan Pengelolaan TPA Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul, dan keinginan ketiga kabupaten/kota untuk mewujudkan keserasian pembangunan yang bertumpu pada laju pertumbuhan antar daerah di wilayah perkotaan Yogyakarta yang semakin pesat, serta untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul di ketiga wilayah ini, maka dengan persetujuan ketiga DPRD kabupaten/kota dan dengan diketahui Gubernur DIY, diputuskanlah Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2001, 01/PK-KDH/2001, 01 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, yang ditandatangani pada tanggal 30 Januari 2001.

Keputusan Bersama ini membutuhkan tindak lanjut berupa wadah yang diperlukan untuk memfasilitasi kerjasama tersebut. Akhirnya pada tanggal 18 Juni 2001 ditandatangani Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 04/Perj/BT/2001, 38/Kep. KDH/2001, 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, yang menandai lahirnya Sekretariat Bersama dan menjadi tonggak baru dalam hubungan kerjasama ketiga kabupaten/kota tersebut. Sekretariat Bersama ini di kemudian hari lebih dikenal dengan nama Sekretariat Bersama Kartamantul (Sekber Kartamantul).

3.2 Kelembagaan Sekretariat Bersama

Seperti yang ada saat ini, Sekretariat Bersama dibentuk melalui SK Bersama No. 04/Perj/BT/2001, No. 38/Kep. KDH/2001, dan No. 03 Tahun 2001 oleh Bupati Bantul, Bupati Sleman, dan Walikota Yogyakarta. Sebelumnya, SK Sekber tersebut didasarkan pada persetujuan dari masing-masing DPRD untuk dimungkinkannya kerjasama antar-daerah. Seperti ditetapkan dalam SK Bersama tersebut, fungsi utama dari Sekretariat Bersama adalah untuk mencapai pembangunan yang seimbang di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta melalui sinkronisasi kegiatan dari ketiga Pemerintah Kabupaten/Kota, khususnya dalam perencanaan, pelaksanaan, operasi dan pemeliharaan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap fasilitas dan pelayanan prasarana.

Kelembagaan Sekretariat Bersama bersifat *ad hoc*, sesuai dengan kegiatan yang dikerjakasikan berdasar pada kebutuhan yang hendak dicapai secara bersama. Kepemimpinan Sekretariat Bersama akan diputar di antara ketiga pimpinan Pemerintahan Kabupaten/Kota, dengan posisi sekretaris yang juga akan diputar di antara ketiga Ketua Bappeda Kabupaten/Kota. Anggota-anggota intinya terdiri dari kepala instansi-instansi terkait yang bertanggung jawab terhadap perencanaan, keuangan, penyiapan program, administrasi publik dan urusan hukum. Kepala dari instansi-instansi pemerintah kabupaten/kota lainnya serta perwakilan dari masyarakat, kelompok minat dan sektor swasta jika diperlukan diundang dalam pembahasan Sekretariat Bersama. Sebagian besar proses-proses selanjutnya dalam kerjasama antar kabupaten/kota akan dilakukan oleh Sekretariat Bersama.

Dalam perkembangan Sekretariat Bersama, pada pembahasan sektor tertentu mulai melibatkan 2 kabupaten lainnya, yakni Kabupaten Gunungkidul dan Kulon Progo, walaupun dalam kapasitas sebagai peninjau. Tidak tertutup kemungkinan Sekretariat Bersama yang telah terbentuk dapat menjadi wadah kerjasama yang lebih luas antar pemerintah kabu-

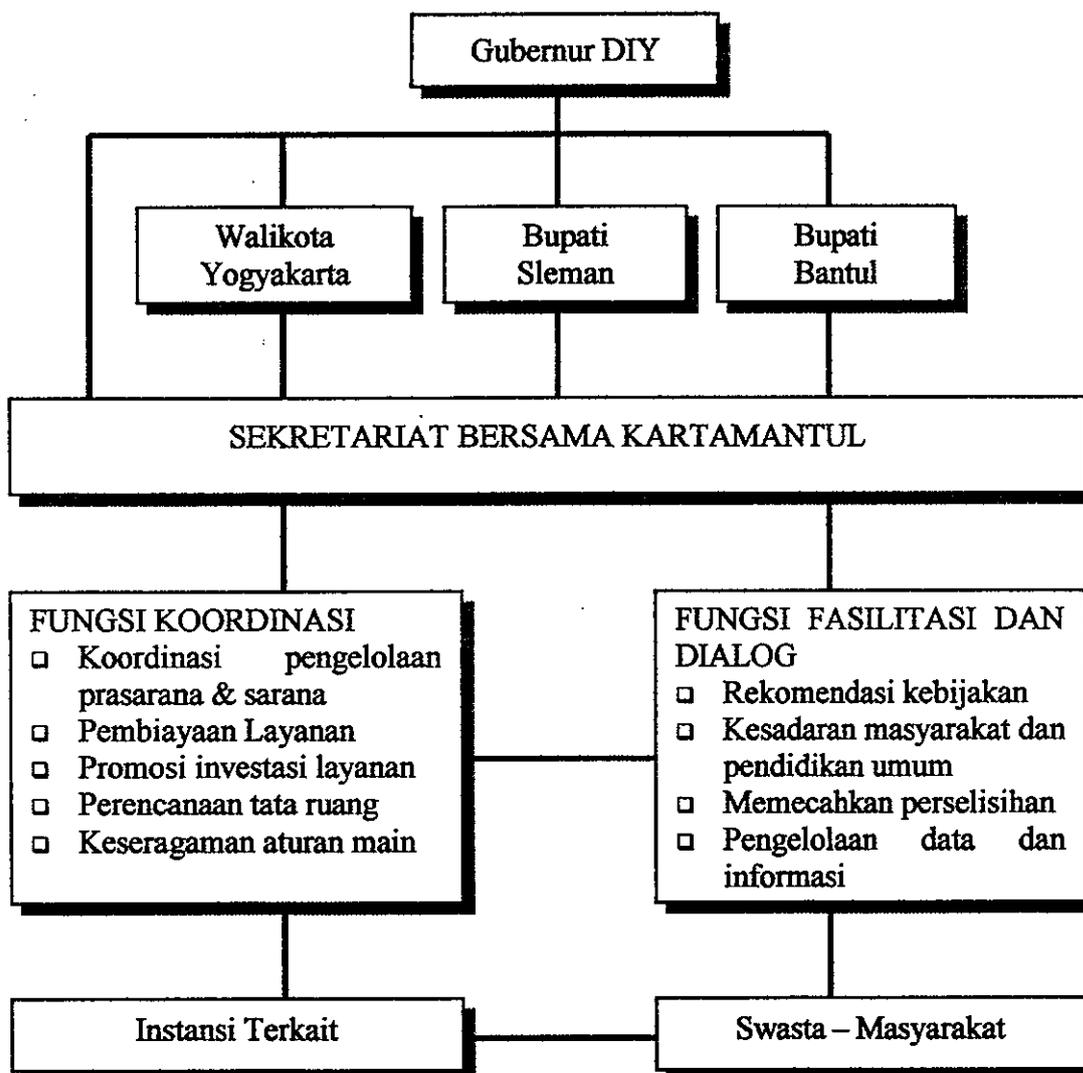
paten/kota di DIY. Bahkan, tidak terbatas hanya pada pengembangan pelayanan prasarana saja. Sekretariat Bersama juga dapat dikembangkan untuk wadah kerjasama tata ruang antar daerah, lintas pemasaran atau kerjasama lintas manajemen, juga kemungkinan berkembang untuk penanganan bahaya geologis dan pelestarian warisan budaya.

Sekretariat Bersama "Kartamantul" merupakan forum kerjasama pembangunan Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul khususnya di dalam sistem pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yang meliputi 6 komponen yaitu air bersih, air limbah, persampahan, drainase, jalan, dan transportasi. Adapun fungsi dan kedudukan Sekretariat Bersama adalah sebagai forum yang membantu para pihak dalam mengkoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pengelolaan prasarana dan sarana di wilayah perkotaan Yogyakarta. Kerjasama pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan tersebut dilaksanakan melalui tahapan prosedur kerja sebagai berikut:

- Koordinasi di tingkat teknis (*low management*) untuk merumuskan program kerjasama termasuk pembiayaan, yang menjadi masukan untuk menyusun draf kebijakan.
- Koordinasi di tingkat tim pengarah, yaitu kepala instansi terkait (*middle management*) untuk mengklarifikasi dengan tim teknis sebelum pengesahan keputusan atau kebijakan.
- Pengesahan keputusan atau kebijakan oleh Walikota/Bupati (*top management*).

Sekretariat Bersama Kartamantul mempunyai fungsi dan peran dalam melakukan hal-hal sebagai berikut:

- **Koordinasi** pertemuan rutin dan pembahasan seluruh aspek kerjasama.
- **Fasilitasi** proses diskusi antar daerah untuk masalah isu-isu perbatasan.
- **Mediasi** konflik antar daerah dan daerah dengan propinsi.
- **Penguatan kapasitas** aparat pemerintah daerah.
- **Rekomendasi** usulan program pembangunan perkotaan.



GAMBAR 3.1
PERAN DAN STRUKTUR SEKBER KARTAMANTUL

Sumber: Sutrisno, 2003

Unsur sekretariat bersama terdiri dari Sekretaris Daerah, ketua di bidang perencanaan, kepala instansi di bidang keuangan, kepala instansi di bidang penyusunan program, kepala instansi di bidang pemerintahan, dan kepala instansi di bidang hukum pada masing-masing kabupaten/kota.

Organisasi Sekretariat Bersama terdiri dari Ketua, Sekretaris, dan Anggota. Ketua dijabat oleh sekretaris daerah yang berasal dari ketiga daerah secara bergantian, begitu juga sekretaris. Untuk kemudahan koordinasi administrasi, maka ketua dan sekretaris berasal dari

daerah yang sama. Berdasarkan hasil kesepakatan rapat pada 5 Juli 2001, maka telah terbentuk pengurus harian untuk periode tahun 2001 yang dijabat oleh Sekda Kabupaten Sleman sebagai Ketua dan Kepala Bappeda Sleman sebagai Sekretaris.

Dalam melaksanakan kegiatan, Sekretariat Bersama melakukan konsultasi dan rapat koordinasi dengan instansi terkait, organisasi dan Lembaga Sosial Masyarakat, pihak swasta dan pihak lain yang dianggap perlu. Pelaksanaan koordinasi berupa rapat tersebut sekurang-kurangnya dilaksanakan setiap satu bulan sekali.

Kerjasama pelayanan jasa perkotaan yang sudah berjalan pada saat ini adalah pengelolaan TPA Piyungan dan pengelolaan IPAL Sewon. Sedangkan kerjasama pengelolaan Transportasi, Air Bersih, Jalan, dan Drainase masih dalam proses peninjauan dan sinkronisasi antar ketiga pemerintah kabupaten/kota.

3.3 Sistem Air Limbah di APY

3.3.1 Gambaran Umum Sistem Air Limbah di APY

Pengelolaan air limbah di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY) terdiri atas 3 (tiga) sistem sebagai berikut:

- Fasilitas sanitasi individual yang melayani 41% penduduk.
- Fasilitas sanitasi komunal yang melayani 0,1% penduduk.
- Pengolahan sistem limbah terpusat, yang memberikan pelayanan 9% penduduk.

Fasilitas sanitasi individual terdiri dari unit jamban pribadi yang mengalirkan tinja ke tangki septik dengan fasilitas infiltrasi bawah tanah atau langsung ke cubluk. Beberapa fasilitas komunal yang ada biasanya terdiri dari jaringan pengumpul di mana masing-masing rumah tangga dapat mengalirkan limbah mereka ke jaringan tersebut. Sistem pengumpulan tersebut mengalirkan air limbah baik ke pengolahan air limbah komunal maupun ke sungai.

Pengolahan air limbah sistem terpusat terdiri dari sambungan rumah tangga dan non rumah tangga, jaringan pengumpul, sistem penggelontor dan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) yang mengolah air limbah yang dikumpulkan dari jaringan tersebut.

TABEL III.1
CAKUPAN SISTEM AIR LIMBAH DAN SANITASI

JENIS PELAYANAN	SATUAN	WILAYAH			
		Yogyakarta Penduduk: 430.076	Slleman Penduduk: 318.771	Bantul Penduduk: 220.212	APY Penduduk: 969.059
CAKUPAN					
Sistem Air Limbah	% po p. orang	20% 84.000	1% 3.000	0% 0	9% 87.000
Fasilitas Komunal	% po p. orang	0,2% 750	0% 0	0% 0	0,1% 750
Fasilitas Pribadi	% po p. orang	54% 231.000	33% 106.000	27% 60.000	41% 397.000
Total Cakupan	% po p. orang	73% 315.750	34% 109.000	27% 60.000	50% 484.750
Yang Tidak Terlayani	% po p. orang	27% 114.328	66% 209.771	73% 160.212	50% 484.308
SISTEM AIR LIMBAH					
Daerah Pelayanan	Ha	1.220	30	0	1.250
Sambungan domestik terdaftar	No.	6.958	470	0	7.428
Sambungan non-domestik terdaftar	No.	639	0	0	639
Sambungan domestik tidak terdaftar (10%)	No.	700	50	0	750
Rata-rata Debit Tertinggi	ltr/dtk	68	3	0	69
Rata-rata Aliran Limbah	m ³ /hari	5.700	300	0	6.000
Desain Kapasitas IPAL yang ada	-	15.500 m ³ /hari atau 180 ltr/dtk			
Rencana Penduduk Terlayani	orang	110.000			
Desain Beban Influen BOD	kg/hari	7.130			
Desain Kosentrasi Influen BOD	mg/ltr	320			
Kapasitas Pengelolaan IPAL sebenarnya	%	39%			
FASILITAS KOMUNAL					
Estimasi Jumlah Unit Individual	Unit	3	0	0	3
Estimasi Produksi Lumpur	m ³ /hari	24	0	0	24
Kebutuhan Pengumpulan Lumpur	m ³ /hari	0,1	0	0	0,1
Truk Vakum yang Ada	Unit	3	0	0	3
Kapasitas Pengumpulan Lumpur yang Ada	m ³ /hari	24	0	0	24
Tingkat Pelayanan	%	0,5%	0%	0%	0,5%
FASILITAS INDIVIDUAL					
Estimasi Jumlah Unit Individual	Unit	36.100	16.600	9.400	62.100
Estimasi Produksi Lumpur	m ³ /hari	5.775	2.650	1.500	9.925
Kebutuhan Pengumpulan Lumpur	m ³ /hari	29	14	8	51
Truk Vakum yang Ada	Unit	3	0	0	3
Kapasitas Pengumpulan Lumpur yang Ada	m ³ /hari	24	0	0	24
Tingkat Pelayanan	%	83%	0%	0%	83%

Sisa lainnya, yang tidak menggunakan sistem individual, komunal atau terpusat, masih membuang air limbahnya langsung ke lingkungan sekitarnya (dibuang sembarangan atau langsung ke sungai, kolam, sawah atau tempat-tempat terbuka lainnya, drainase, saluran irigasi). Pengelolaan limbah industri tidak masuk dalam perhitungan di atas. Asumsinya, bahwa pengadaan pengolahan individual disiapkan untuk kebutuhan mereka sendiri. Cakupan sistem air limbah dan sanitasi selengkapnyanya yang ada di wilayah perkotaan Yogyakarta disajikan pada tabel III.1 di atas.

Sangat sedikit data yang tersedia tentang fasilitas sanitasi individual baik secara kualitas maupun kuantitas, dan dibutuhkan survai lapangan untuk memutakhirkan angka-angka yang ada. Jadi angka 41% merupakan cakupan oleh sanitasi setempat. Sanitasi individual biasanya terdiri dari satu unit WC pribadi yang membuang tinja menuju fasilitas pengolahan. Teknologi pengolahan utama yang digunakan adalah (1) tangki septik dengan fasilitas infiltrasi bawah tanah, kadang-kadang disambungkan langsung ke dalam air seperti saluran irigasi, saluran drainase, jaringan air limbah dan sungai, dan (2) cubluk, yang sering secara salah disebut 'tangki septik'.

Di Kota Yogyakarta ada beberapa inisiatif masyarakat terhadap pengolahan limbah manusia, khususnya di kawasan yang belum terjangkau oleh jaringan air limbah. Kadang-kadang masyarakat membangun pipa lateral di tempat permukiman, yang biasanya disalurkan menuju sungai atau saluran irigasi. Kemudian warga membangun sambungan rumah ke lateral. Beberapa fasilitas umum, seperti MCK atau jamban umum, merupakan bentuk lain dari sistem sanitasi komunal yang ditemukan di beberapa daerah di Kota Yogyakarta.

Fasilitas sanitasi komunal dibangun melalui program perbaikan kampung (*Kampung Improvement Program/KIP*) yang dimasukkan dalam sektor Perumahan dan Peremajaan Kota. Kemudian melalui proyek percontohan oleh YUDP (*Yogyakarta Urban Development*

Project), pada tahun 1996–1997 sistem komunal telah dibangun di Wirogunan yang melayani 68 rumah tangga, di Purwokinanti 35 rumah tangga dan di Brontokusuman 40 rumah tangga. Sistem air limbah komunal terdiri jaringan pengumpul dan IPAL komunal. Untuk IPAL komunal dua teknologi dipilih yaitu *Upflow Anaerob Sludge Blanket* (UASB) dan tangki septik.



GAMBAR 3.2
IPAL KOMUNAL WIROGUNAN TIPE UASB
Sumber: YUIMS, 1999a

Pengolahan air limbah sistem terpusat merupakan sebuah sistem yang dimulai dari sambungan rumah tangga dan non rumah tangga yang terkumpul dalam jaringan pengumpul dan sistem penggelontor yang bermuara pada Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL). Pada APY, sistem ini melibatkan ketiga kabupaten/kota dalam sebuah jaringan air limbah terpadu yang saling bersambung. Pada konteks ini, kerjasama antara ketiga kabupaten/kota merupakan sebuah keniscayaan yang harus dilakukan.

3.3.2 Pengolahan Air Limbah Sistem Terpusat

Jaringan air limbah di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta sebagian besar adalah saluran yang dibangun pada zaman Belanda, antara tahun 1925 dan 1938. Sekarang saluran

tersebut melayani kawasan Kota Yogyakarta dan sebagian di Kabupaten Sleman, khususnya di kompleks Universitas Gadjah Mada (UGM). Untuk Kota Yogyakarta jaringan air limbah berada di bawah koordinasi Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), sementara kawasan UGM dikelola sendiri.

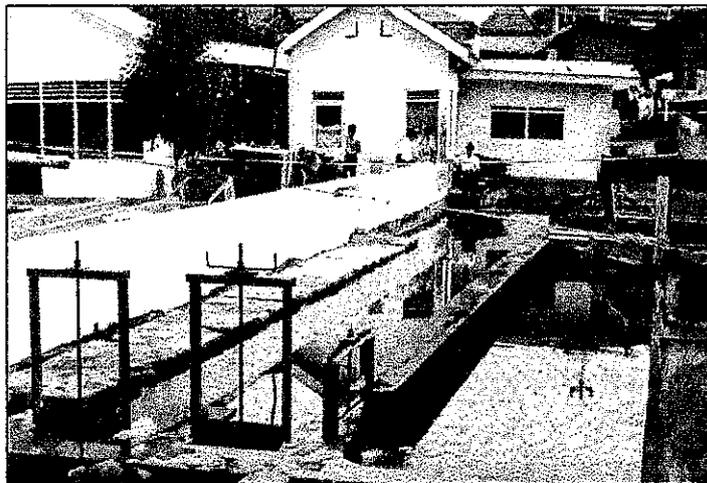


GAMBAR 3.3
MESIN PENGGELONTOR

Sumber: YUIMS, 1999a

Sistem air limbah yang ada sekarang terdiri atas komponen-komponen sebagai berikut (YUIMS, 1999a):

- Pengelolaan oleh DKP Kota Yogyakarta
 - Jaringan pipa lateral dengan panjang lebih kurang 113.695 meter dan pipa induk sepanjang 33.129 meter yang keduanya dioperasikan secara gravitasi.
 - Sistem penggelontor, termasuk bangunan pipa intake, kolam pengendap, pipa-pipa penggelontor dengan total panjang lebih kurang 19.433 meter, dan pintu penggelontor.
- Pengelolaan oleh Dinas Kimpraswil Propinsi DIY
 - Pipa induk sepanjang 10.092 meter yang dioperasikan secara gravitasi.



GAMBAR 3.4
KOLAM PENGENDAPAN
Sumber: YUIMS, 1999a

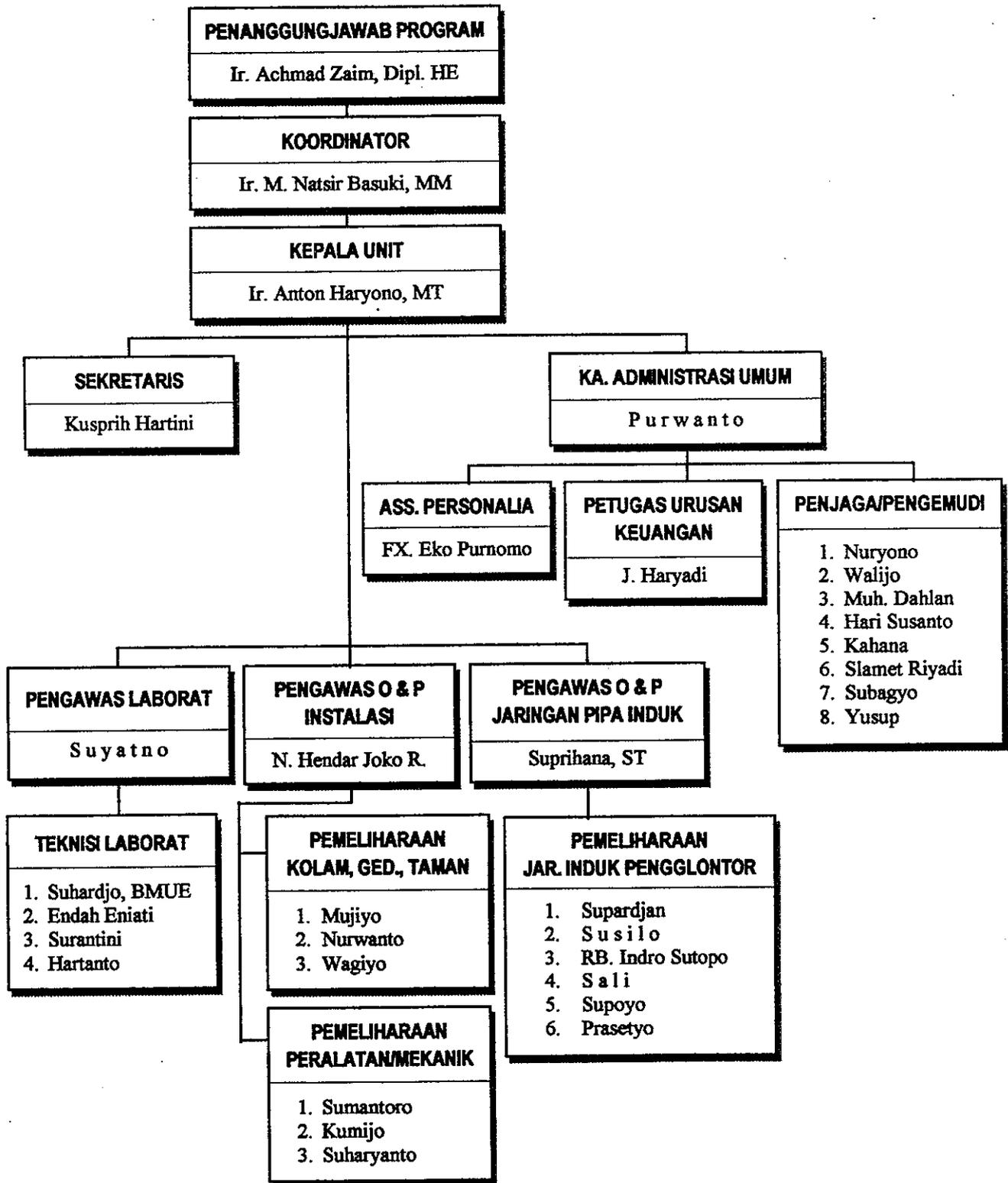
- Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) di Cepit, Kelurahan Pendowoharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul. IPAL ini dibangun pada tahun 1994-1995 dan sudah beroperasi sejak bulan Januari 1996. IPAL tersebut didesain untuk memberi pelayanan 110.000 penduduk dengan rata-rata menghasilkan air limbah 15.500 m³/hari.

TABEL III.2
JUMLAH PELANGGAN AIR LIMBAH (WAJIB RETRIBUSI)

No.	Pemerintah Daerah	Jumlah Pelanggan (WR)		
		Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003
1.	Kota Yogyakarta	8.609	8.747	9.236
2.	Kabupaten Sleman	1.375	1.375	1.375
3.	Kabupaten Bantul	5	5	5
Jumlah		9.989	10.127	10.616

Sumber: Survei Lapangan, 2004

Sedangkan secara kelembagaan, Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) Sewon Bantul pada saat ini struktur organisasinya masih berada di bawah Dinas Kimpraswil Propinsi DIY. Organisasi pengelola terdiri atas Koordinator, Kepala Unit, Sekretariat, Kepala Administrasi Umum, Bendaharawan, Pengawas Lapangan, Bagian Organisasi dan Penjaga. Struktur Organisasi Pengelola dapat dilihat pada gambar 3.5.



GAMBAR 3.5
BAGAN ORGANISASI UNIT INSTALASI PENGOLAHAN AIR LIMBAH (IPAL)
Sumber: SK Pimpro PLP DIY, No. 188.45/02, Tanggal 1 April 2003

Jumlah tenaga yang bekerja pada IPAL Sewon Bantul pada tahun 2001-2003 tercatat sejumlah 35 orang pekerja, 14 staf berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berasal dari Pemerintah Propinsi DIY dan tiga pemerintah kabupaten/kota, yaitu Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Bantul yang merupakan kontribusi tenaga kerja untuk kerjasama pengelolaan IPAL Sewon tersebut. Sedangkan sisanya sejumlah 21 orang berstatus Pegawai Harian Lepas.

TABEL III.3
DAFTAR SUSUNAN TENAGA PELAKSANA DINAS/INSTANSI YANG
DIPERBANTUKAN PADA KANTOR OPERASI DAN PEMELIHARAAN IPAL
SEWON, BANTUL – TAHUN ANGGARAN 2003

No.	N a m a	Dinas/Instansi	Jabatan dalam Unit	Gol/ Ruang	Masa Kerja
1	2	3	4	5	6
1.	Ir. M. Natsir Basuki, MM.	Diskimpraswil Prop. DIY	Koordinator	IV/b	22 Tahun
2.	Ir. Anton Haryono, MT.	Diskimpraswil Prop. DIY	Kepala Unit	III/d	15 Tahun
3.	Purwanto	DKKP Kota Yogyakarta	Ka. Administrasi Umum	III/b	19 Tahun
4.	FX. Eko Purnomo	Diskimpraswil Prop. DIY	Ass. Personalia	III/b	19 Tahun
5.	J. Haryadi	Diskimpraswil Prop. DIY	Petugas Urusan Keuangan	III/b	19 Tahun
6.	Suyatno	Dinas Cipta Karya Sleman	Pengawas Laborat	III/b	19 Tahun
7.	Suhardjo, BMUE	Dinas PU Kab. Bantul	Teknisi Laborat	III/d	24 Tahun
8.	NH. Joko R.	Diskimpraswil Prop. DIY	Pengawas O&P Instalasi	III/a	15 Tahun
9.	Mujiyo	Dinas Cipta Karya Sleman	Pemel. Kolam, Gedung & Taman	II/d	15 Tahun
10.	Sumantoro	DKKP Kota Yogyakarta	Pemel. Peralatan & Mekanik	III/b	19 Tahun
11.	Suprihana, ST.	Dinas PU Kab. Bantul	Pengawas O&P Jaringan Pipa Induk	III/c	9 Tahun
12.	Supardjan	DKKP Kota Yogyakarta	Pemel. Jar. Pipa Induk & Pengglontor	III/a	15 Tahun
13.	Susilo	DKKP Kota Yogyakarta	Pemel. Jar. Pipa Induk & Pengglontor	III/a	15 Tahun
14.	RB. Indro Sutopo	DKKP Kota Yogyakarta	Pemel. Jar. Pipa Induk & Pengglontor	III/b	19 Tahun

Sumber: SK Pimpro PLP DIY, No. 188.45/02, Tanggal 1 April 2003

Lembaga pengelola IPAL merupakan bagian dari suatu proyek, bersifat *cost-centre*. Sejak mulai beroperasi sampai dengan tahun 2001, guna membiayai operasi dan pemeliharaan (O & P), dana diperoleh dari APBD Propinsi DIY. Setelah tahun 2001, pembiayaan mulai dibagi dengan ketiga pemerintah kabupaten/kota pengguna IPAL tersebut. Realisasi biaya operasi dan pemeliharaan IPAL Sewon Bantul selama 2001-2003 tercatat sebagai berikut:

TABEL III.4
KONTRIBUSI BIAYA OPERASIONAL & PEMELIHARAAN IPAL SEWON (Tahun 2001-2003)

No.	Pemerintah Daerah	Kontribusi Pembiayaan (Rp.)			
		Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003	Jumlah
1.	Kota Yogyakarta	0,00	85.000.000,00	100.000.000,00	185.000.000,00
2.	Kabupaten Sleman	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	20.000.000,00
3.	Kabupaten Bantul	0,00	5.000.000,00	10.000.000,00	15.000.000,00
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	399.400.000,00	482.559.000,00	450.000.000,00	1.331.959.000,00
Jumlah		399.400.000,00	582.559.000,00	570.000.000,00	1.551.959.000,00

Sumber: Survei Lapangan, 2004

Jaringan air limbah terpisah dengan jaringan drainase. Kemiringan rata-rata pipa induk hanya 0,5% dan pipa lateral 0,45%. Hal ini membuat pentingnya menyediakan jaringan air limbah dengan sistem penggelontor yang menggunakan air sungai ketika kondisi pembersihan sendiri tidak tercapai. Air penggelontor diambil dari tiga *inlet*: Dam Bendolele (di Kali Winongo), Dam Pogung dan Selokan Mataram.

Sebelum operasi IPAL, hampir semua air limbah yang terkumpul dibuang langsung ke lingkungan sekitarnya tanpa pengolahan, baik ke sungai maupun ke sawah/saluran irigasi lewat sepuluh *outlet* yang dialirkan ke kali Code, Winongo dan Belik dan dua *outlet* yang menuju persawahan/saluran irigasi. IPAL dirancang untuk melayani daerah pelayanan yang ada di Kota Yogyakarta termasuk jaringan pengolahan limbah di UGM. Jaringan UGM belum dihubungkan. Masih ada dua *outlet* ke sungai Code. Pengelolaan limbah diharapkan mencapai kapasitas pengelolaan yang maksimum dalam beberapa tahun ke depan.

Daerah pelayanan air limbah sistem terpusat di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta mencakup lebih kurang 1.250 hektar yang terdiri dari daerah pelayanan berikut:

- Daerah antara sungai Winongo dan sungai Code di sebelah barat dan timur, dengan batas kota di sebelah utara dan selatan.

- Beberapa wilayah di sebelah timur Kali Code, yakni Kelurahan Terban, Baciro, Tegal Panggung, Lempuyangan, Bausasran, Purwokinanti, Gunungketur, Wirogunan, Semaki, Tahunan, Sorosutan dan Giwangan.
- Universitas Gadjah Mada, Catur Tunggal dan Sinduadi (Kabupaten Sleman).

TABEL III.5
LUAS DAERAH PELAYANAN AIR LIMBAH DI APY

No.	Pemerintah Daerah	Luas Daerah (Ha)		
		Total	Terlayani	Tidak Terlayani
1.	Kota Yogyakarta	3.289,50	1.220,00	2.069,50
2.	Kabupaten Sleman	3.807,00	30,00	3.777,00
3.	Kabupaten Bantul	3.050,00	0,70	3.049,30
Jumlah		10.146,50	1.250,70	8.895,80

Sumber: Survei Lapangan, 2004

Untuk operasi dan pemeliharaan, Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) Kota Yogyakarta telah membagi air limbah sistem terpusat ke dalam empat sektor. Secara teknis, wilayah pelayanan terbagi dalam 20 seksi penggelontoran. Daerah pelayanan air limbah sistem terpusat dapat dilihat pada peta Gambar 3.6.

3.3.3 Rencana Tindak Sistem Air Limbah di APY

Program mendesak difokuskan pada pelestarian tingkat penyampaian pelayanan serta penyelamatan lingkungan. Pada pengolahan sistem air limbah terpusat, rencana tindakannya antara lain adalah pembersihan jaringan air limbah, perbaikan pipa dan peralatan yang rusak, penambahan pelanggan domestik, pengadaan suku cadang untuk IPAL Sewon, pendataan pelanggan, pelaksanaan pemasaran sosial, penyuluhan, dan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan lainnya, mendesain struktur tarif baru, dan melakukan lokakarya-lokakarya tentang pengembangan kebijaksanaan dan dasar hukum untuk pembangunan sektor air limbah.



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO

NAMA : MUHAMMAD ZAINUDIN
N I M : L4D 002 128

JUDUL TESIS

KAJIAN

DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP KERJASAMA
PENGELOLAAN SARANA PRASARANA

LEGENDA :

- JALAN ASPAL
- JALAN KERETA API
- SUNGAI
- BATAS KOTAKABUPATEN
- BATAS KEKAMATAN
- JARINGAN PIPA AIR LIMBAH
- SEKTOR I
- SEKTOR II
- SEKTOR III
- SEKTOR IV
- SISTEM UGM



2000 0 2000
Meter

JUDUL PETA

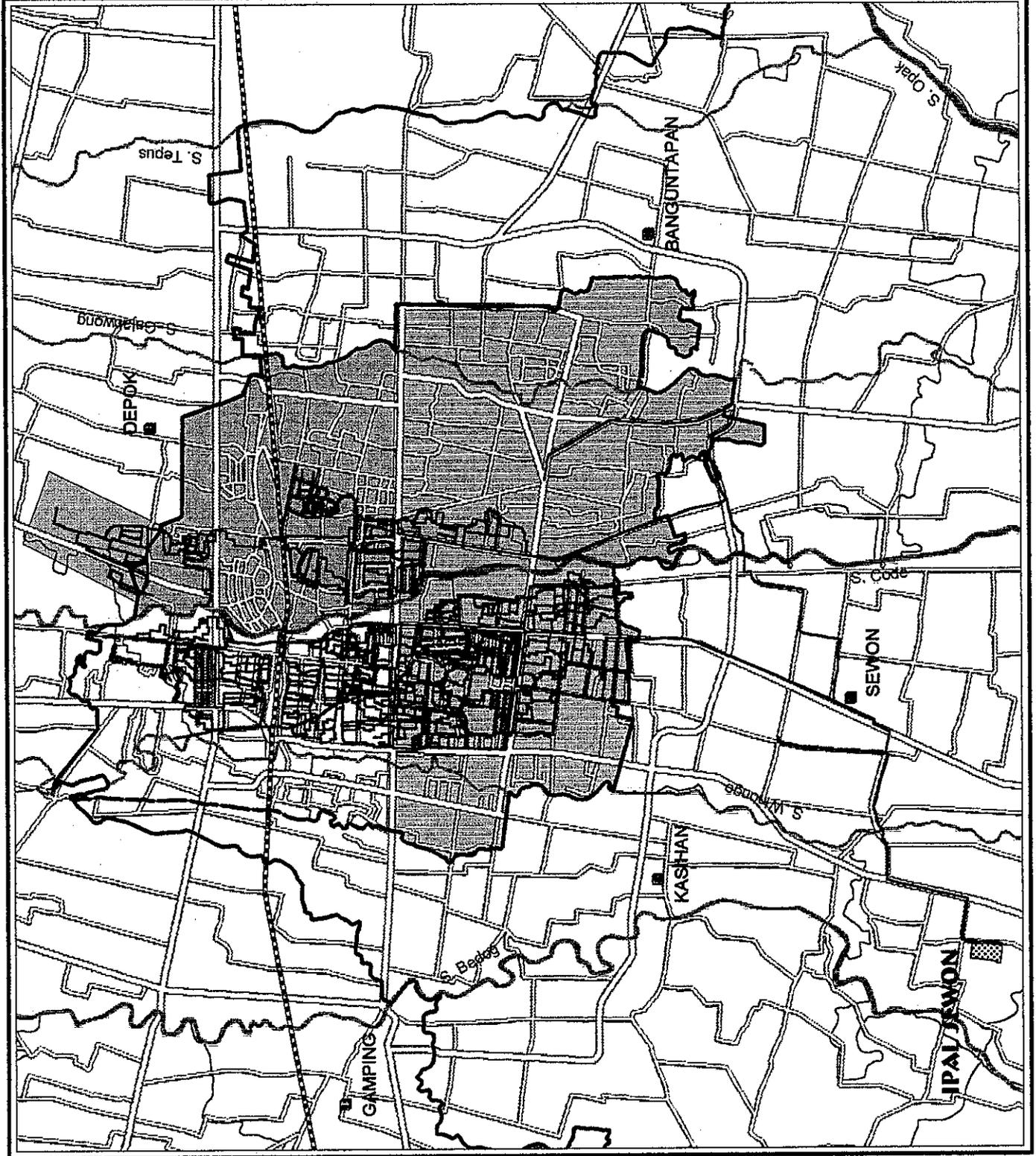
DAERAH PELAYANAN DAN ZONA
AIR LIMBAH SISTEM TERPUSAT
DI AGLOMERASI PERKOTAAN YOGYAKARTA

NO. GAMBAR

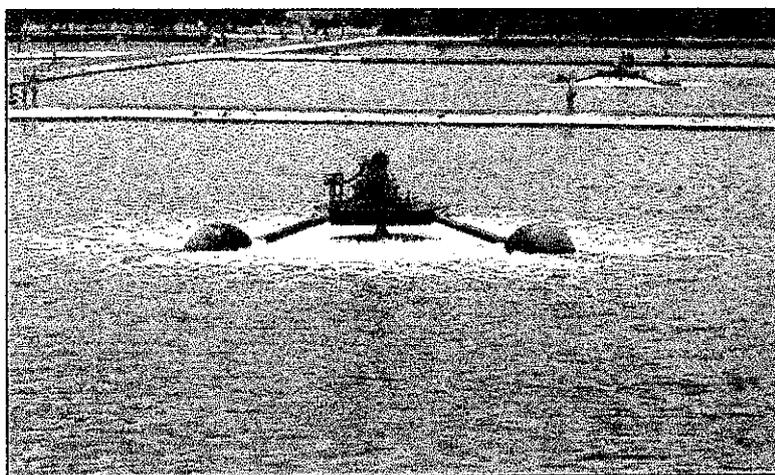
SUMBER

GAMBAR 3.6

YUIMS, 1999a



Program jangka menengah dilanjutkan dengan optimalisasi sistem air limbah, terutama IPAL Sewon. Rencana tindakannya antara lain penambahan pelanggan, pelaksanaan program pelatihan rutin tentang operasi dan pemeliharaan sistem air limbah termasuk sistem penggelontor, pembentukan Perusahaan Daerah Air Limbah (PDAL), pelaksanaan struktur tarif baru, serta melakukan lokakarya-lokakarya untuk meningkatkan efisiensi perusahaan.



GAMBAR 3.7
AERATOR MEKANIS IPAL SEWON
Sumber: YUIMS, 1999a

Target kinerja untuk jangka panjang adalah meningkatkan cakupan pengolahan air limbah sistem terpusat di APY sesuai dengan rencana induk sektoral. Rencana tindakannya antara lain perluasan jaringan air limbah dan membangun dua IPAL baru, satu dekat IPAL Sewon, dan yang kedua sebelah timur sungai Code, serta melakukan lokakarya-lokakarya untuk penyusunan rencana usaha. Program pengembangan air limbah dan sanitasi di APY diwujudkan dalam paket-paket investasi yang secara lengkap dapat dilihat pada tabel III.6 di bawah ini.

TABEL III.6
INVESTASI SEKTOR AIR LIMBAH DI APY

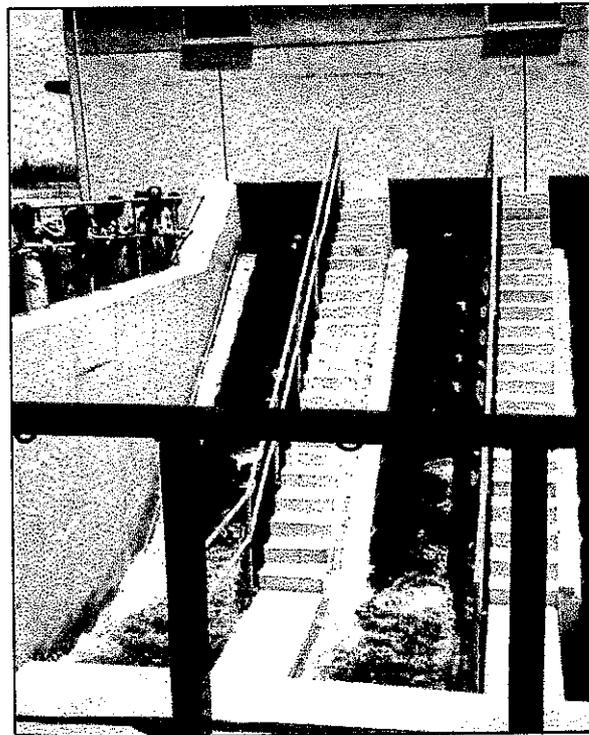
No.	Paket Investasi	Biaya Pokok (Jutaan Rp)				Sumber Pendanaan	Ket.
		Yogyakarta	Sieman	Bantul	APY		
Sistem Terpusat							
1.	Rehabilitasi Jaringan • Pembersihan Lateral • Rehabilitasi Jaringan Pipa Air Limbah	600,00 1.536,00			600,00 1.536,00	APBD Kota APBD Kota	
2.	Pengembangan Jaringan • Pelaksanaan Pipa Lateral & Manhole • Pelaksanaan Sambungan Rumah • Pelaksanaan Pipa Pengglontor • Pelaksanaan Pipa Induk (dia. 40 cm)	3.750,00 500,00 9.954,00 7.263,00	3.526,00 375,00 5.384,00 7.263,00	3.730,00 312,00 3.220,00	11.006,00 1.187,00 18.658,00 14.526,00	Kab./Kota/Prop. Masy./Swasta APBD Prop. APBD Prop.	
3.	Persiapan Kelembagaan O & P dan Retribusi Air Limbah Terpusat • Evaluasi O & P Jaringan Air Limbah • Persiapan Manual O & P Jaringan Air Limbah • Pelatihan O & P • Persiapan Perda Retribusi Air Limbah • Komputer dan Software Retribusi Air Limbah	25,00 25,00 25,00 10,00 25,00	50,00 10,00 25,00	50,00 10,00 25,00	125,00 30,00 75,00	APBD Kota APBD Kota APBD Kab./Kota APBD Kab./Kota APBD Kab./Kota	
Total Sistem Terpusat		23.713,00	16.633,00	7.347,00	47.643,00		
Sistem Setempat							
4.	Perbaikan Sarana Sanitasi Dasar Pemukiman • Survei Desa/Kelurahan • Pelatihan Kader Kesehatan Lingkungan Dusun/RW/RT • Penyuluhan Masyarakat Sanitasi • Pelaksanaan Sanitasi Dasar Pemukiman (Dana Stimulan)	50,00 200,00 205,00 3.075,00	50,00 100,00 100,00 1.500,00	50,00 100,00 100,00 1.500,00	150,00 400,00 405,00 6.075,00	APBD Kab./Kota APBD Kab./Kota APBD Kab./Kota Masy./Kab./Kota	
5.	Pengembangan Sistem Pengumpulan dan Pengolahan Lumpur Tinja • Pengadaan Truk Tinja • Pembangunan Unit Pemadatan Lumpur Tinja • Transformasi "Sludge Drying Bed" ke "Thickening Pond"	350,00 550,00	525,00 550,00	175,00 60,00	1.050,00 1.100,00 60,00	APBD Kab./Kota APBD Prop. APBD Prop.	
6.	Persiapan Peraturan Sarana Sanitasi Setempat	30,00	30,00	30,00	90,00	APBD Kab./Kota	
Total Sistem Setempat		4.460,00	2.855,00	2.015,00	9.330,00		
Air Limbah Non Domestik							
7.	Perbaikan Sarana Pengolahan Air Limbah Peternakan dan Industri Rumah Tangga • Survei Kelompok Peternakan dan Industri Rumah Tangga • Penyuluhan Pengolahan Limbah Peternakan & Industri Rumah Tangga • Pelaksanaan Pengolahan Limbah Peternakan & Industri Rumah Tangga (Dana Stimulan)	25,00 75,00 1.125,00	25,00 75,00 1.125,00	25,00 75,00 1.125,00	75,00 225,00 3.375,00	APBD Kab./Kota APBD Kab./Kota Masy./Kab./Kota	
8.	Penerapan Peraturan Lingkungan (Law Enforcement) • Pencegahan Pencemaran oleh Industri Besar dan Menengah dan Rumah Sakit	300,00	300,00	300,00	900,00	APBD Kab./Kota	
Total Air Limbah Non Domestik		1.525,00	1.525,00	1.525,00	4.575,00		
Total		29.698,00	21.013,00	10.887,00	61.548,00		

Sumber: YUDP, 2002

Untuk program rehabilitasi jaringan sistem terpusat, sebagian besar dari sistem air limbah yang tersedia di Kota Yogyakarta telah dibangun sebelum tahun 1940. Kondisi dari jaringan ini secara umum masih baik, hanya karena kurang berfungsinya sistem penggelontor

banyak lateral telah mengalami sedimentasi. Oleh karena itu diusulkan program pembersihan lateral, dan program rehabilitasi jaringan.

Pada program pengembangan jaringan sistem terpusat, untuk menyambung dari APY Sleman ke jaringan air limbah terpusat, perlu dibangun pipa induk baru dari UGM atau hingga Jalan Kaliurang sampai ke jalan Gajah Mada (di Kota Yogyakarta). Pipa induk ini merupakan pipa induk terakhir yang masih perlu dibangun untuk menyambung sistem air limbah yang ada ke Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL) di Sewon. Pipa ini juga, bersama sebagian saluran pengglontor, membuka kemungkinan untuk menambahkan pipa lateral di wilayah UGM, Pogung Baru, Karangasem dan Kocoran (12,5 km dan 750 sambungan rumah).



GAMBAR 3.8
POMPA ANGKAT AIR LIMBAH IPAL SEWON

Sumber: YUIMS, 1999a

Sedangkan untuk Kota Yogyakarta, di sebelah timur Kali Code telah tersedia pipa induk yang mengalir ke Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL Sewon). Akan tetapi masih

ada sebagian dari jaringan di jalan Simanjuntak dan UGM yang belum tersambung, dan sampai sekarang masih membuang ke Kali Code. Untuk melengkapi sistem perlu ditambah pipa induk (6,35 km) dan pipa pengglontor (6 km). Untuk memperluas wilayah pelayanan di Kota Yogyakarta direncanakan 12,5 km pipa lateral dan 1000 unit sambungan rumah. Kemudian di bagian tengah dari APY Bantul telah tersedia pipa induk dan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL Sewon). Supaya sistem ini dapat dimanfaatkan perlu dilengkapi dengan sistem pengglontor (4 km), pipa lateral (12,5 km) dan sambungan rumah (625 unit). Lokasi pelaksanaan berada di desa Panggunharjo dan Bangunharjo, Kabupaten Bantul.

Total biaya air limbah sistem terpusat yang dibutuhkan untuk kedua program di atas, ditambah dengan biaya kelembagaannya, sebesar Rp 47.643 juta. Karena besarnya biaya, diharapkan ketiga pemerintah kabupaten/kota dapat bekerjasama untuk menanggulangi masalah ini, dan pemerintah propinsi dapat membantu, paling tidak untuk penyediaan pipa induk sistem pengglontornya. Sambungan rumah sepenuhnya jadi beban masyarakat dan swasta yang menyambung ke jaringan air limbah sistem terpusat.

3.4 Sistem Persampahan di APY

3.4.1 Gambaran Umum Sistem Persampahan di APY

Yang dimaksud dengan sampah adalah limbah padat dari hasil semua aktifitas perkotaan dan tidak termasuk sampah berbahaya dan beracun. Timbulan sampah rata-rata penduduk APY 1998 sekitar 3,25 liter perhari, yang merupakan ekivalensi dengan memasukkan timbulan sampah non rumah tangga. Komposisi sampah perkotaan sebagian besar ($\pm 80\%$) merupakan bahan organik, seperti sampah sayur-mayur dan buah-buahan, sampah kebun, dan sisa makanan, sedang sisanya merupakan sampah anorganik seperti

plastik, kertas, dan logam. Pengelolaan sampah perkotaan diperlukan untuk menjaga kebersihan dan kesehatan kota dan mengurangi atau mencegah pencemaran lingkungan serta juga untuk melindungi aset atau investasi pembangunan yang ada.

Dengan luas daerah di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta sebesar 10.146 Ha, luas wilayah yang sudah mendapatkan pelayanan sampah sebesar 5.204 Ha atau tingkat pelayanannya sudah mencakup sebesar 51,29%. Pada gambar 3.9 dan tabel III.7 berikut disajikan perincian cakupan pelayanan setiap kabupaten/kota di APY.

TABEL III.7
LUAS DAERAH PELAYANAN SAMPAH DI APY

No.	Pemerintah Daerah	Luas Daerah (Ha)		
		Total	Terlayani	Tidak Terlayani
1.	Kota Yogyakarta	3.289,50	2.878,00	411,50
2.	Kabupaten Sleman	3.807,00	1.657,00	2.150,00
3.	Kabupaten Bantul	3.050,00	669,00	2.381,00
Jumlah		10.146,50	5.204,00	4.942,50

Sumber: Survei Lapangan, 2004

Pengelolaan sampah perkotaan adalah tanggung jawab pemerintah daerah. Di wilayah APY, dinas teknis pengelola sampah adalah:

- (i). Di Kota Yogyakarta: Sub Dinas Kebersihan dan UPTD Pengelolaan Sampah pada Dinas Kebersihan, Keindahan dan Pemakaman (DKKP).
- (ii). Di Kabupaten Sleman: Seksi Kebersihan & Perbekalan, Sub Dinas Cipta Karya, Dinas Pekerjaan Umum, Perhubungan dan Pertambangan (DPUPP).
- (iii). Di Kabupaten Bantul: UPTD Persampahan pada Dinas Pekerjaan Umum (DPU).



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

NAMA : MUHAMMAD ZAINUDIN

N I M : L4D 002 128

JUDUL TESIS

KAJIAN

**DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP KERJASAMA
PENGELOLAAN SARANA PRASARANA**

LEGENDA :



JALAN ASPAL



JALAN KERETA API



SUNGAI



BATAS KOTA / KABUPATEN



BATAS KECAMATAN



BATAS WILAYAH A P Y



WILAYAH YANG TELAH MENDAPATKAN PELAYANAN SAMPAH



TEMPAT PEMBUANGAN AKHIR



3000 0 4000
Meter

JUDUL PETA

DAERAH PELAYANAN SAMPAH
DI AGLOMERASI PERKOTAAN YOGYAKARTA

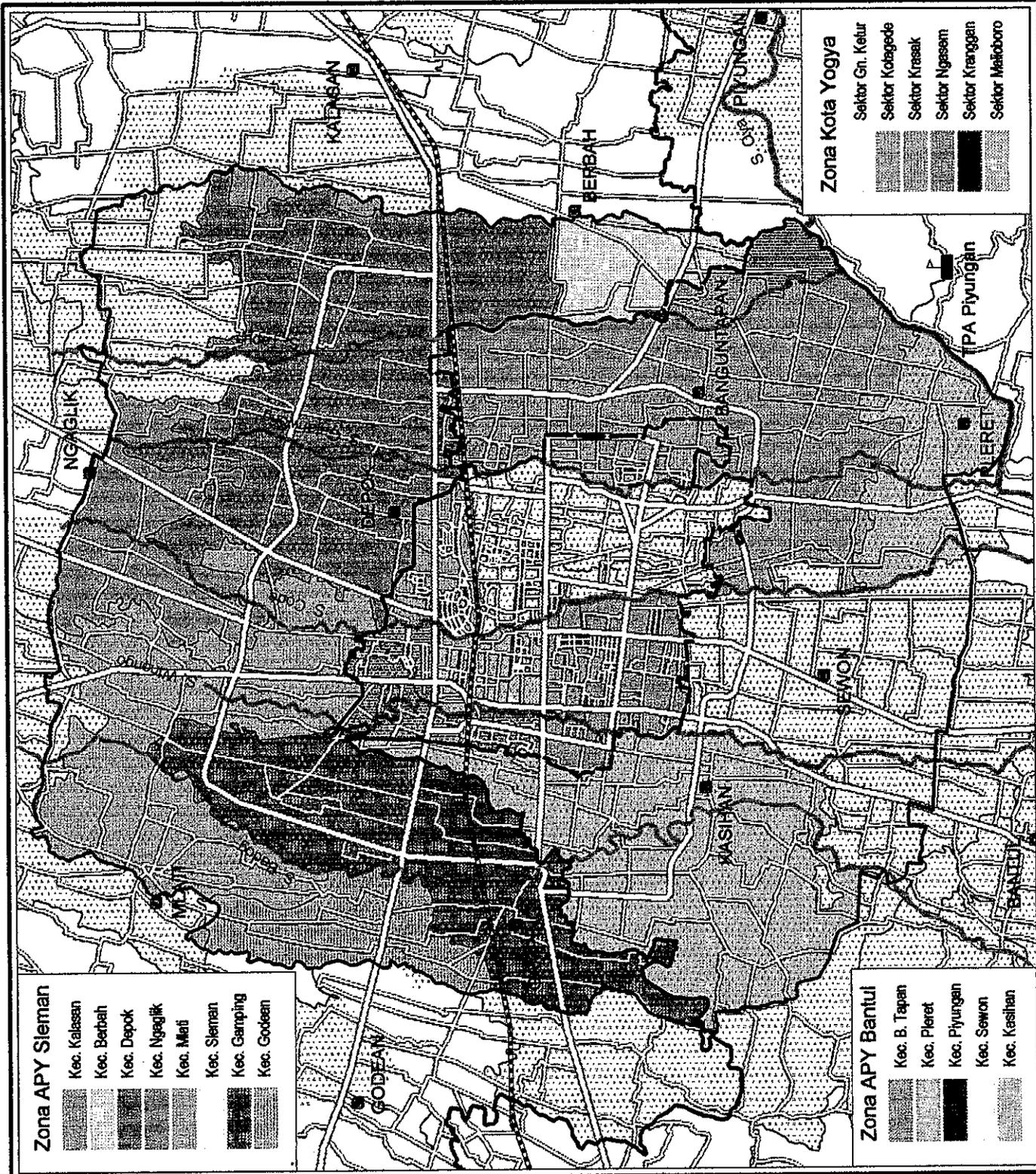
NO. GAMBAR

SUMBER

GAMBAR 3.9

YUIMS, 1999b

Fis. Sampah



Zona APY Sleman

- Kec. Kalasan
- Kec. Berbah
- Kec. Depok
- Kec. Ngaglik
- Kec. Muli
- Kec. Sleman
- Kec. Gamping
- Kec. Godean

Zona APY Bantul

- Kec. B. Tapan
- Kec. Pleret
- Kec. Piyungan
- Kec. Sewon
- Kec. Kasihan

Zona Kota Yogyakarta

- Sektor Gn. Ketur
- Sektor Kolagede
- Sektor Krasak
- Sektor Ngasem
- Sektor Kranggan
- Sektor Makoboro

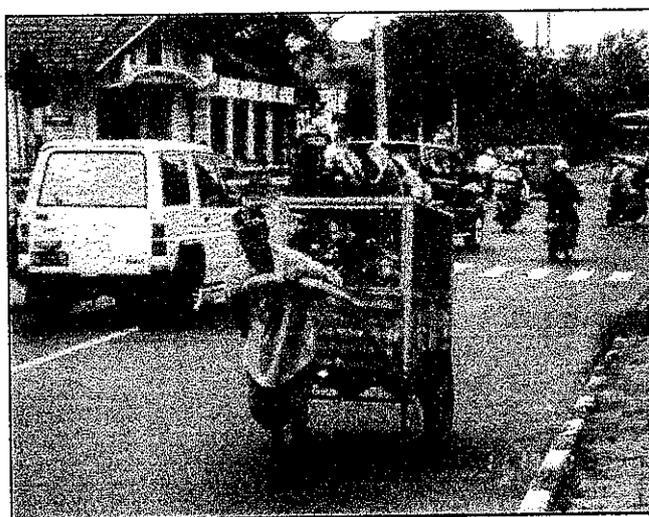
Dinas teknis pengelola sampah ini melakukan penarikan retribusi sampah ke masing-masing pelanggan/wajib retribusi (WR). Jumlah pelanggan sampah yang mendapatkan pelayanan pada masing-masing daerah selama tahun 2001-2003 dapat dilihat pada tabel berikut.

TABEL III.8
JUMLAH PELANGGAN SAMPAH (WAJIB RETRIBUSI)

No.	Pemerintah Daerah	Jumlah Pelanggan (WR)		
		Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003
1.	Kota Yogyakarta	25.462	26.376	38.619
2.	Kabupaten Sleman	5.359	5.710	10.512
3.	Kabupaten Bantul	1.889	1.944	2.000
Jumlah		32.710	34.030	51.131

Sumber: Survei Lapangan, 2004

Teknis operasional pengelolaan persampahan di APY dimulai dari pewadahan atau penyimpanan di sumber sampah, pengumpulan, dan pengangkutan ke tempat pembuangan akhir (TPA) yang khusus dan aman. Dalam proses tersebut dapat terjadi kegiatan antara, yaitu: (i) kegiatan pemindahan pada sarana pemindahan seperti bak TPS, container, dan tranfer depo dan (ii) kegiatan yang bertujuan untuk mengurangi berat atau volume sampah, seperti pengomposan dan pengaisan material sampah yang masih bermanfaat oleh pemulung.



GAMBAR 3.10
GEROBAK SAMPAH UKURAN 1M³

Sumber: YUIMS, 1999b

Tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan sampah umumnya adalah pada dua kegiatan besar, yaitu (i) pengumpulan dan pengangkutan, dan (ii) pembuangan akhir. Pada tahap pengumpulan, biasanya sudah ada partisipasi masyarakat yang cukup besar dan juga dari sektor swasta khususnya untuk penyapuan jalan. Pada dasarnya ada dua pola pengumpulan – pengangkutan sampah, yaitu:

- Pola Individual, terdiri dari:

- (i). Pola individual langsung atau sistem *door to door*, yaitu pengambilan sampah dari sumber-sumber sampah dan diangkut langsung ke TPA. Pada pola ini biasanya digunakan *dump truck* atau *packer* yang berfungsi sebagai alat pengumpul dan sekaligus alat pengangkut sampah.

Pola ini biasanya diterapkan pada jalan-jalan protokol dan daerah dengan lebar jalan yang cukup besar.



GAMBAR 3.11
CONTAINER PADA SEBUAH SUDUT SIMPANG EMPAT

Sumber: YUIMS, 1999b

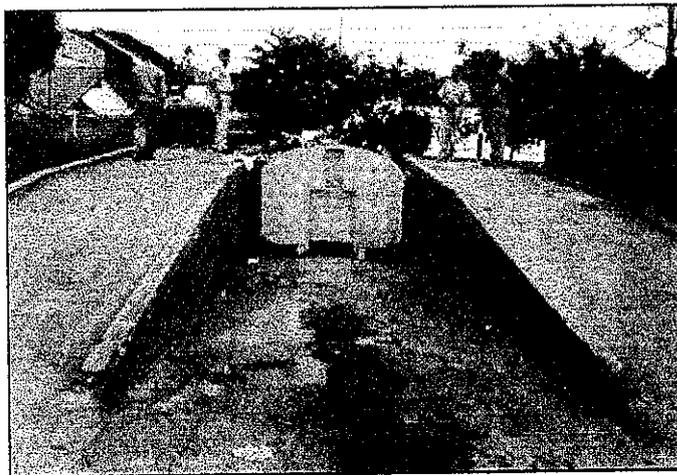
- (ii). Pola individual tidak langsung atau sistem “jemput bola”, yaitu pola pengumpulan sampah dari sumber-sumber sampah oleh gerobak, becak sampah, atau *pickup truck*

dan selanjutnya dipindahkan ke truk pengangkut untuk dibawa ke TPA. Pemindahan sampah tersebut biasanya dilakukan pada waktu dan tempat yang telah ditentukan, dalam hal ini bisa digunakan "transfer depot".

Pola ini biasanya diterapkan di daerah-daerah dengan lebar jalan yang sempit di mana tidak dapat dilalui truk.

- Pola Komunal, terdiri dari:

- (i). Pola komunal langsung, yaitu pengambilan sampah oleh truk pengangkut dari titik-titik pengumpulan komunal seperti bak TPS (tempat pembuangan sementara), *container* dan langsung diangkut menuju TPA. Pada pola ini pengumpulan sampah ke sarana komunal dilakukan sendiri oleh penghasil sampah (rumah tangga, pedagang pasar, dan lain-lain). Jenis kendaraan pengangkut yang digunakan adalah *dump truck* dan *armroll truck* untuk mengangkut *container*.



GAMBAR 3.12
LANDASAN CONTAINER
(KERJASAMA BPPT-DKKP KOTA YOGYAKARTA)
Sumber: YUIMS, 1999b

- (ii). Pola komunal tidak langsung, yaitu pola pengumpulan sampah dari sumber-sumber sampah oleh gerobak dan becak sampah dan selanjutnya dibawa ke sarana pemindahan seperti TPS, *container*, dan *transfer depo* sebelum dipindahkan ke truk

pengangkut untuk dibawa ke TPA. Jenis kendaraan pengangkut yang digunakan adalah *dump truck* dan *armroll truck*.

Sebagian besar sampah yang terkumpul ditimbun di TPA, hanya sebagian kecil yang diolah dengan pengomposan dan daur ulang. Saat ini TPA yang digunakan di wilayah APY adalah TPA Piyungan. Seperti sudah disebutkan, pembangunan TPA Piyungan ini merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari di wilayah APY dan merupakan awal mula adanya kerjasama tiga daerah yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul yang akhirnya berkembang menjadi Sekretariat Bersama Kartamantul.

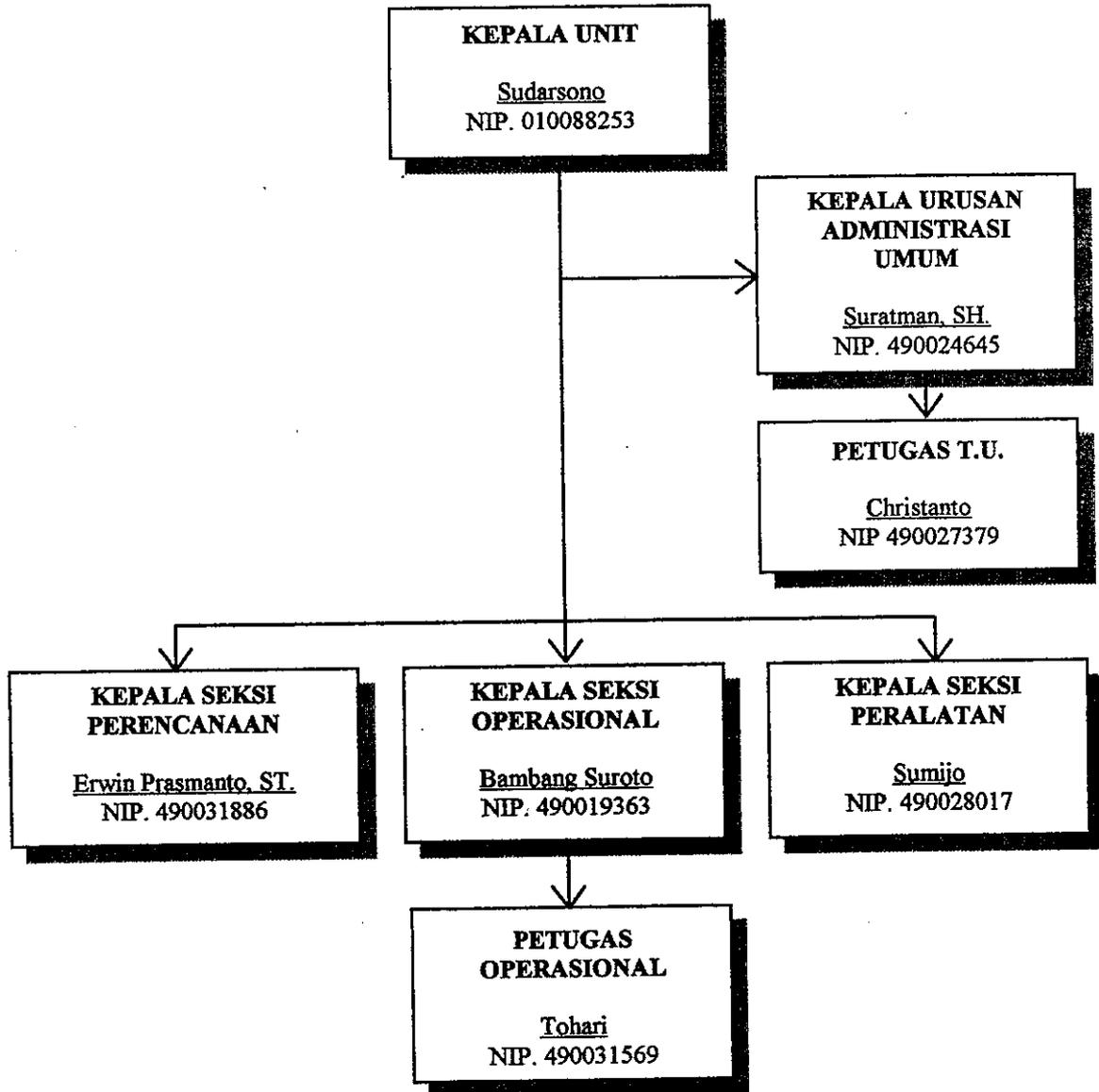


GAMBAR 3.13
KONDISI TPA PIYUNGAN
Sumber: YUIMS, 1999b

TPA Piyungan dioperasikan dengan sistem *sanitary landfill*, dibangun melalui *grant* dari pemerintah pusat lewat proyek lingkungan permukiman (PLP) Direktorat Penyehatan Lingkungan, Direktorat Jenderal Cipta Karya. Fasilitas pendukung TPA diselesaikan bulan Agustus 1995. Sebagian besar dari peralatan berat yang diperlukan untuk operasi disediakan oleh *grant* Pemerintah Swiss lewat *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC).

3.4.2 Kelembagaan TPA Piyungan

Secara grafis, struktur organisasi Unit Pengelola TPA Piyungan ini dapat dilihat pada gambar berikut ini.



GAMBAR 3.14
STRUKTUR ORGANISASI UNIT TPA SAMPAH PIYUNGAN
Sumber: SK Ka. DPU Kab. Bantul, No. 658.1/874, Tanggal 1 Oktober 2002

Sedangkan secara kelembagaan, Unit Pengelola TPA Piyungan dibentuk sebagai organisasi pengelola teknis untuk TPA. Unit Pengelola TPA tersebut mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- ❑ Menyiapkan tempat pembongkaran sampah,
- ❑ Mengawasi/mengarahkan penimbunan sampah,
- ❑ Memadatkan sampah yang ditimbun, dan
- ❑ Menyediakan tanah penutup untuk menutup sampah yang telah dipadatkan,
- ❑ Serta tugas-tugas tambahan meliputi pemeliharaan fasilitas, perlindungan lingkungan, hubungan masyarakat dan administrasi umum.

Personil Pengelola TPA Piyungan berjumlah 34 personil, dengan perincian 7 pegawai tetap (PNS) dan 27 pegawai harian lepas (PHL). Pegawai tetap (PNS) yang ditempatkan di Unit Pengelola TPA Piyungan tersebut terdiri atas 3 (tiga) personil dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul, 3 (tiga) personil dari Dinas Kebersihan, Keindahan dan Pertamanan (DKKP) Kota Yogyakarta, dan 1 (satu) personil dari Dinas Pekerjaan Umum, Perhubungan dan Pertambangan (DPUPP) Kabupaten Sleman.

TABEL III.9
PETUGAS PENGELOLA TEMPAT PEMBUANGAN AKHIR SAMPAH (TPA)
PIYUNGAN, KABUPATEN BANTUL

No.	Nama	NIP	Gol/ Ruang	Instansi	Jabatan	Masa Kerja
1	2	3	4	5	6	7
1.	Sudarsono	010088253	III/c	Dinas PU Kab. Bantul	Kepala Unit	24 Tahun
2.	Suratman, SH	490024645	III/b	Dinas PU Kab. Bantul	Kaur. Adm. Umum	12 Tahun
3.	Erwin Prasmanto, ST	490031886	III/b	Dinas PU Kab. Bantul	Kasi Perencanaan	4 Tahun
4.	Bambang Suroto	490019363	III/b	Dinas KKP Kota Yogyakarta	Kasi Operasional	19 Tahun
5.	Christanto	490027379	II/d	Dinas KKP Kota Yogyakarta	Ka. Seksi ALKAL	12 Tahun
6.	Sumijo	490028017	II/d	Dinas KKP Kota Yogyakarta	Petugas Tata Usaha	12 Tahun
7.	Tohar	490031569	I/b	Dinas PUPP Kab. Sleman	Petugas Operasional	7 Tahun

Sumber: SK Ka. DPU Kab. Bantul, No. 658.1/874, Tanggal 1 Oktober 2002

Berdasarkan keputusan bersama ketiga pemerintah kabupaten/kota (Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul), seluruh biaya pengelolaan dan

pengembangan TPA Piyungan akan ditanggung oleh masing pemerintah daerah. Proporsi biaya yang ditanggung oleh masing-masing pemerintah daerah akan ditetapkan sesuai dengan volume sampah yang dihasilkan oleh ketiga daerah yang dibuang ke TPA Piyungan. Kontribusi biaya operasi dan pemeliharaan (O & P) TPA Piyungan mulai tahun 2001-2003 antara ketiga pemerintah daerah pengguna TPA Piyungan dapat dilihat pada tabel III.10 berikut ini.

TABEL III.10
KONTRIBUSI BIAYA OPERASIONAL & PEMELIHARAAN TPA PIYUNGAN (Tahun 2001-2003)

No.	Pemerintah Daerah	Kontribusi Pembiayaan (Rp.)			
		Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003	Jumlah
1.	Kota Yogyakarta	599.315.100,00	738.743.348,00	895.340.064,00	2.233.398.512,00
2.	Kabupaten Sleman	100.923.900,00	124.403.381,00	150.774.056,00	376.101.337,00
3.	Kabupaten Bantul	42.620.600,00	52.536.149,00	74.882.580,00	170.039.329,00
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	7.503.650,00	9.249.322,00	0,00	16.752.972,00
	Jumlah	750.363.250,00	924.932.200,00	1.120.996.700,00	2.796.292.150,00

Sumber: Survei Lapangan, 2004

BAB IV

ANALISIS DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA KARTAMANTUL

Pada bab ini akan diuraikan analisis tentang besar dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap kerjasama Kartamantul, khususnya pada pengelolaan persampahan (TPA Piyungan) dan air limbah (IPAL Sewon) dan faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap dukungan ketiga pemerintah kabupaten/kota tersebut terhadap kerjasama yang telah dilakukannya selama tahun 2001, tahun 2002 dan tahun 2003, sebagai dasar untuk merumuskan umpan balik bagi kemungkinan penyempurnaan kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam mendukung kerjasama Kartamantul pada masa yang akan datang.

4.1 Bentuk-bentuk Dukungan Pemerintah Daerah

Sebagaimana disebutkan dalam kajian literatur pada bab terdahulu, dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama antar daerah itu terbagi dalam 6 (enam) bentuk dukungan, antara lain:

- a. **Peraturan** yang berlaku semisal Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati dan sebagainya, untuk menindaklanjuti kerjasama daerah tersebut.
- b. **Kebijakan-kebijakan** Kepala Daerah dalam bentuk **anggaran** untuk program dan kegiatan pembangunan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama tersebut.
- c. **Jabatan fungsional** yang secara khusus dan profesional menangani masalah-masalah yang menjadi obyek dari kerjasama.

- d. Aspek sumberdaya manusia yang dapat dinilai pada latar belakang Golongan/Ruang dan Masa Kerja yang dimiliki personil pemerintah daerah yang menangani masalah kerjasama.
- e. Informasi dan sosialisasi tentang kerjasama kepada aparat daerah, dalam bentuk kuantitas dan jangkauan sosialisasi di pemerintah daerah.
- f. **Koordinasi** antar unit-unit kerja terkait dalam bentuk kuantitas dan intensitas koordinasi instansi-instansi terkait untuk saling mendukung program daerah pada kerjasama Kartamantul.

Dari hasil survei primer yang dilakukan kepada responden terhadap 6 (enam) macam bentuk dukungan di atas, dengan menggunakan kriteria penilaian (i) bentuk dukungan yang harus ada (bobot nilai = 2), (ii) lebih baik ada (bobot nilai = 1), (iii) boleh ada – boleh tidak ada (bobot nilai = 0), (iv) lebih baik tidak ada (bobot nilai = -1), serta (v) tidak boleh ada (bobot nilai = -2); maka didapatkan bobot untuk “peraturan” adalah 18,55%, bobot untuk “program dan anggaran” adalah 19,29%, bobot “jabatan fungsional” sebesar 8,53%, bobot “sumberdaya manusia” sebesar 17,44%, bobot “sosialisasi” sebesar 17,07%, dan bobot untuk “koordinasi” sebesar 19,11%.

TABEL IV.1
PEMBOBOTAN BENTUK-BENTUK DUKUNGAN

No.	Bentuk Dukungan	Kriteria Pembobotan					Total Pembobotan	
		Harus Ada	Lebih Baik Ada	Boleh Ada, Boleh Tidak Ada	Lebih Baik Tidak Ada	Tidak Boleh Ada	Angka	Prosentase
		Nilai = 2	Nilai = 1	Nilai = 0	Nilai = -1	Nilai = -2		
1.	Peraturan	Jumlah	44	12	1		100	18,55%
	Nilai	88	12	0				
2.	Program & Anggaran	Jumlah	49	6	2		104	19,29%
	Nilai	98	6	0				
3.	Jabatan Fungsional	Jumlah	14	23	15	5	46	8,53%
	Nilai	28	23	0	-5			
4.	Sumberdaya Manusia	Jumlah	41	12	3		94	17,44%
	Nilai	82	12	0				
5.	Sosialisasi	Jumlah	40	12	5		92	17,07%
	Nilai	80	12	0				
6.	Koordinasi	Jumlah	46	11			103	19,11%
	Nilai	92	11					
Jumlah						539	100,00%	

4.1.1 Dukungan Peraturan pada Pemerintah Daerah

Yang dimaksudkan dukungan peraturan pemerintah daerah adalah adanya peraturan daerah (perda) dan peraturan-peraturan lain yang dimaksudkan untuk menindaklanjuti perda tersebut. Pada kasus kerjasama pengelolaan sarana prasarana persampahan dan air limbah antara Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul sampai dengan saat ini hanya ada 1 (satu) peraturan saja yaitu Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 04/Perj/BT/2001, 38/Kep. KDH/2001, 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, serta SK Bersama lain yang mendahului kelahiran SK Bersama itu.

Padahal, sebagaimana hasil dari salah satu pembahasan rapat koordinasi di Kantor Sekretariat Bersama, untuk menindaklanjuti SK Bersama itu perlu ada Peraturan Daerah baru yang merupakan penyesuaian dari disepakatinya kerjasama tersebut, di mana Peraturan Daerah yang lama masih terbatas dan belum menjangkau pada daerah-daerah yang menjadi batas wilayah ke tiga kabupaten/kota tersebut. Pada konteks kerjasama pengelolaan persampahan dan air limbah, ketiga pemerintah kabupaten/kota harus menindaklanjutinya dengan memperbaharui peraturan daerah tentang persampahan dan peraturan daerah tentang air limbah.

Penilaian dukungan peraturan, dilihat pada sejauh mana proses pembentukan dari kedua peraturan itu sudah berjalan. Artinya, jika pemerintah kabupaten/kota sudah mengundang kedua peraturan daerah tersebut, maka berarti pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan sudah mendukung secara penuh (100%). Tetapi jika belum, maka dilihat pada tahapan mana proses pengundangan tersebut berjalan. Jadi dalam hal ini tinjauan dukungan peraturan akan diarahkan pada proses pembentukan peraturan perundangan.

Secara garis besar proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut (Ranggawidjaja, 1998):

1. Tahap Persiapan dan Perancangan

Tahap ini dimulai dari lahirnya prakarsa atau inisiatif. Kemudian dilakukan pembicaraan atau negosiasi antara pihak pemrakarsa dengan pihak-pihak lain yang terkait dan berkompeten. Bila perlu, dilakukan penelitian (sekurang-kurangnya penelitian dokumenter), diikuti dengan pembahasan-pembahasan baik intern maupun antar instansi terkait. Kalau dianggap perlu, dilakukan seminar untuk memperoleh masukan dari masyarakat luas. Baru disusun sebuah rancangan (bila perlu disertai dengan *Academic Draft/Draf Akademik*). Sesudah itu diajukan kepada pejabat yang berwenang untuk ditindaklanjuti. Dalam hal Raperda yang dihasilkan, maka oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam sidang-sidang DPRD.

2. Tahap Pembahasan atau Pembicaraan di DPRD

Hal ini berlaku bagi suatu Raperda, karena jenis peraturan perundang-undangan ini harus mendapat persetujuan dari DPRD. Tahap ini terdiri dari empat tingkat pembicaraan:

- a. Pembicaraan Tingkat I (Rapat Paripurna), berisi keterangan atau penjelasan pemerintah mengenai Raperda, berupa pengantar atas Raperda yang diajukan.
- b. Pembicaraan Tingkat II (Rapat Paripurna), berupa pemandangan umum oleh para anggota DPRD yang mewakili pendapat fraksinya, dan jawaban pemerintah terhadap pemandangan umum masing-masing fraksi.
- c. Pembicaraan Tingkat III (Rapat Komisi) adalah pembahasan yang mendalam dan biasanya lama. Masing-masing fraksi membuat Daftar Inventaris Masalah (DIM). Dalam rapat ini diundang pula pihak yang mewakili pemerintah. Bilamana perlu,

DPRD dapat melakukan dengar pendapat (*hearing*) dengan masyarakat, Pakar, LSM atau Perguruan Tinggi.

- d. Pembicaraan Tingkat IV (Rapat Paripurna), berisi pengambilan putusan yang didahului dengan hasil pembicaraan tingkat III oleh Pimpinan Komisi, kemudian disampaikan pendapat akhir masing-masing fraksi, serta sambutan pemerintah sebagai komentar terhadap putusan DPRD.

3. Tahap Penetapan dan/atau Pengesahan

Setelah dibahas dan disetujui DPRD maka Raperda tersebut ditetapkan. Sebelum diundangkan, harus dimintakan pengesahan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang (Gubernur).

4. Tahap Pengundangan atau Pengumuman

Suatu peraturan perundang-undangan dibuat dengan maksud agar dapat diketahui oleh masyarakat atau penduduk. Untuk dapat diketahui oleh setiap penduduk, maka perlu dilakukan suatu publikasi (istilah hukumnya, "pengundangan" atau "pengumuman").

Tempat pengundangan atau pengumuman adalah Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah.

Pada aspek dukungan adanya peraturan daerah (perda) maka empat tahap proses pembentukan perundangan tersebut menjadi unsur penilaian dukungan, di mana masing-masing tahap akan berbobot sama (25%). Tetapi, karena masing-masing daerah membutuhkan dua perda, maka masing-masing tahap pada masing-masing perda akan berbobot 12,5%.

Dari survei yang telah dilakukan, ternyata ditemukan, bahwa hanya Pemerintah Kota Yogyakarta saja yang baru memproses satu perda yaitu perda tentang air limbah pada tahun 2003. Itupun baru selesai pada tahapan persiapan, menunggu proses pembahasan di DPRD. Sementara Pemerintah Kabupaten Sleman dan Bantul belum mengagendakan untuk

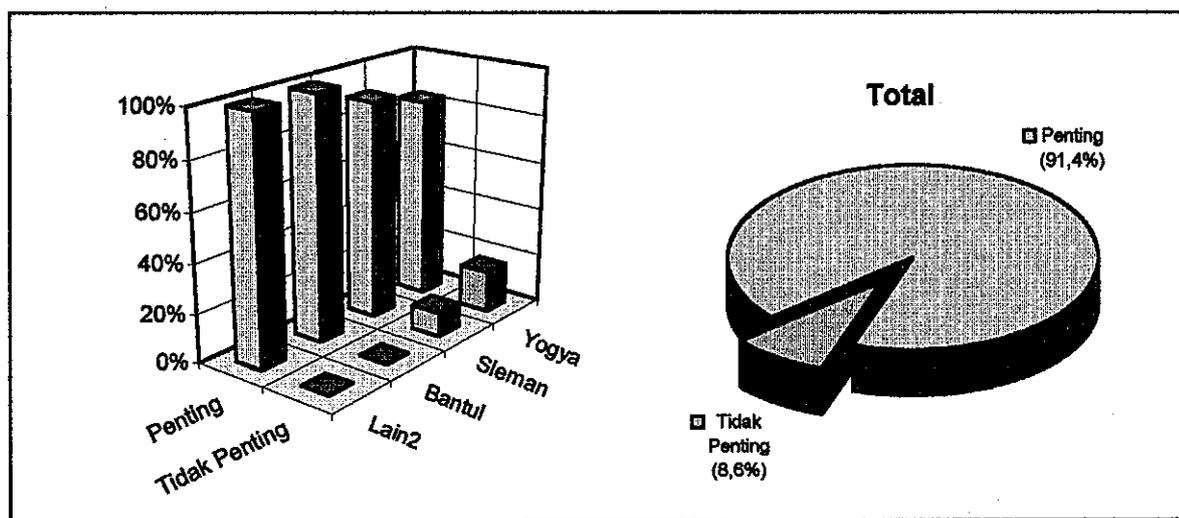
mempersiapkan pembentukan perda baru tentang persampahan dan air limbah. Sehingga dengan demikian pemerintah Kota Yogyakarta mendapatkan nilai dukungan sebesar 12,5%, sementara kedua pemerintah kabupaten lainnya masih belum memberikan dukungannya.

TABEL IV.2
DUKUNGAN PERATURAN TERHADAP KERJASAMA

No.	Pemerintah Daerah	Nama Peraturan	Kriteria Penilaian				Skor	
			Tahap	Bobot	Realisasi			
					2001	2002		2003
1.	Kota Yogyakarta	Perda Baru tentang Persampahan	1. Perancangan	12,50%				12,50%
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				
		Perda Baru tentang Air Limbah	1. Perancangan	12,50%			◆	
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				
2.	Kabupaten Sleman	Perda Baru tentang Persampahan	1. Perancangan	12,50%				
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				
		Perda Baru tentang Air Limbah	1. Perancangan	12,50%				
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				
3.	Kabupaten Bantul	Perda Baru tentang Persampahan	1. Perancangan	12,50%				
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				
		Perda Baru tentang Air Limbah	1. Perancangan	12,50%				
			2. Pembahasan	12,50%				
			3. Penetapan	12,50%				
			4. Pengundangan	12,50%				

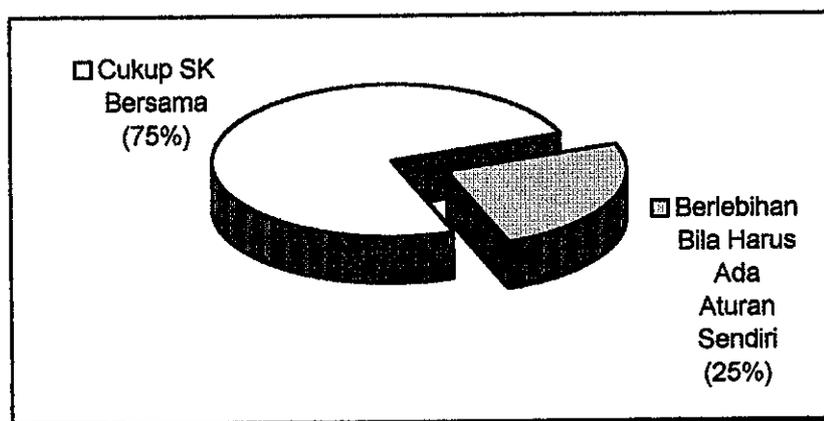
Sumber: Analisis, 2004

Padahal jika dilihat dari tingkat kepentingan adanya perda baru untuk menindaklanjuti adanya kerjasama tersebut, menunjukkan kecenderungan yang positif, di mana sebesar 83,3% responden di Kota Yogyakarta menilai penting adanya perda tersebut, dan sisanya (16,7%) menilai tidak penting. Responden di Kabupaten Sleman yang menilai penting tindak lanjut perda tersebut sebesar 90% dan 10% menganggap tidak penting. Untuk responden dari Kabupaten Bantul, 100% menilai penting tindak lanjut kerjasama itu dengan membuat perda baru. Sehingga secara keseluruhan, dan ditambah dengan responden lain yang tidak mewakili ketiga pemerintah kabupaten/kota tersebut, 91,4% menilai penting adanya peraturan untuk menindaklanjuti kerjasama, serta sisanya (8,6%) menilai tidak penting tindak lanjut tersebut.



GAMBAR 4.1
PENTINGNYA ADA PERATURAN UNTUK MENINDAKLANJUTI KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

Secara umum, responden yang menilai tidak penting adanya tindak lanjut membuat perda baru untuk mendukung kerjasama yang telah dilakukan pemerintah kabupaten/kota, mempunyai anggapan bahwa dengan SK Bersama saja dipandang sudah cukup (75%) sehingga tidak perlu ada perda baru. Sedangkan sisanya (25%) beranggapan bahwa dengan perda baru itu dinilai berlebihan.



GAMBAR 4.2
ALASAN TIDAK PENTING ADA PERATURAN TERSENDIRI
Sumber: Analisis, 2004

4.1.2 Dukungan Program dan Anggaran dari Pemerintah Daerah

Aspek dukungan program dan anggaran diarahkan pada penilaian seberapa besar kontribusi anggaran yang disediakan ketiga pemerintah kabupaten/kota di dalam mendukung program pengelolaan persampahan di TPA Piyungan dan pengelolaan air limbah di IPAL Sewon. Dari besar rupiah yang disediakan masing-masing pemerintah daerah dikonversikan dalam satuan prosentase untuk mengetahui rasio perbandingan kontribusi masing-masing pemerintah daerah.

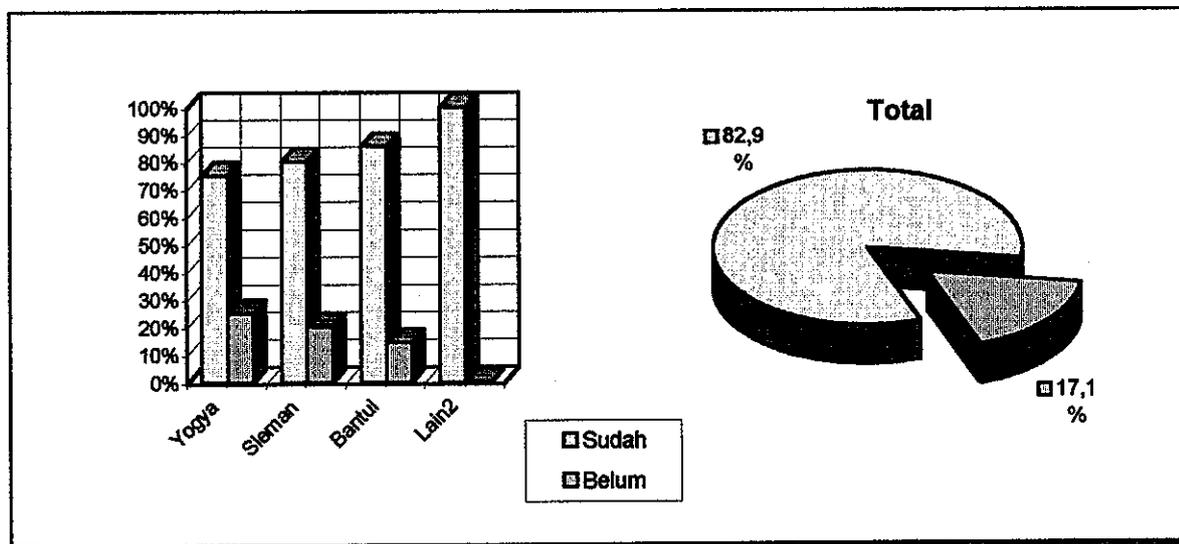
TABEL IV.3
DUKUNGAN PROGRAM & ANGGARAN TERHADAP KERJASAMA

No.	Pemerintah Daerah	Program Kerjasama	Kontribusi Pembiayaan				
			2001	2002	2003	Jumlah	
1.	Kota Yogyakarta	Pengelolaan TPA Piyungan	599.315.100,00	738.743.348,00	895.340.064,00	2.233.398.512,00	2.418.398.512,00 55,62%
		Pengelolaan IPAL Sewon	0,00	85.000.000,00	100.000.000,00	185.000.000,00	
			0,00%	14,59%	17,54%	11,92%	
2.	Kabupaten Sleman	Pengelolaan TPA Piyungan	100.923.900,00	124.403.381,00	150.774.056,00	376.101.337,00	396.101.337,00 9,11%
		Pengelolaan IPAL Sewon	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	20.000.000,00	
			0,00%	1,72%	1,75%	1,29%	
3.	Kabupaten Bantul	Pengelolaan TPA Piyungan	42.620.600,00	52.536.149,00	74.882.580,00	170.039.329,00	185.039.329,00 4,26%
		Pengelolaan IPAL Sewon	0,00	5.000.000,00	10.000.000,00	15.000.000,00	
			0,00%	0,86%	1,75%	0,97%	
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	Pengelolaan TPA Piyungan	7.503.650,00	9.249.322,00	0,00	16.752.972,00	1.348.711.972,00 31,02%
		Pengelolaan IPAL Sewon	399.400.000,00	482.559.000,00	450.000.000,00	1.331.959.000,00	
			100,00%	82,83%	78,95%	85,82%	
Jumlah		Pengelolaan TPA Piyungan	750.363.250,00	924.932.200,00	1.120.996.700,00	2.796.292.150,00	4.348.251.150,00 100,00%
		Pengelolaan IPAL Sewon	399.400.000,00	582.559.000,00	570.000.000,00	1.551.959.000,00	
			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Sumber: Analisis, 2004

Dari perbandingan yang dilakukan tersebut didapatkan kenyataan bahwa dukungan anggaran terbesar terhadap kerjasama Kartamantul dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta (55,62%), terbesar kedua dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DIY (31,02%), disusul Pemerintah Kabupaten Sleman (9,11%) dan Pemerintah Kabupaten Bantul (4,26%). Kenyataan ini agak berbeda dengan keterangan responden yang menyatakan bahwa sebanyak 75% responden di Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengakomodasikan program kerjasama

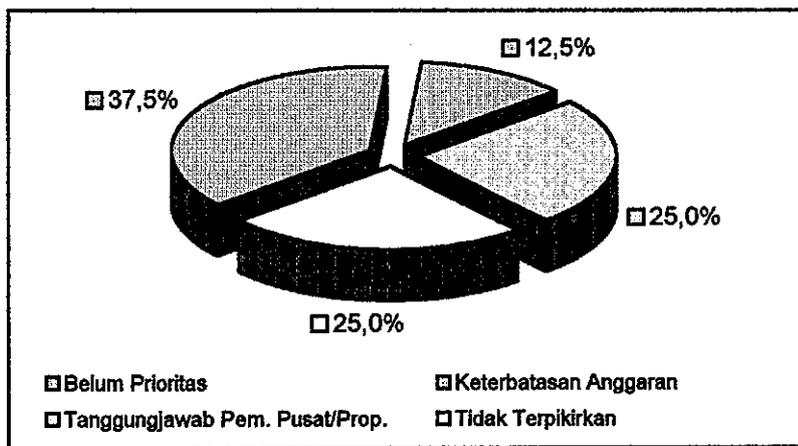
Kartamantul ke dalam program daerah, 80% responden dari Pemerintah Kabupaten Sleman menganggap telah mengakomodasi program kerjasama dan 85,7% responden dari Kabupaten Bantul telah mengakomodasi program kerjasama ke dalam program daerah, atau 82,9% keseluruhan responden mengaku telah mengakomodasi program kerjasama, sedangkan sisanya (17,1%) mengaku belum memasukkan program kerjasama ke dalam program daerah.



GAMBAR 4.3
TERAKOMODASINYA PROGRAM KERJASAMA
KE DALAM PROGRAM DAERAH

Sumber: Analisis, 2004

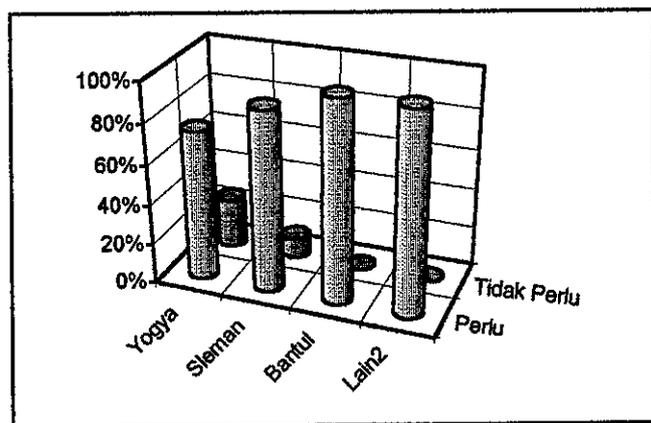
Beberapa alasan yang digunakan responden mengapa program kerjasama pengelolaan TPA Piyungan dan pengelolaan IPAL Sewon belum terakomodasi ke dalam program daerah, secara umum, sebagian besar responden beranggapan bahwa program kerjasama ini bagi daerah bukan merupakan prioritas (37,5%), yang lain beranggapan karena adanya keterbatasan anggaran pendanaan (12,5%), dan program kerjasama ini merupakan tanggung jawab pemerintah propinsi/pusat (25%), sedangkan sisanya (25%) menyatakan tidak memikirkan program kerjasama ini akan dimasukkan dalam program daerah.



GAMBAR 4.4
ALASAN BELUM TERAKOMODASINYA PROGRAM KERJASAMA
KE DALAM PROGRAM DAERAH

Sumber: Analisis, 2004

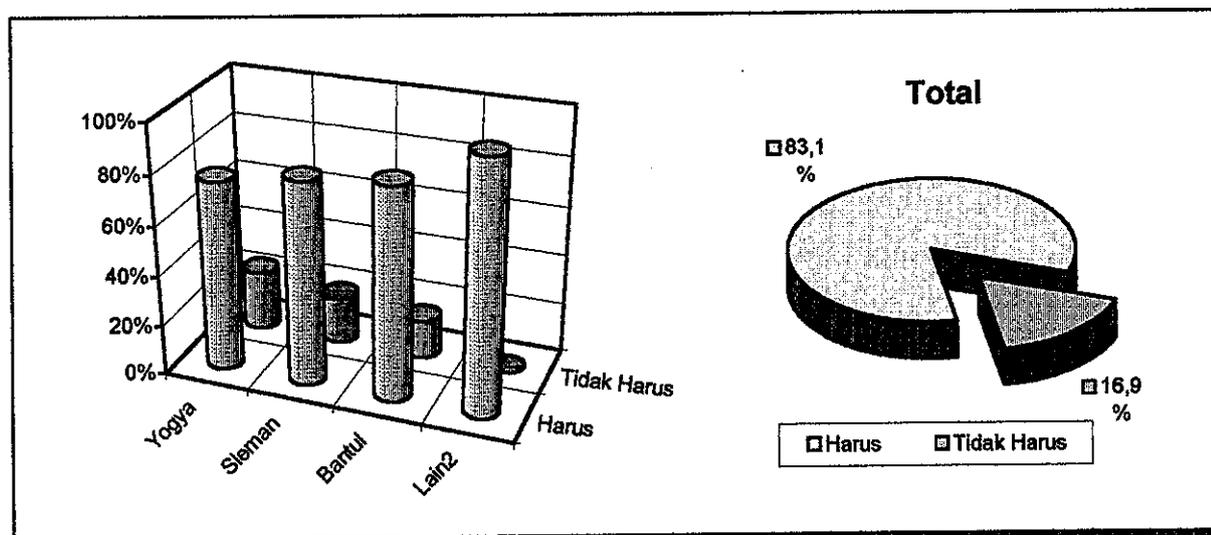
Hal ini agak mengherankan, karena pada umumnya sebagian besar responden beranggapan perlu dimasukkannya program kerjasama yang sudah disepakatinya ini ke dalam program masing-masing daerah. Responden dari Pemerintah Kota Yogyakarta sebanyak 75% perlu memasukkan program kerjasama ke dalam program daerahnya, 90% responden dari Kabupaten Sleman berpendapat serupa, bahkan 100% responden dari Kabupaten Bantul menyatakan hal yang sama.



GAMBAR 4.5
PERLUNYA PROGRAM KERJASAMA DIAKOMODASI KE DALAM
PROGRAM DAERAH

Sumber: Analisis, 2004

Begitu juga kalau dilihat dari pendapat tentang adanya keharusan ketiga pemerintah kabupaten/kota membiayai kegiatan-kegiatan dalam rangka kerjasama yang telah disepakati bersama, sebagian besar (83,1%) mengharuskan pemerintah kabupaten/kota membiayai kegiatan-kegiatan tersebut, sedangkan sisanya (16,9%) tidak mengharuskan. Secara rinci, sebagian besar responden dari Kota Yogyakarta (76,2%) berpendapat sudah seharusnya pemerintah kabupaten/kota membiayai kegiatan-kegiatan tersebut, sisanya (23,8%) tidak mengharuskan. Responden dari Kabupaten Sleman sebagian besar (81,3%) juga mengharuskan adanya pembiayaan ini, selebihnya (18,8%) tidak mengharuskan. Hal sama ditunjukkan responden dari Kabupaten Bantul (84,6%) yang menyatakan keharusan pemerintah kabupaten/kota membiayai kegiatan yang diadakan dalam rangka kerjasama, sisanya (15,4%) menyatakan tidak harus.

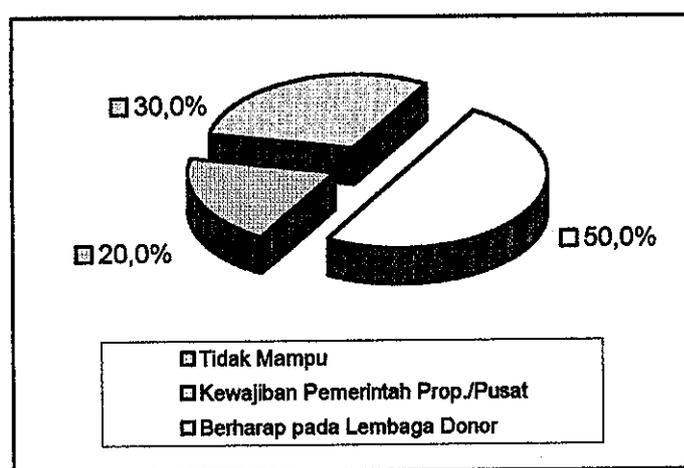


GAMBAR 4.6
KEHARUSAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA MEMBIAYAI KEGIATAN
DALAM RANGKA KERJASAMA

Sumber: Analisis, 2004

Ternyata hal ini menjadi jelas jika dilihat pada alasan yang menjadi sebab pemerintah kabupaten/kota tidak harus membiayai program dan kegiatan-kegiatan yang

menjadi konsekuensi logis terjalannya kerjasama tersebut. Secara umum, alasan terbanyak (50%) masih mengharap pada lembaga-lembaga donor yang harus membiayai kegiatan tersebut, yang lain (30%) berpandangan bahwa kerjasama ketiga kabupaten/kota tersebut merupakan kewajiban pemerintah propinsi/pusat untuk membiayainya, sedangkan sisanya (20%) menyatakan pemerintah kabupaten/kota tidak mampu membiayai kegiatan-kegiatan dalam rangka kerjasama tersebut.



GAMBAR 4.7
ALASAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA TIDAK HARUS MEMBIAYAI
PROGRAM & KEGIATAN KERJASAMA

Sumber: Analisis, 2004

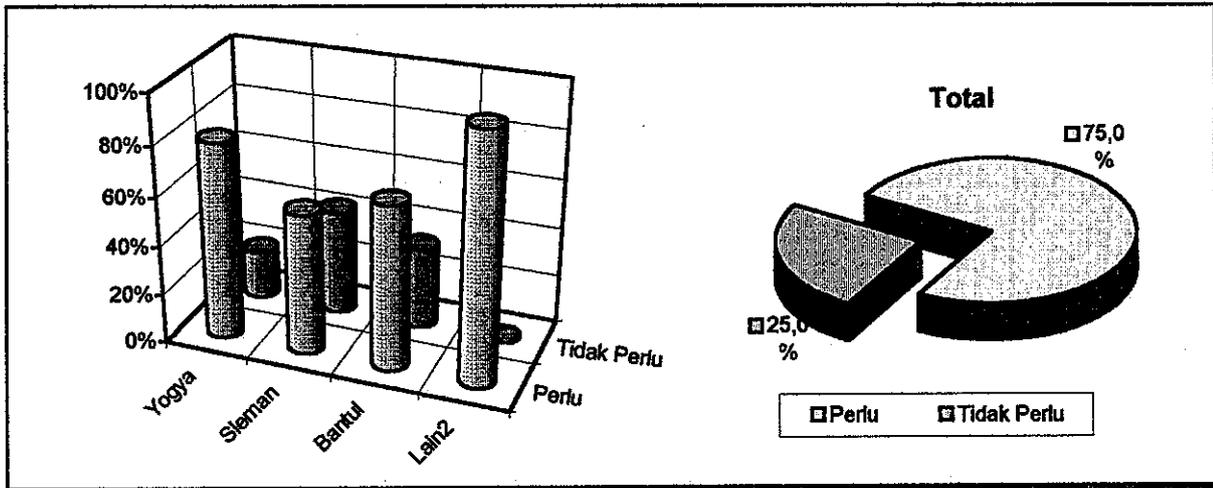
Fenomena ini menunjukkan bahwa kerjasama Kartamantul yang mulanya memang merupakan program dan proyek dari pemerintah propinsi/pusat yang kemudian didukung oleh lembaga-lembaga donor, pada kenyataannya masih besar ketergantungannya pada pihak-pihak tersebut, walaupun kewenangan ini sudah dilimpahkan seluruhnya kepada pemerintah kabupaten/kota. Pada kasus kerjasama Kartamantul ini, rupanya otonomi daerah yang digulirkan saat ini pada prakteknya masih menghadapi kendala menyangkut sikap mental pemerintah kabupaten/kota pada ketergantungan dan harapan kepada pemerintah di atasnya atau pada lembaga-lembaga donor yang selama ini membantu.

4.1.3 Dukungan Jabatan Fungsional pada Pemerintah Daerah

Kriteria dukungan jabatan fungsional yang ada di pemerintah daerah melihat pada ada/tidaknya jabatan fungsional dan jumlah personil dari jabatan fungsional tersebut yang terpisah dari jabatan struktural yang ada pada tiap-tiap pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya jabatan fungsional diharapkan pendelegasian tugas dapat efektif dan profesional di dalam menangani masalah-masalah yang menjadi fokus program kerjasama daerah. Program kerjasama pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon ke depan diharapkan tidak hanya sekedar memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, tetapi harus mampu memberikan kontribusi dan keuntungan finansial kepada pemerintah daerah. Dalam beberapa pembicaraan pada rapat-rapat di Sekretariat Bersama, pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon dapat dikembangkan menjadi sebuah badan usaha daerah yang berorientasi profit. Hal ini bisa tercapai jika pengelola kedua badan tersebut adalah para profesional (pejabat fungsional) dan bukan pejabat struktural.

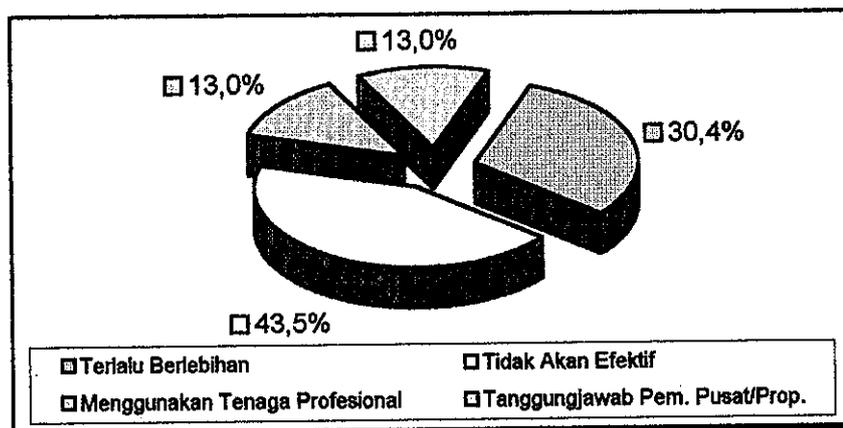
Dari hasil survei lapangan yang telah dilakukan, didapatkan kenyataan bahwa baik Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul tidak ada jabatan fungsional yang secara khusus menangani kerjasama pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon tersebut. Hal ini dapat dipahami, disamping fenomena ini masih tergolong relatif baru, juga peraturan kepegawaian yang ada tidak mengenal adanya jabatan fungsional tersebut.

Walaupun demikian, dari responden pada ketiga pemerintah daerah tersebut, sebagian besar (75%) menyatakan perlunya ada jabatan fungsional tersebut. 80% responden dari Kota Yogyakarta menyatakan persetujuannya perlunya ada jabatan fungsional. 57,1% responden dari Kabupaten Sleman menyatakan hal yang sama, sisanya (42,9%) menyatakan sebaliknya. Responden Kabupaten Bantul sebagian besar (66,7%) berpendapat perlu adanya jabatan fungsional, sedang sisanya (33,3%) menyatakan penolakannya.



GAMBAR 4.8
PERLUNYA ADA JABATAN FUNSIONAL DALAM Mendukung KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

Beberapa argumentasi yang mendasari tidak perlunya ada jabatan fungsional di dalam mendukung kerjasama ini, sebagian besar responden (43,5%) berpendapat jabatan fungsional ini tidak akan efektif, lainnya (30,4%) menganggap jabatan fungsional ini terlalu berlebihan jika harus diadakan, tidak perlu jabatan fungsional tetapi menggunakan tenaga swasta profesional (13%), dan sisanya (13%) berpendapat bahwa hal ini merupakan tanggung jawab dari pemerintah propinsi/pusat.



GAMBAR 4.9
ALASAN TIDAK PERLUNYA JABATAN FUNSIONAL
Sumber: Analisis, 2004

4.1.4 Dukungan Sumberdaya Manusia dari Pemerintah Daerah

Dukungan sumberdaya manusia dimaksudkan sebagai sumbangan dan kontribusi personil yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota untuk mendukung kelancaran pelaksanaan program kerjasama pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon. Personil ini merupakan pegawai negeri sipil daerah yang ditugaskan untuk mengelola kedua lembaga tersebut, di samping tugas pokoknya sebagai pegawai di lingkungan instansi pemerintah daerah.

Penilaian bobot dukungan sumberdaya manusia menggunakan kriteria besarnya gaji pokok yang diterima oleh pegawai yang bertugas di kedua lembaga tersebut. Gaji pokok ditetapkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2003, di mana digunakan 2 (dua) acuan yaitu golongan/ruang yang dimiliki oleh yang bersangkutan dan masa kerja golongan yang telah dijalannya. Sebagaimana survei wawancara yang dilakukan kepada bagian kepegawaian, acuan gaji pokok ini dinilai lebih jelas tolok ukurnya. Golongan/ruang pegawai berkaitan dengan kepangkatan, tingkat pendidikan, persyaratan jabatan struktural/eselon dan diklat jabatan yang dimiliki. Masa kerja golongan mempunyai hubungan dengan senioritas kepangkatan, usia dan pengalaman yang dimiliki pegawai.

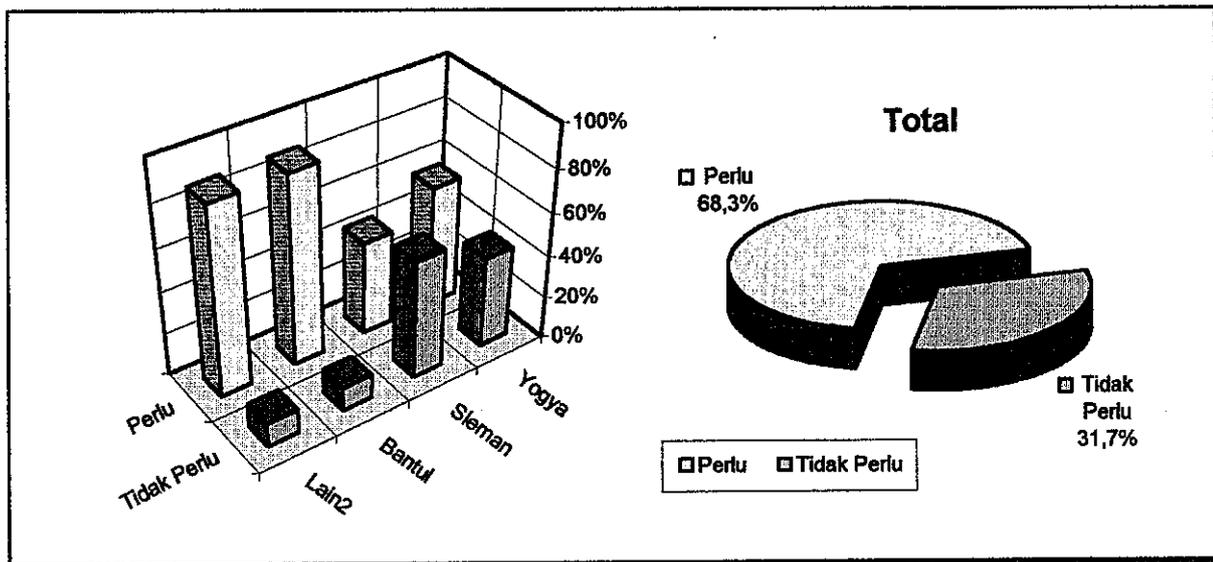
Besarnya gaji pokok digunakan satuan mata uang rupiah, kemudian dijumlahkan sesuai dengan banyak pegawai yang ditugaskan pada kedua lembaga tersebut, serta diperbandingkan dengan masing-masing daerah dan dikonversikan dalam bentuk prosentase yang merupakan besar dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama. Dari hasil ini didapatkan kenyataan bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta memberikan dukungan sumberdaya manusia terbesar, yaitu 40,33%. Disusul Kabupaten Bantul sebesar 30,66% dan Kabupaten Sleman sebesar 15,10%. Pemerintah propinsi DIY juga memberikan dukungannya, yaitu sebesar 13,91%.

TABEL IV.4
DUKUNGAN SUMBERDAYA MANUSIA TERHADAP KERJASAMA

No.	Pemerintah Daerah	Tahun	Lembaga Kerjasama	Kualifikasi Pegawai				Kontribusi SDM berdasar Gaji Pokok						
				Gol/Ruang	Masa Kerja	Gaji Pokok	N							
1.	Kota Yogyakarta	2001	TPA Piyungan	III / b	17 Tahun	984.500	1	984.500	2.510.900	6.288.700	40,68%	20.098.200	40,33%	
				II / c	10 Tahun	763.200	2	1.526.400						
			IPAL Sewon	III / b	17 Tahun	984.500	2	1.969.000	3.777.800					
				III / a	13 Tahun	904.400	2	1.808.800						
			2002	TPA Piyungan	III / b	18 Tahun	984.500	1	984.500					2.510.900
					II / c	11 Tahun	763.200	2	1.526.400					
		IPAL Sewon	III / b	18 Tahun	984.500	2	1.969.000	3.777.800						
			III / a	14 Tahun	904.400	2	1.808.800							
		2003	TPA Piyungan	III / b	19 Tahun	1.178.600	1	1.178.600	3.000.400					
				II / d	12 Tahun	910.900	2	1.821.800						
			IPAL Sewon	III / b	19 Tahun	1.178.600	2	2.357.200	4.520.400					
				III / a	15 Tahun	1.061.600	2	2.163.200						
2.	Kabupaten Sleman		2001	TPA Piyungan	I / b	5 Tahun	551.100	1	551.100	551.100	2.346.100	15,18%	7.523.500	15,10%
					III / b	17 Tahun	984.500	1	984.500					
		IPAL Sewon		II / d	13 Tahun	810.500	1	810.500						
			I / b	6 Tahun	564.900	1	564.900	564.900						
		2002	TPA Piyungan	III / b	18 Tahun	984.500	1		984.500	1.815.300				
				II / d	14 Tahun	830.800	1	830.800						
IPAL Sewon	III / b	18 Tahun	984.500	1	984.500	1.815.300								
	II / d	14 Tahun	830.800	1	830.800									
2003	TPA Piyungan	I / b	7 Tahun	647.900	1	647.900	647.900							
		III / b	19 Tahun	1.178.600	1	1.178.600								
	IPAL Sewon	II / d	15 Tahun	970.700	1	970.700	2.149.300							
3.	Kabupaten Bantul	2001	TPA Piyungan	III / b	22 Tahun	1.034.300		1	1.034.300	2.708.000	4.679.100	30,27%	15.279.800	30,66%
				III / b	10 Tahun	891.900	1	891.900						
				III / a	2 Tahun	779.800	1	779.800						
			IPAL Sewon	III / c	22 Tahun	1.071.600	1	1.071.600	1.973.100					
				III / c	7 Tahun	901.500	1	901.500						
			2002	TPA Piyungan	III / b	23 Tahun	1.060.200	1	1.060.200	2.774.000				
		III / b			11 Tahun	914.500	1	914.500						
		III / a			3 Tahun	799.300	1	799.300						
		IPAL Sewon	III / d	23 Tahun	1.138.100	1	1.138.100	2.039.800						
			III / c	8 Tahun	901.500	1	901.500							
		2003	TPA Piyungan	III / c	24 Tahun	1.284.300	1	1.284.300	3.349.200					
				III / b	12 Tahun	1.078.300	1	1.078.300						
III / b	4 Tahun			988.600	1	988.600								
IPAL Sewon	III / d	24 Tahun	1.338.700	1	1.338.700	2.437.900								
	III / c	9 Tahun	1.099.200	1	1.099.200									
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	2001	TPA Piyungan	IV / b	20 Tahun	1.162.900	1	1.162.900	2.144.300	2.144.300	13,87%	6.933.300	13,91%	
				III / d	13 Tahun	981.400	1	981.400						
			IPAL Sewon	IV / b	21 Tahun	1.162.900	1	1.162.900	2.168.800					
		III / d		14 Tahun	1.005.900	1	1.005.900							
		2002	TPA Piyungan	IV / b	21 Tahun	1.162.900	1	1.162.900	2.168.800					
				III / d	14 Tahun	1.005.900	1	1.005.900						
			IPAL Sewon	IV / b	21 Tahun	1.162.900	1	1.162.900	2.168.800					
		III / d		14 Tahun	1.005.900	1	1.005.900							
		2003	TPA Piyungan	IV / b	22 Tahun	1.422.400	1	1.422.400	2.620.200					
III / d	15 Tahun			1.197.800	1	1.197.800								
IPAL Sewon	IV / b		22 Tahun	1.422.400	1	1.422.400	2.620.200							
III / d	15 Tahun	1.197.800	1	1.197.800										
Total								Tahun 2001	15.458.200	100,00%	49.834.800	100,00%		
								Tahun 2002	15.651.300	100,00%				
								Tahun 2003	18.725.300	100,00%				

Sumber: PP. 26/2001, PP. 11/2003, Analisa 2004

Dari penelitian ini juga didapatkan gambaran menarik tentang pendapat responden, bahwa ke depan, sumberdaya manusia yang menangani program kerjasama daerah ini perlu ditangani oleh profesional (swasta) yang berkompeten dan tidak lagi melibatkan pegawai negeri sipil daerah. Secara umum, 68,3% responden berpendapat seperti ini, sedang sisanya (31,7%) tidak setuju. 57,1% responden dari Kota Yogyakarta dan 88,9% responden dari Kabupaten Bantul mendukung pendapat ini. Sedangkan hanya 44,4% responden dari Kabupaten Sleman yang menyatakan persetujuannya.



GAMBAR 4.10
PERLUNYA KERJASAMA KARTAMANTUL DITANGANI OLEH PROFESIONAL
Sumber: Analisis, 2004

4.1.5 Dukungan Sosialisasi dari Pemerintah Daerah

Dukungan sosialisasi menilai pada ada/tidaknya sosialisasi dari pemerintah daerah, baik secara internal pada instansi-instansi pemerintah daerah maupun kepada masyarakat luas, dalam bentuk penyebaran publikasi dan informasi serta forum-forum yang bertujuan untuk memperkenalkan dan menyebarkan program-program kerjasama Kartamantul. Dan jika sosialisasi ini ada pada pemerintah daerah, maka berikutnya dinilai pada kuantitas sosialisasi (sering atau kadang-kadang) dan pada jangkauan sosialisasi (luas atau sempit).

Pengukurannya menggunakan satuan prosentase, di mana jika “tidak ada” maka bernilai 0%, sehingga jika “ada – sering – luas” maka bernilai 100%. Sementara untuk “ada – kadang-kadang – sempit” bernilai 50%, maka untuk “ada – kadang-kadang – luas” dan “ada – sering – sempit” bernilai 75%.

Dari penilaian yang sudah dilakukan, maka didapatkan urutan besarnya dukungan sosialisasi dari masing-masing pemerintah daerah sebagai berikut: (1) Pemerintah Kabupaten

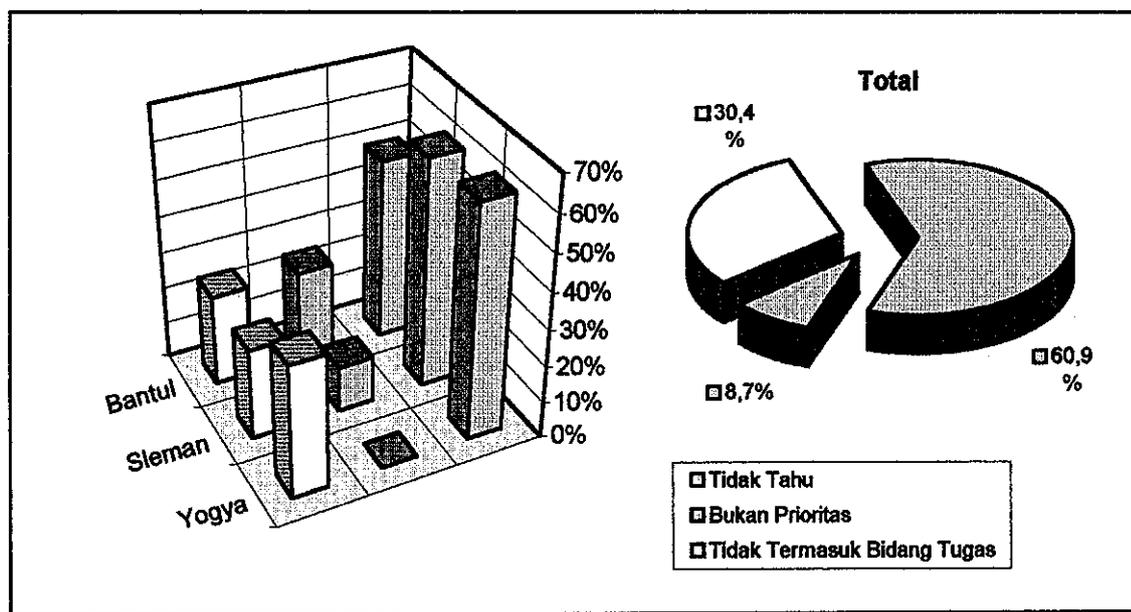
Bantul sebesar 73,45%; (2) Pemerintah Kabupaten Sleman sebesar 56,48%; dan (3) Pemerintah Kota Yogyakarta sebesar 47,46%. Perhitungan selengkapnya dapat dilihat pada tabel IV.5 di bawah ini.

TABEL IV.5
DUKUNGAN SOSIALISASI TERHADAP KERJASAMA (Tahun 2001-2003)

No.	Pemerintah Daerah	Kualifikasi & Jumlah Prosentase Sosialisasi						Total	
		Tidak Ada	Ada	Kuantitas		Jangkauan			
				Sering	Kadang ²	Luas	Sempit		
		0,00%	50,00%	25,00%	0,00%	25,00%	0,00%	100,00%	
1.	Kota Yogyakarta	Jumlah	9	14	3	11	7	8	47,46%
		Bobot	39,13%	60,87%	21,43%	78,57%	46,67%	53,33%	
2.	Kabupaten Sleman	Jumlah	5	14	2	12	9	5	56,48%
		Bobot	26,32%	73,68%	14,29%	85,71%	64,29%	35,71%	
3.	Kabupaten Bantul	Jumlah	1	14	4	10	11	3	73,45%
		Bobot	6,67%	93,33%	28,57%	71,43%	78,57%	21,43%	
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	Jumlah	0	9	5	4	9	0	88,89%
		Bobot	0,00%	100,00%	55,56%	44,44%	100,00%	0,00%	
Total		Jumlah	15	51	14	37	36	16	62,81%
		Bobot	22,73%	77,27%	27,45%	72,55%	69,23%	30,77%	
		Bobot	0,00%	38,64%	6,86%	0,00%	17,31%	0,00%	

Sumber: Analisis, 2004

Beberapa faktor yang menjadi alasan kurang atau tidak adanya sosialisasi di masing-masing pemerintah daerah dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) sebagian besar responden di Kota Yogyakarta (63,6%), Kabupaten Sleman (62,5%) dan Kabupaten Bantul (50%) mengaku tidak tahu menahu mengapa sosialisasi ini tidak ada, (2) sebagian lagi responden di Kota Yogyakarta (36,4%), Kabupaten Sleman (25%) dan Kabupaten Bantul (25%) mengatakan bahwa sosialisasi tidak menjadi bidang tugas dari responden, (3) sebagian kecil responden di Kabupaten Sleman (12,5%) dan Kabupaten Bantul (25%) berpendapat bahwa sosialisasi ini bukan merupakan prioritas yang harus didahulukan. Atau secara keseluruhan, 60,9% responden mengaku tidak tahu, 30,4% berpendapat bukan termasuk bidang tugasnya, dan 8,7% berpendapat sosialisasi itu bukan prioritas.



GAMBAR 4.11
ALASAN TIDAK ADANYA SOSIALISASI
Sumber: Analisis, 2004

4.1.6 Dukungan Koordinasi dari Pemerintah Daerah

Dukungan koordinasi mengacu pada ada/tidaknya koordinasi dari pemerintah daerah, baik secara internal pada instansi-instansi pemerintah daerah maupun kepada masyarakat luas, dalam bentuk forum-forum yang bertujuan untuk menindaklanjuti dan mensukseskan program-program kerjasama Kartamantul. Dan jika sosialisasi ini ada pada pemerintah daerah, maka berikutnya dinilai pada kuantitas koordinasi (sering atau kadang-kadang) dan pada intensitas (rutin atau tidak rutin). Sedangkan cara pengukurannya menggunakan cara pengukuran seperti pada “dukungan sosialisasi”.

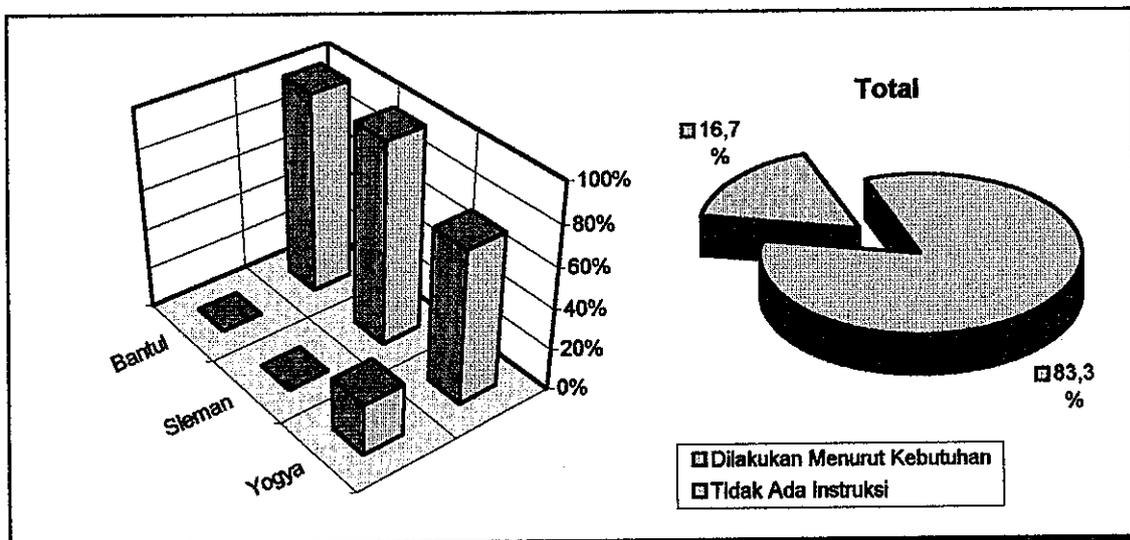
Dari penilaian yang sudah dilakukan, maka didapatkan urutan besarnya dukungan koordinasi dari masing-masing pemerintah daerah sebagai berikut: (1) Pemerintah Kabupaten Bantul sebesar 79,76%; (2) Pemerintah Kabupaten Sleman sebesar 75,16%; dan (3) Pemerintah Kota Yogyakarta sebesar 70,13%. Perhitungan selengkapnya dapat dilihat pada tabel IV.6 di bawah ini.

TABEL IV.6
DUKUNGAN KOORDINASI TERHADAP KERJASAMA (Tahun 2001-2003)

No.	Pemerintah Daerah	Kualifikasi & Jumlah Prosentase Koordinasi						Total
		Tidak Ada	Ada	Intensitas		Kuantitas		
				Rutin	Tdk Rutin	Sering	Kadang ²	
0,00%	50,00%	25,00%	0,00%	25,00%	0,00%	100,00%		
1. Kota Yogyakarta	Jumlah	3	10	4	2	6	4	70,13%
		23,08%	76,92%	66,67%	33,33%	60,00%	40,00%	
2. Kabupaten Sleman	Jumlah	1	9	3	4	7	2	75,16%
		10,00%	90,00%	42,86%	57,14%	77,78%	22,22%	
3. Kabupaten Bantul	Jumlah	0	7	2	4	6	1	79,76%
		0,00%	100,00%	33,33%	66,67%	85,71%	14,29%	
4. Lain-lain (Prop. DIY)	Jumlah	0	7	5	2	7	0	92,86%
		0,00%	100,00%	71,43%	28,57%	100,00%	0,00%	
Total	Jumlah	4	33	14	12	26	7	77,75%
		10,81%	89,19%	53,85%	46,15%	78,79%	21,21%	
	Bobot	0,00%	50,00%	17,86%	0,00%	25,00%	0,00%	

Sumber: Analisis, 2004

Faktor-faktor yang menjadi alasan tidak ada koordinasi di pemerintah daerah, secara umum sebagian besar responden (83,3%) berpendapat koordinasi itu dilakukan menurut kebutuhannya saja, dan yang lain (16,7%) mengatakan tidak adanya instruksi dari pejabat yang berwenang melaksanakan koordinasi.



GAMBAR 4.12
ALASAN TIDAK ADA KOORDINASI

Sumber: Analisis, 2004

4.2 Besar Dukungan Pemerintah Daerah terhadap Kerjasama Kartamantul

Dari analisis yang telah dilakukan di atas, kemudian dilakukan perhitungan atas keenam bentuk dukungan tersebut, untuk menentukan besarnya dukungan masing-masing pemerintah kabupaten/kota. Walaupun begitu keenam bentuk dukungan tersebut nantinya tidak mempunyai bobot penilaian yang sama. Hal ini dapat terjadi, karena satu bentuk dukungan akan mempunyai tingkat relevansi dan bobot pengaruh yang berbeda terhadap yang lain. Oleh karenanya besar dukungan yang diperoleh masing-masing pemerintah daerah akan dikonversikan dengan prosentase bobot bentuk dukungan, sebagaimana yang sudah dibahas di depan. Untuk lebih jelasnya perhitungan tersebut dapat dilihat pada tabel IV.7 berikut ini.

TABEL IV.7
DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA

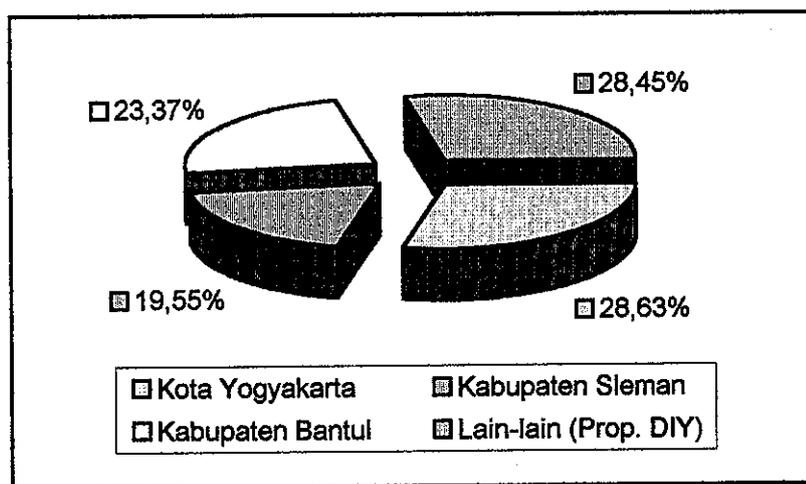
No.	Bentuk Dukungan	Bobot Z	Pemerintah Daerah								
			Kota Yogyakarta		Kabupaten Sleman		Kabupaten Bantul		Lain-lain (Prop. DIY)		
			A	A x Z	B	B x Z	C	C x Z	D	D x Z	
1.	Peraturan	18,55%	12,50%	2,32%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.	Program & Anggaran	19,29%	55,62%	10,73%	9,11%	1,76%	4,26%	0,82%	31,02%	5,98%	
3.	Jabatan Fungsional	8,53%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4.	Sumberdaya Manusia	17,44%	40,33%	7,03%	15,10%	2,63%	30,66%	5,35%	13,91%	2,43%	
5.	Sosialisasi	17,07%	47,46%	8,10%	56,48%	9,64%	73,45%	12,54%	88,88%	15,17%	
6.	Koordinasi	19,11%	70,13%	13,40%	75,16%	14,36%	79,76%	15,24%	92,86%	17,74%	
		100,00%		41,59%		28,39%		33,95%		41,33%	

Sumber: Analisis, 2004

Dari tabel di atas, didapatkan kesimpulan bahwa di antara ketiga pemerintah kabupaten/kota, Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata menempati tempat teratas di dalam mendukung program kerjasama pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon (41,59%), disusul Kabupaten Bantul yang menempati tempat kedua (33,95%), dan terakhir Kabupaten Sleman yang menempati urutan ketiga (28,39%). Yang menjadi perhatian adalah besarnya dukungan Pemerintah Propinsi DIY yang masih cukup tinggi (41,33%). Hal ini semakin menunjukkan adanya penilaian yang mengatakan bahwa pada dasarnya kerjasama Kartamantul ini masih

belum mandiri, dibuktikan masih tingginya dukungan pemerintah propinsi terhadap program kerjasama yang telah disepakati ketiga pemerintah kabupaten/kota tersebut. Dengan lain perkataan, karena dukungan yang masih besar dari pemerintah propinsi kepada kerjasama daerah ini, penerapan otonomi daerah yang sudah berjalan sekian tahun ini belum mampu menjadikan pemerintah kabupaten/kota dapat mandiri.

Kalau besar dukungan masing-masing pemerintah daerah tersebut dilakukan perbandingan, akan terlihat bahwa sebenarnya Pemerintah Kota Yogyakarta hanya mendukung 28,63%, Kabupaten Bantul hanya mendukung 23,37% dan Kabupaten Sleman hanya mendukung sebesar 19,55%. Sementara pemerintah propinsi menyumbang 28,45% dukungan.



GAMBAR 4.13
PERBANDINGAN BESAR DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH

Sumber: Analisis, 2004

Kalau dicermati, sebenarnya besar dukungan masing-masing pemerintah daerah tersebut masih bersifat relatif. Artinya besar dukungan ini masih belum “nyata” bila dibandingkan dengan, misalnya, realitas “keuntungan” yang sebenarnya diperoleh dari adanya kerjasama ini, misalnya jumlah masyarakat pelanggan yang dilayani oleh TPA Piyungan dan IPAL Sewon. Juga, misalnya, belum dibandingkan dengan area pelayanan yang dapat dijang-

kau dari adanya TPA Piyungan dan IPAL Sewon ini. Kalau dicoba diperbandingkan, akan terlihat perubahan dukungan yang signifikan terhadap ketiga pemerintah kabupaten/kota tersebut. Pada perbandingan besar dukungan dengan jumlah pelanggan (wajib retribusi/WR) akan terlihat besar dukungan sebenarnya dari masing-masing pemerintah daerah, sebagaimana nampak pada tabel IV.8 di bawah ini.

TABEL IV.8
REALITAS DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA
DIKAITKAN DENGAN PELANGGAN (Wajib Retribusi)

No.	Pemerintah Daerah	Besar Dukungan		Program Kerjasama	Jumlah Pelanggan (WR)			Beban Tanggungan				
		Jumlah	Rasio		2001	2002	2003	2001	2002	2003	Rata ²	
1.	Kota Yogyakarta	41,59%	28,63%	Pengelolaan	25.462	26.376	38.619					
				TPA Piyungan	77,84%	77,51%	75,53%					
				Pengelolaan	8.609	8.747	9.236					
				IPAL Sewon	85,80%	85,99%	86,63%					
2.	Kabupaten Sleman	28,39%	19,55%	Pengelolaan	5.359	5.710	10.512					
				TPA Piyungan	16,38%	16,78%	20,56%					
				Pengelolaan	1.375	1.375	1.375					
				IPAL Sewon	13,70%	13,52%	12,90%					
3.	Kabupaten Bantul	33,95%	23,37%	Pengelolaan	1.889	1.944	2.000					
				TPA Piyungan	5,77%	5,71%	3,91%					
				Pengelolaan	50	50	50					
				IPAL Sewon	0,50%	0,49%	0,47%					
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	41,33%	28,45%	Pengelolaan	0	0	0					
				TPA Piyungan	0,00%	0,00%	0,00%					
				Pengelolaan	0	0	0					
				IPAL Sewon	0,00%	0,00%	0,00%					
Jumlah		100,00%		Pengelolaan	32.710	34.030	51.131					
				TPA Piyungan	100,00%	100,00%	100,00%					
				Pengelolaan	10.034	10.172	10.661					
				IPAL Sewon	100,00%	100,00%	100,00%					

Sumber: Analisis, 2004

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa hasilnya menjadi berlawanan, yaitu Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata disubsidi sebesar 52,92% oleh pemerintah kabupaten lain dan pemerintah propinsi. Sementara Pemerintah Kabupaten Sleman justru mensubsidi tidak besar, yang mendekati impas, yaitu sebesar 3,91%. Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh “beban berat”, yaitu dengan mensubsidi sebesar 20,56%. Fenomena ini menunjukkan bahwa sebenarnya Pemerintah Kabupaten Bantul memberikan dukungan melebihi dari yang seharusnya ditanggung, sementara Pemerintah Kota Yogyakarta hanya memberikan dukungan yang jauh lebih rendah dari yang seharusnya ditanggung.

Sedangkan pada perbandingan besar dukungan dengan luas daerah pelayanan akan terlihat besar dukungan sebenarnya dari masing-masing pemerintah daerah, sebagaimana terlihat pada tabel IV.9 di bawah ini.

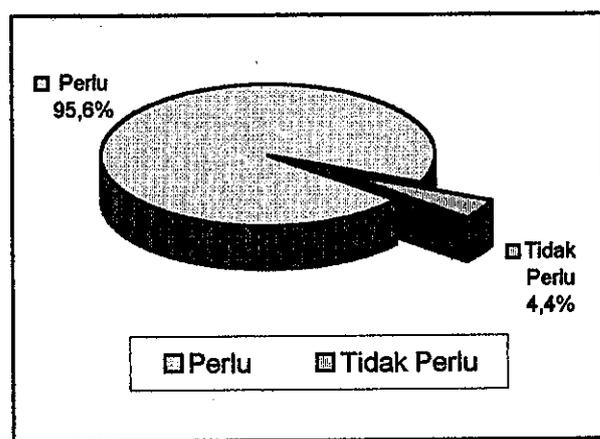
TABEL IV.9
REALITAS DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KERJASAMA
DIKAITKAN DENGAN DAERAH PELAYANAN

No.	Pemerintah Daerah	Besar Dukungan		Program Kerjasama	Luas Daerah (Ha)			Beban Tanggungan	
		Jumlah	Rasio		Terlayani	Tidak Terlayani	Total	Daerah Terlayani	Rata ²
1.	Kota Yogyakarta	41,59%	28,63%	Pengelolaan	2.878,00	411,50	3.289,50	-26,67%	-47,80%
				TPA Piyungan	55,30%	8,33%	32,42%		
				Pengelolaan	1.220,00	2.069,50	3.289,50		
2.	Kabupaten Sleman	28,39%	19,55%	IPAL Sewon	97,55%	23,26%	32,42%	-12,29%	2,43%
				Pengelolaan	1.657,00	2.150,00	3.807,00		
				TPA Piyungan	31,84%	43,50%	37,52%		
3.	Kabupaten Bantul	33,95%	23,37%	Pengelolaan	30,00	3.777,00	3.807,00	17,15%	16,92%
				IPAL Sewon	2,40%	42,46%	37,52%		
				Pengelolaan	669,00	2.381,00	3.050,00		
4.	Lain-lain (Prop. DIY)	41,33%	28,45%	TPA Piyungan	12,86%	48,17%	30,06%	23,32%	28,45%
				Pengelolaan	0,70	3.049,30	3.050,00		
				IPAL Sewon	0,06%	34,28%	30,06%		
Jumlah		100,00%		Pengelolaan	5.204	4.943	10.147	0,00%	0,00%
				TPA Piyungan	100,00%	100,00%	100,00%		
				Pengelolaan	1.251	8.896	10.147		
				IPAL Sewon	100,00%	100,00%	100,00%		

Sumber: *Analisis, 2004*

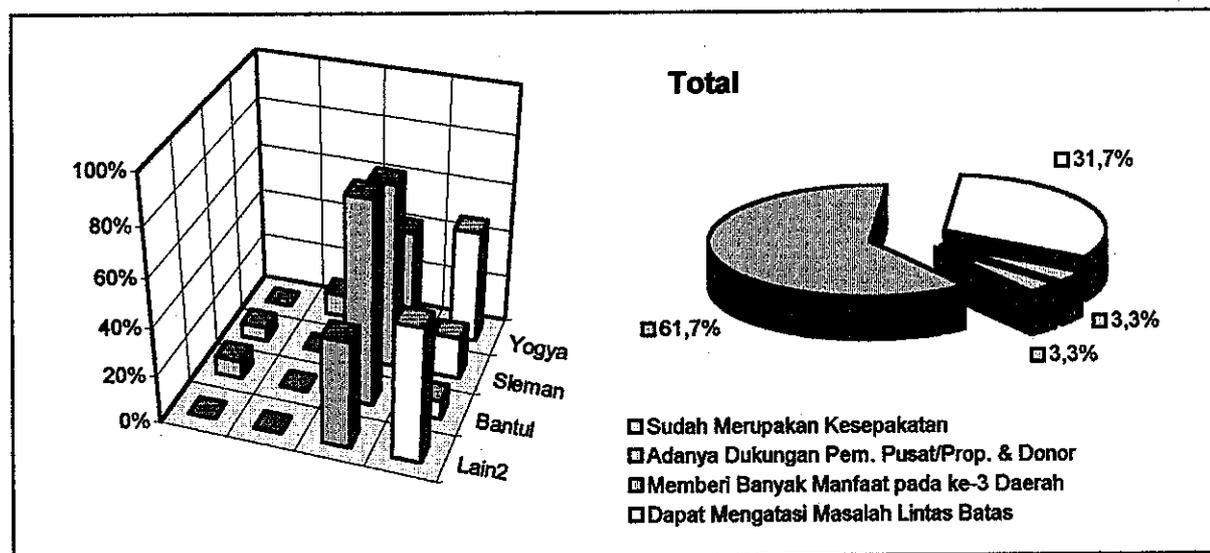
Dari tabel di atas dapat dilihat juga bahwa hasilnya menjadi sangat berbeda. Sama seperti pada perbandingan dengan jumlah pelanggan (WR), Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata disubsidi sebesar 47,80%. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Sleman mensubsidi tidak begitu besar, yang mendekati impas, yaitu sebesar 2,43%. Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh “beban berat”, yaitu dengan mensubsidi sebesar 16,92%. Fenomena ini, sekali lagi, menunjukkan bahwa sebenarnya Pemerintah Kabupaten Bantul memberikan dukungan melebihi dari yang seharusnya ditanggung, sementara Pemerintah Kota Yogyakarta hanya memberikan dukungan yang juga jauh lebih rendah dari yang seharusnya ditanggung.

Dengan melihat kenyataan yang ada ini, ternyata tidak menyurutkan langkah ketiga pemerintah daerah ini untuk terus melanjutkan kerjasama yang sudah terjalin. Hal ini nampak dari mayoritas responden (95,6%) yang menginginkan perlunya kerjasama yang sudah ada ini dikembangkan di kemudian hari, sementara sebagian kecil responden lain (4,4%) menyatakan sebaliknya.



GAMBAR 4.14
PERLUNYA KERJASAMA YANG ADA DIKEMBANGKAN
Sumber: Analisis, 2004

Bukan hanya itu, dari penelitian ini juga didapati kenyataan bahwa 100% responden berpendapat, ketiga pemerintah kabupaten/kota harus mendukung kerjasama Kartamantul ini. Beberapa faktor yang mendasari adanya keharusan mendukung kerjasama Kartamantul ini antara lain dapat dilihat pada pandangan responden mengenai hal ini, yaitu sebagian besar responden (61,7%) berpandangan bahwa kerjasama ini memberikan banyak manfaat bagi ketiga daerah, sementara yang lain berpendapat, kerjasama dapat mengatasi masalah lintas batas (31,7%), kemudian responden lain mengatakan, kerjasama harus didukung karena sudah mendapatkan dukungan pemerintah propinsi/pusat dan lembaga donor (3,3%), dan responden lain mengatakan bahwa kerjasama ini harus didukung karena sudah merupakan kesepakatan bersama (3,3%).



GAMBAR 4.15
ALASAN PEMERINTAH DAERAH HARUS MENDUKUNG KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Besar Dukungan

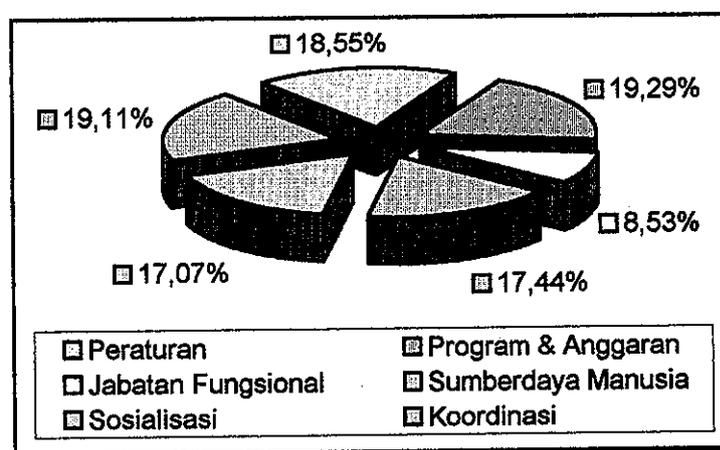
Besar dukungan pemerintah daerah akan sangat tergantung kepada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dari penelitian lapangan yang telah dilakukan, faktor-faktor tersebut dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu faktor yang berkaitan dengan dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi dan faktor aparatur pemerintah daerah sebagai bagian dari institusi pemerintah daerah. Kedua faktor ini dapat berjalan seiring, tetapi dapat pula tidak berse-suaian. Pembahasan di bawah ini akan menganalisis kedua faktor tersebut.

4.3.1 Faktor dari Pemerintah Daerah

Faktor-faktor yang mempengaruhi dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah insti-tusi terhadap kerjasama, dilihat pada besar-kecilnya bentuk-bentuk dukungan yang diberikan, seperti bentuk dukungan adanya peraturan-peraturan yang merupakan tindak lanjut dari ditetapkannya sebuah kerjasama, adanya program dan anggaran yang harus disediakan bagi

keberhasilan kerjasama, adanya jabatan fungsional pada pemerintah daerah yang secara khusus diberi tugas dan wewenang untuk menjalankan program-program kerjasama, adanya sumberdaya manusia yang sesuai untuk menjalankan program tersebut, adanya sosialisasi dari pemerintah daerah kepada aparat daerah maupun kepada masyarakat, serta adanya koordinasi pada tingkat instansi pemerintah daerah untuk keberhasilan program kerjasama.

Keenam faktor ini memberikan bobot pengaruh yang tidak sama bagi dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama. Dari survei yang dilakukan kepada responden, diketahui bahwa aspek “program dan anggaran” mempunyai bobot pengaruh terbesar, yaitu sebesar 19,29%. Kemudian berturut-turut dari bobot yang terbesar hingga bobot terkecil adalah sebagai berikut: aspek “koordinasi” mempunyai bobot 19,11%, aspek “peraturan” mempunyai bobot pengaruh sebesar 18,55%, aspek “sumberdaya manusia” mempunyai bobot pengaruh sebesar 17,44%, aspek “sosialisasi” mempunyai bobot pengaruh sebesar 17,07%, serta terkecil adalah aspek “jabatan fungsional” mempunyai bobot pengaruh sebesar 8,53%. Secara grafis, besaran bobot pengaruh masing-masing bentuk/aspek dukungan tersebut dapat dilihat pada gambar 4.16 berikut ini.



GAMBAR 4.16
BOBOT PENGARUH DARI BENTUK-BENTUK DUKUNGAN
PEMERINTAH DAERAH KEPADA KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

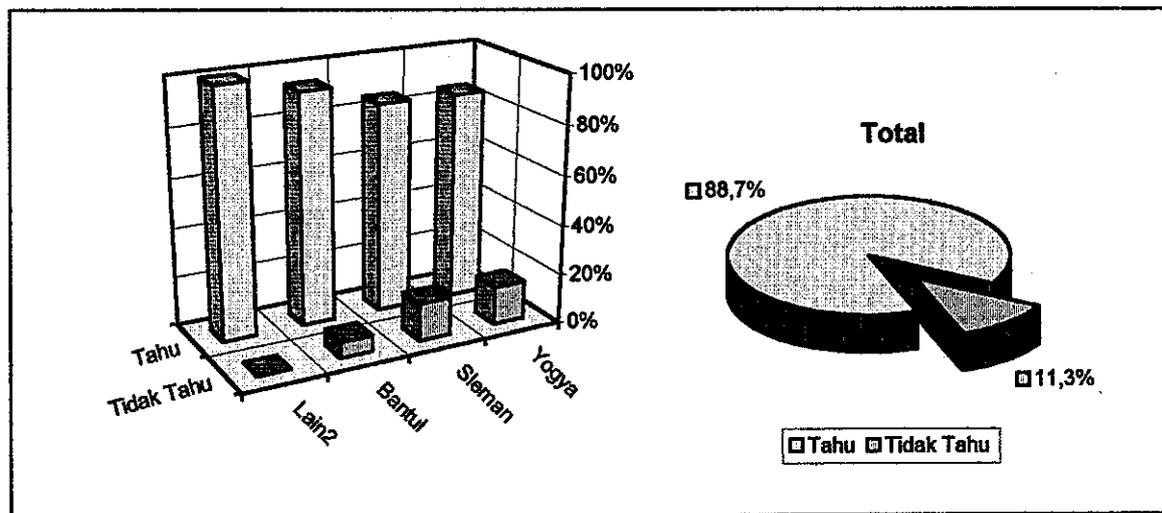
4.3.2 Faktor Aparatur Pemerintah Daerah

Sedangkan pada faktor aparatur pemerintah daerah akan dilihat pada persepsi aparatur pemerintah daerah sebagai pegawai yang harus bekerja untuk keberhasilan program kerjasama tersebut. Persepsi adalah suatu proses di mana seseorang mempunyai pengetahuan tentang suatu realitas dan akan memberikan suatu pengertian dan pemahaman pada seseorang tersebut sehingga mempengaruhi wawasan dan pandangannya (Kusnadi, 2002). Dari persepsi ini kemudian diwujudkan dalam suatu gagasan dan tindakan guna merespon suatu realitas yang ada di hadapannya (Kusnadi, 2002). Jadi proses pembentukan persepsi menyangkut tiga hal, yaitu adanya pengetahuan tentang suatu masalah/obyek, pemahaman masalah/obyek dan pandangan (penilaian) tentang masalah/obyek tersebut.

Pada konteks ini, persepsi yang ada pada aparatur pemerintah daerah akan memberikan respon dalam bentuk tindakan mendukung (atau tidak mendukung) adanya kerjasama. Oleh karena itu, analisis berikut ini akan diarahkan pada tingkat pengetahuan aparatur pemerintah daerah terhadap kerjasama, pemahaman aparatur terhadap hal-hal yang dikerjakakan dan penilaian pada aspirasi aparatur terhadap program kerjasama.

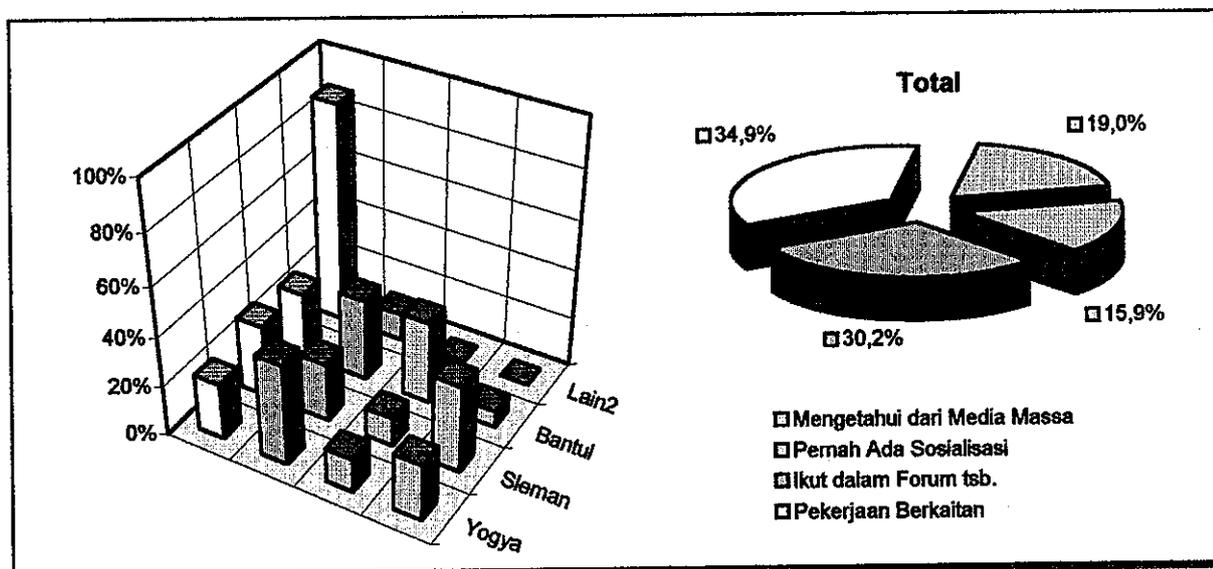
4.3.2.1 Pengetahuan Aparatur terhadap Kerjasama

Pengetahuan aparatur pemerintah daerah terhadap kerjasama Kartamantul termasuk tinggi. Hal ini dapat dilihat, bahwa secara keseluruhan, sebagian besar (88,7%) mengetahui adanya kerjasama Kartamantul ini, sisanya (11,3%) tidak mengetahuinya. Secara rinci, aparat Pemerintah Kota Yogyakarta yang mengetahui adanya kerjasama ini sebesar 84,6%, tidak mengetahui sebesar 15,4%. Aparat Pemerintah Kabupaten Sleman yang mengetahui adanya kerjasama sebesar 85%, tidak tahu sebesar 15%. Aparat Pemerintah Kabupaten Bantul yang mengetahui sebesar 93,8%, tidak tahu sebesar 6,3%.



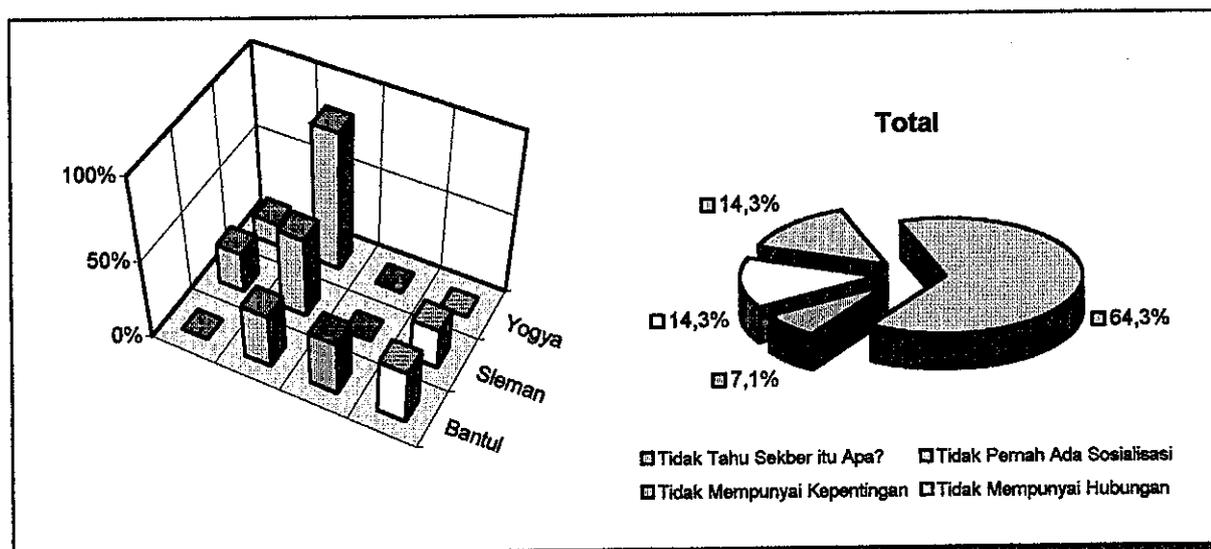
GAMBAR 4.17
PENGETAHUAN APARAT TENTANG ADANYA KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

Alasan mengetahui adanya kerjasama Kartamantul, umumnya mengatakan, mereka tahu karena pekerjaan berkaitan dengan kerjasama tersebut (34,9%), ikut dalam forum yang berkaitan dengan kerjasama (30,2%), mengetahui dari media massa (19%), dan tahu kerjasama Kartamantul karena pernah ada sosialisasi (15,9%).



GAMBAR 4.18
ALASAN MENGETAHUI ADANYA KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

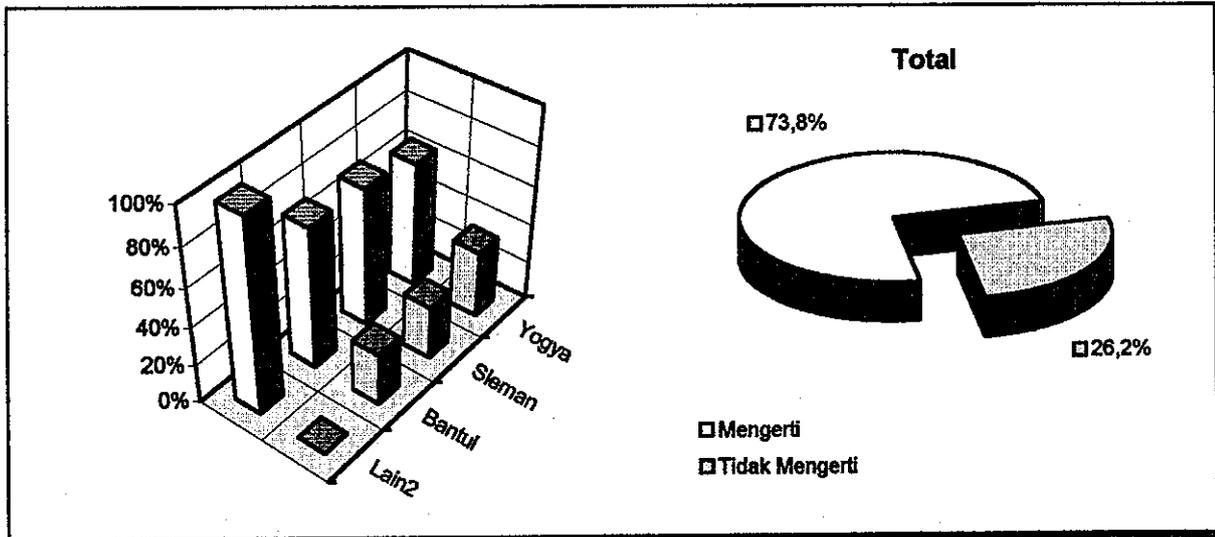
Sedangkan alasan mereka yang tidak mengetahui adanya kerjasama Kartamantul, umumnya mengatakan, mereka tidak tahu karena tidak pernah ada sosialisasi (64,3%), tidak mempunyai hubungan dengan kerjasama tersebut (14,3%), tidak tahu kerjasama Kartamantul itu apa (14,3%), dan tidak punya kepentingan dengan kerjasama tersebut (7,1%).



GAMBAR 4.19
ALASAN TIDAK MENGETAHUI ADA KERJASAMA
Sumber: Analisis, 2004

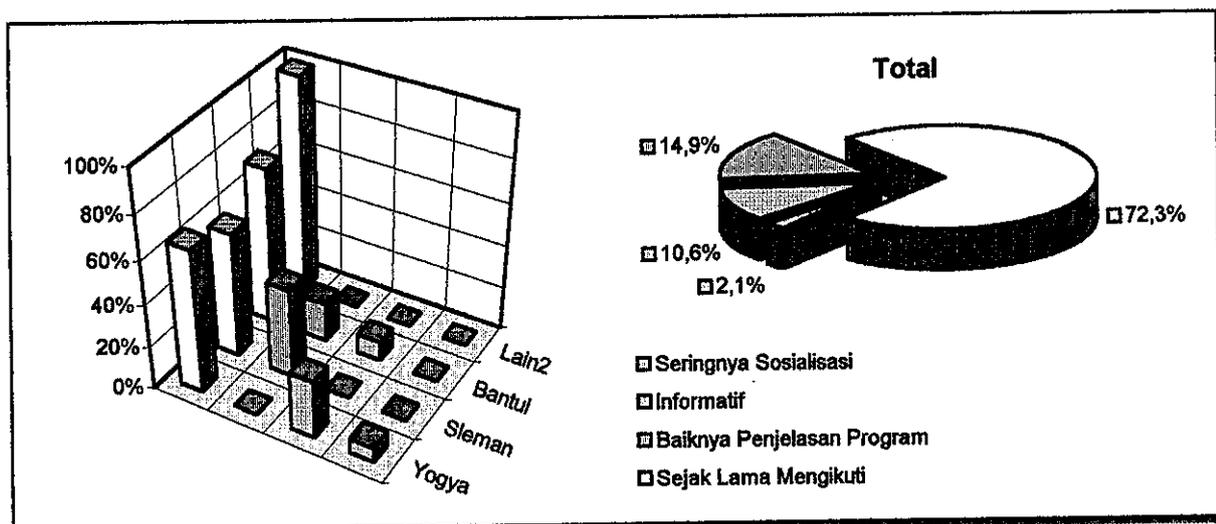
4.3.2.2 Pemahaman Aparatur terhadap Hal-hal yang Dikerjasamakan

Begitu pula pemahaman aparatur pemerintah daerah terhadap hal-hal yang menjadi obyek kerjasama Kartamantul ini termasuk tinggi pula. Hal ini dapat dilihat, bahwa secara keseluruhan, sebagian besar (73,8%) mengerti dengan obyek kerjasama Kartamantul ini, sisanya (26,2%) tidak mengerti. Secara rinci, aparat Pemerintah Kota Yogyakarta yang mengerti obyek kerjasama Kartamantul ini sebesar 65,2%, tidak mengerti sebesar 34,8%. Aparat Pemerintah Kabupaten Sleman yang mengerti obyek kerjasama Kartamantul sebesar 72,2%, tidak mengerti sebesar 27,8%. Aparat Pemerintah Kabupaten Bantul yang mengerti sebesar 73,3%, tidak mengerti sebesar 26,7%.



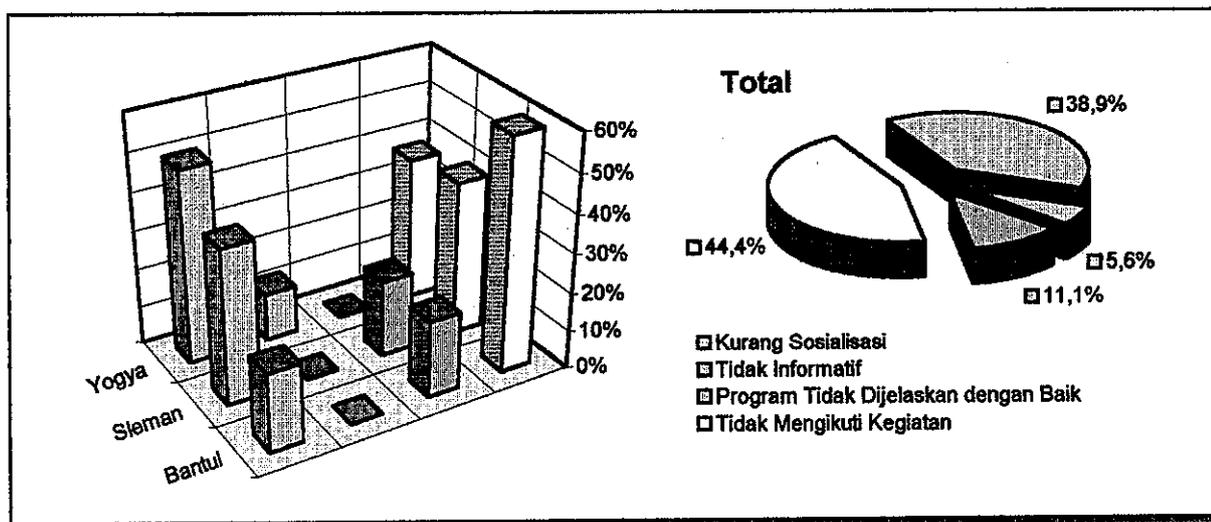
GAMBAR 4.20
PEMAHAMAN APARATUR DENGAN HAL-HAL YANG DIKERJASAMAKAN
Sumber: Analisis, 2004

Alasan mereka memahami obyek kerjasama Kartamantul, umumnya mengatakan, mereka mengerti karena sejak lama mengikuti forum-forum dan kegiatan-kegiatannya (72,3%), program dijelaskan dengan baik (14,9%), informatif (10,6%), dan seringnya sosialisasi (15,9%).



GAMBAR 4.21
ALASAN MEMAHAMI DENGAN HAL-HAL YANG DIKERJASAMAKAN
Sumber: Analisis, 2004

Sedangkan alasan mereka tidak memahami obyek kerjasama Kartamantul, umumnya mengatakan, mereka tidak mengerti karena tidak mengikuti kegiatannya (44,4%), kurang sosialisasi (38,9%), program-programnya tidak dijelaskan dengan baik (11,1%), dan program-programnya tidak diinformasikan secara baik/tidak informatif (5,6%).



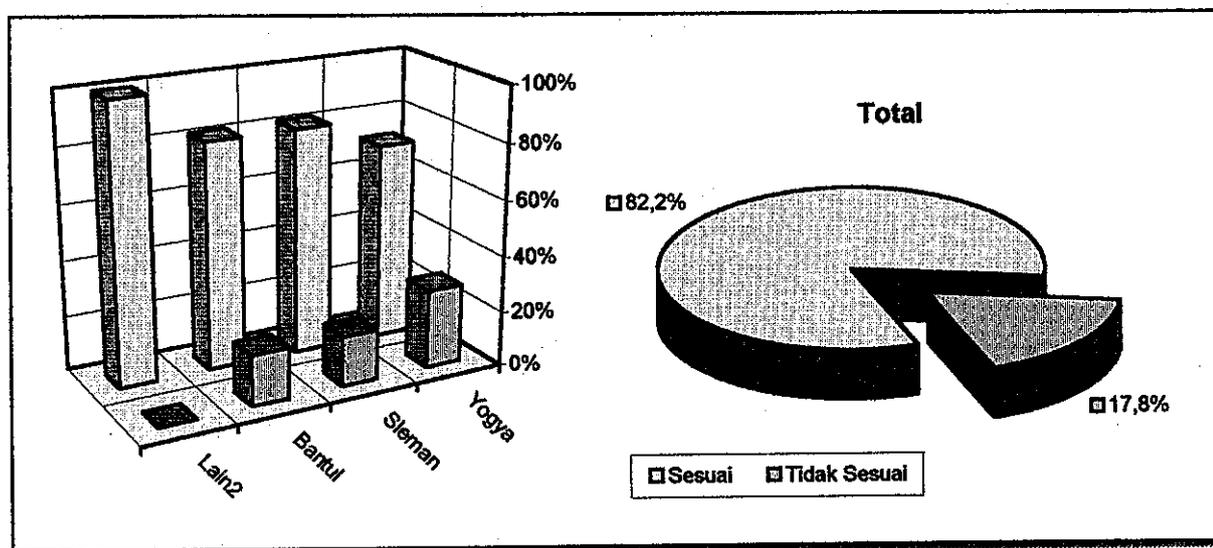
GAMBAR 4.22
ALASAN TIDAK PAHAM DENGAN HAL-HAL YANG DIKERJASAKAN
Sumber: Analisis, 2004

4.3.2.3 Penilaian pada Aspirasi Aparatur terhadap Program Kerjasama

Penilaian aspirasi dilihat pada kesesuaian antara keinginan dan harapan dari responden, dalam hal ini aparatur pemerintah daerah, terhadap program-program kerjasama yang sudah diputuskan oleh pemerintah daerah. Kesesuaian dengan aspirasi akan memberikan motivasi bagi aparatur pemerintah daerah untuk mendukung sepenuhnya program-program kerjasama ini. Sebagaimana yang dikatakan pada “teori harapan” (*expectancy theory*), bahwa dengan adanya harapan yang ada pada seseorang, akan terbangkitkan motivasinya untuk mencapai prestasi (*effort-performance*). (Arifin et.al., 2003).

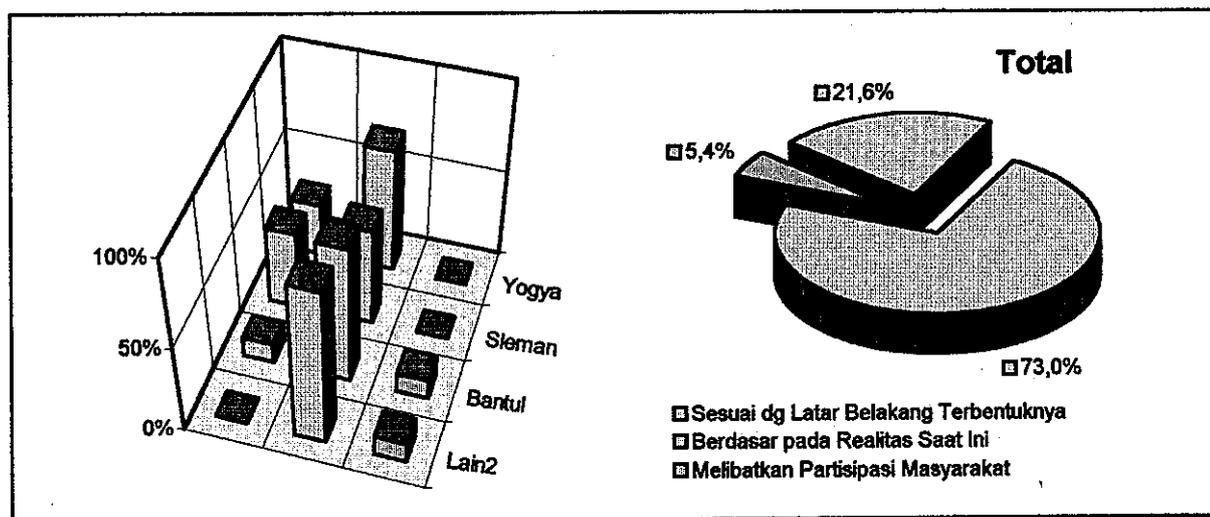
Pada penelitian ini didapatkan kenyataan bahwa, secara keseluruhan, sebagian besar responden (82,2%) menyatakan bahwa program-program kerjasama tersebut sudah sesuai

dengan aspirasi mereka, hanya sebagian kecil (17,8%) yang menyatakan tidak sesuai. Secara rinci, responden dari Kota Yogyakarta yang menyatakan sesuai dengan aspirasi sebesar 71,4%, yang menyatakan tidak sesuai sebesar 28,6%. Responden dari Kabupaten Sleman, sama dengan responden dari Kabupaten Bantul, yang menyatakan sesuai sebesar 81,8%, yang lain (18,2%) berpendapat program kerjasama ini tidak sesuai dengan aspirasi mereka.



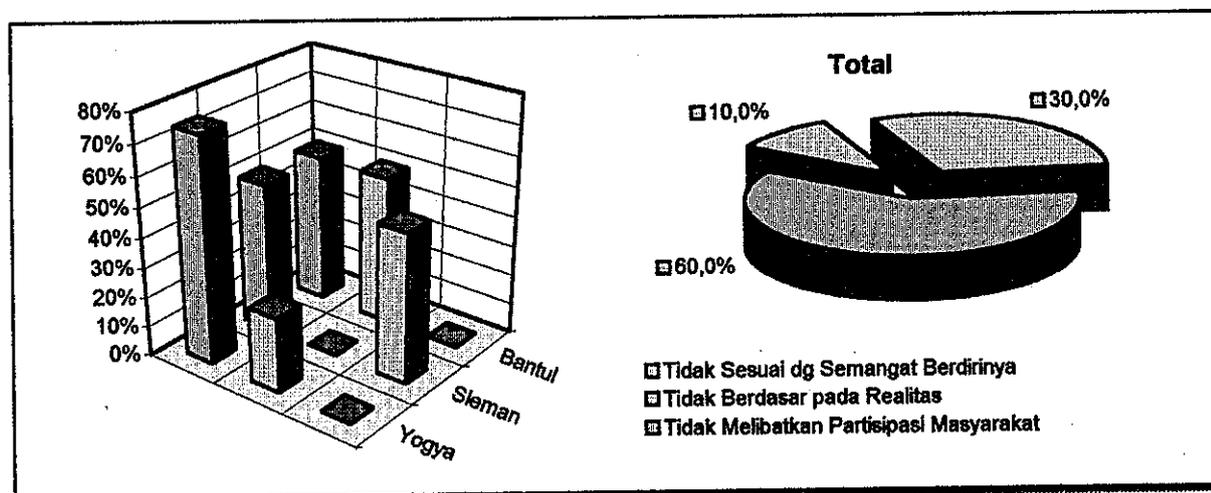
GAMBAR 4.23
KESESUAIAN PROGRAM KERJASAMA DENGAN ASPIRASI
Sumber: Analisis, 2004

Berbagai alasan dikemukakan untuk mendukung pendapat bahwa program kerjasama tersebut sudah sesuai dengan aspirasi aparat pemerintah daerah. Alasan terbesar (73%) menyatakan bahwa program-program kerjasama ini telah mendasarkan pada realitas dan kenyataan yang ada pada saat ini. Alasan yang lain menyatakan bahwa program-program yang dilaksanakan telah sesuai dengan maksud dan latar belakang terbentuknya kerjasama Kartamantul ini (21,6%), khususnya pada pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon. Alasan yang dipilih paling kecil adalah bahwa program-program kerjasama ini telah melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif (5,4%).



GAMBAR 4.24
ALASAN PROGRAM KERJASAMA SESUAI DENGAN ASPIRASI
Sumber: Analisis, 2004

Sedang alasan yang dikemukakan untuk mendukung pendapat bahwa program-program kerjasama itu tidak sesuai dengan aspirasi mereka, antara lain menyatakan bahwa program-program yang telah diputuskan tidak melibatkan partisipasi masyarakat (60%), tidak berdasarkan pada realitas yang ada (30%), dan tidak sesuai dengan semangat pada awal berdirinya (10%).



GAMBAR 4.25
ALASAN PROGRAM KERJASAMA TIDAK SESUAI DENGAN ASPIRASI
Sumber: Analisis, 2004

4.3.3 Hubungan Antara Besar Dukungan Pemerintah terhadap Kerjasama dengan Faktor Aparatur Pemerintah Daerah

Dari besarnya prosentase dukungan aparatur pemerintah daerah terhadap kerjasama bila dikaitkan dengan besarnya dukungan pemerintah daerah, dapat dilihat adanya selisih yang cukup besar antara keduanya. Umumnya semua pemerintah kabupaten/kota memberikan dukungan yang lebih kecil daripada dukungannya.

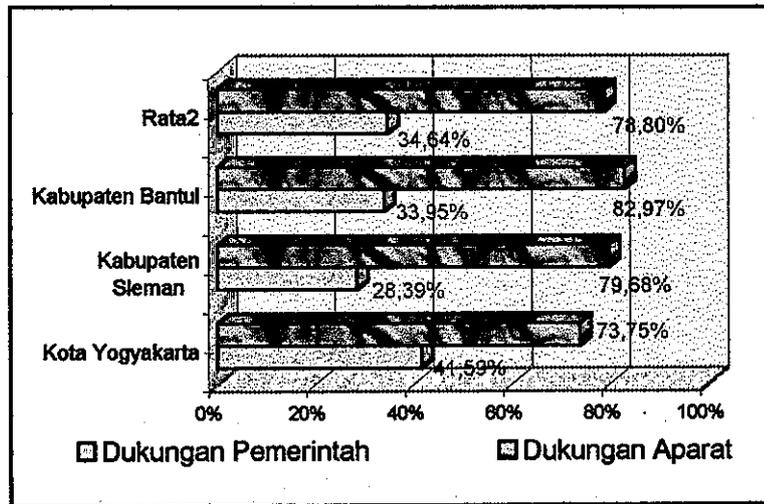
TABEL IV.10
SELISIH DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN DUKUNGAN APARATURNYA

No.	Pemerintah Daerah	Dukungan Institusi	Dukungan Aparat				Selisih
			Pengetahuan	Pemahaman	Aspirasi	Rata ²	
1.	Kota Yogyakarta	41,59%	84,62%	65,22%	71,43%	73,75%	32,17%
2.	Kabupaten Sleman	28,39%	85,00%	72,22%	81,82%	79,68%	51,29%
3.	Kabupaten Bantul	33,95%	93,75%	73,33%	81,82%	82,97%	49,02%
	Rata ²	34,64%	87,79%	70,26%	78,35%	78,80%	44,16%

Sumber: Analisis, 2004

Pada dukungan Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap kerjasama terdapat selisih sebesar 32,17%, Pemerintah Kabupaten Sleman terdapat selisih 51,29%, dan Pemerintah Kabupaten Bantul terdapat selisih 49,02%. Selisih ini akan memberikan gambaran adanya tingkat konsistensi dukungan masing-masing pemerintah daerah terhadap kerjasama yang berbeda-beda. Semestinya dukungan instansi pemerintah daerah dan dukungan aparat pemerintah daerah konsisten, artinya sama atau mendekati sama, atau juga berselisih nol atau berselisih sedikit. Hal yang sudah sewajarnya, bila dukungan aparat itu besar maka dukungan instansi juga akan besar, begitu juga sebaliknya. Sekali lagi, fenomena yang ditemukan ini akan memberikan gambaran kepada pemerintah daerah, adanya kesenjangan dukungan antara instansi pemerintah daerah dengan aparatnya. Dengan demikian pemerintah daerah di kemudian hari akan lebih dapat meningkatkan dukungannya kepada kerjasama, karena aparatnya telah mendukung sepenuhnya kerjasama tersebut. Gambar di bawah ini akan lebih

menggambarkan perbedaan dukungan antara instansi pemerintah daerah dengan aparatnya pada masing-masing pemerintah daerah yang cukup besar.



GAMBAR 4.26
PERBANDINGAN DUKUNGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN APARAT
Sumber: Analisis, 2004

Fenomena adanya selisih dukungan antara pemerintah daerah dengan aparturnya yang relatif cukup besar ini dapat terjadi, karena kerjasama pengelolaan sarana prasarana dalam kerjasama Kartamantul ini, walaupun sudah relatif lama terjalin, namun adanya keterbatasan kemampuan pemerintah daerah, khususnya dalam penyediaan aspek personil/sumberdaya manusia serta anggaran (finansial/dana), menjadikan pemerintah daerah menggantungkan diri pada sumberdaya yang dimiliki pemerintah propinsi. Dengan demikian, dengan kata lain, pada dasarnya jiwa “*top-down*” pada kerjasama Kartamantul ini masih relatif besar. Mestinya dengan dukungan yang besar dari aparat ini, ke depan, kerjasama Kartamantul diharapkan akan semakin mengurangi ketergantungannya pada pihak lain.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka diperoleh kesimpulan bahwa di antara ketiga pemerintah kabupaten/kota, Pemerintah Kota Yogyakarta menempati tempat teratas di dalam mendukung program kerjasama Kartamantul, khususnya pengelolaan TPA Piyungan dan IPAL Sewon yaitu sebesar 41,59%, disusul Kabupaten Bantul yang menempati tempat kedua (33,95%), dan terakhir Kabupaten Sleman yang menempati urutan ketiga (28,39%). Yang menjadi perhatian adalah besarnya dukungan Pemerintah Propinsi DIY yang masih cukup tinggi (41,33%). Hal ini menunjukkan adanya penilaian bahwa pada dasarnya kerjasama Kartamantul ini masih belum mandiri secara penuh.

Kalau besar dukungan masing-masing pemerintah daerah tersebut dilakukan perbandingan, akan terlihat bahwa sebenarnya Pemerintah Kota Yogyakarta hanya mendukung 28,63%, Kabupaten Bantul hanya mendukung 23,37% dan Kabupaten Sleman hanya mendukung sebesar 19,55%. Sementara pemerintah propinsi menyumbang 28,45% dukungan.

Jika besar dukungan itu diperbandingkan dengan jumlah pelanggan (wajib retribusi/WR) akan terlihat besar dukungan “sebenarnya” dari masing-masing pemerintah daerah, yaitu Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata disubsidi sebesar 52,92%. Sementara Pemerintah Kabupaten Sleman mensubsidi tidak besar, yang mendekati impas, yaitu sebesar 3,91%. Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh “beban berat”, yaitu dengan mensubsidi pemerintah daerah lain sebesar 20,56%.

Sedangkan pada perbandingan besar dukungan dengan luas daerah pelayanan akan terlihat bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata juga disubsidi sebesar 47,80%. Pe-

merintah Kabupaten Sleman mensubsidi sedikit, yang mendekati impas, yaitu sebesar 2,43%. Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh “beban”, yaitu dengan mensubsidi sebesar 16,92%. Kedua fenomena ini menunjukkan bahwa sebenarnya Pemerintah Kabupaten Bantul memberikan dukungan melebihi dari yang seharusnya ditanggung, sementara Pemerintah Kota Yogyakarta hanya memberikan dukungan yang lebih rendah dari yang seharusnya ditanggung. Fakta ini juga memperlihatkan bahwa besarnya dukungan masing-masing pemerintah daerah masih belum sebanding/proporsional dengan besar beban tanggungannya.

Besar dukungan pemerintah daerah akan sangat tergantung kepada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu faktor yang berkaitan dengan dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi dan faktor aparatur pemerintah daerah sebagai bagian dari institusi pemerintah daerah. Faktor-faktor yang mempengaruhi dukungan pemerintah daerah sebagai sebuah institusi terhadap kerjasama, dilihat pada besar-kecilnya bentuk-bentuk dukungan yang diberikan dan bobot pengaruhnya terhadap kerjasama tersebut, yaitu “program dan anggaran” mempunyai bobot pengaruh terbesar, yaitu sebesar 19,29%. Kemudian berturut-turut dari bobot yang terbesar hingga bobot terkecil adalah sebagai berikut: “koordinasi” mempunyai bobot 19,11%, “peraturan” mempunyai bobot pengaruh sebesar 18,55%, “sumberdaya manusia” mempunyai bobot pengaruh sebesar 17,44%, “sosialisasi” mempunyai bobot pengaruh sebesar 17,07%, serta terkecil adalah “jabatan fungsional” mempunyai bobot pengaruh sebesar 8,53%.

Sedangkan pada faktor aparatur pemerintah daerah akan dilihat pada persepsi aparatur pemerintah daerah. Persepsi menyangkut tiga hal, yaitu aspek pengetahuan aparat tentang kerjasama, pemahaman aparat tentang kerjasama dan penilaian kesesuaian aspirasi aparat terhadap kerjasama. Pengetahuan aparatur pemerintah daerah terhadap kerjasama Kartamantul termasuk tinggi, yaitu sebagian besar (88,7%) mengetahui adanya kerjasama Kartamantul ini,

sisanya (11,3%) tidak mengetahuinya. Begitu pula pemahaman aparat pemerintah daerah terhadap hal-hal yang menjadi obyek kerjasama Kartamantul juga termasuk tinggi, yaitu sebagian besar (73,8%) mengerti dengan obyek kerjasama Kartamantul ini, sisanya (26,2%) tidak mengerti. Pada penilaian kesesuaian aspirasi aparat terhadap kerjasama, sebagian besar responden (82,2%) menyatakan bahwa program-program kerjasama tersebut sudah sesuai dengan aspirasi mereka, hanya sebagian kecil (17,8%) yang menyatakan tidak sesuai.

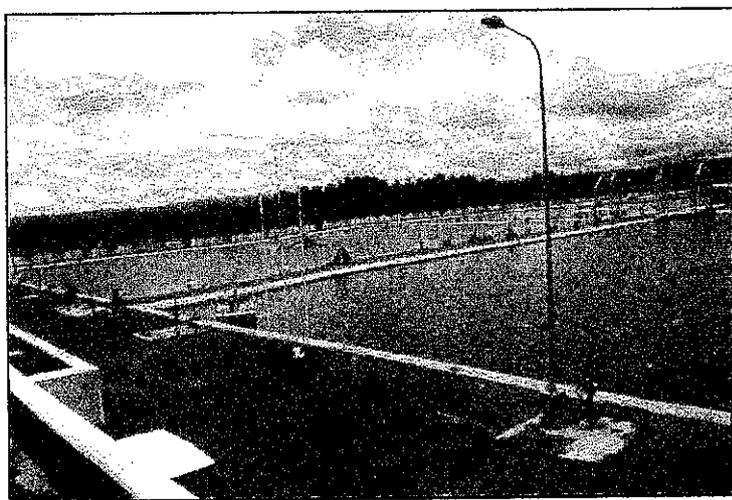
Dari fenomena ini dapat ditemukan adanya selisih dukungan antara pemerintah daerah dengan aparaturnya yang relatif cukup besar. Hal ini dapat terjadi karena kerjasama pengelolaan sarana prasarana dalam kerjasama Kartamantul ini, walaupun sudah relatif lama terjalin, namun adanya keterbatasan kemampuan pemerintah daerah, khususnya dalam penyediaan aspek personil/sumberdaya manusia serta anggaran (finansial/dana), menjadikan pemerintah daerah menggantungkan diri pada sumberdaya yang dimiliki pemerintah propinsi. Dengan demikian, dengan kata lain, pada dasarnya jiwa "*top-down*" pada kerjasama Kartamantul ini masih relatif besar.

5.2 Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat diusulkan kepada masing-masing pemerintah daerah adalah: (i) pentingnya segera menindaklanjuti kerjasama ini dengan pembuatan/pembentukan peraturan daerah (perda) baru tentang sampah dan air limbah, (ii) peningkatan dukungan anggaran dari ketiga pemerintah kabupaten/kota agar semakin meningkatkan kemandirian/independensi kabupaten/kota di dalam mengelola program kerjasama yang ada, berdasarkan perbandingan "beban" atau "tanggungan" masing-masing pemerintah daerah; oleh karenanya, khusus kepada Pemerintah Kota Yogyakarta disarankan untuk memperkecil "subsidi" dari pemerintah daerah lain, (iii) perlunya ada jabatan khusus (fungsional), di luar

jabatan struktural, yang secara intens menekuni program-program kerjasama Kartamantul ini, yang tidak dibebani oleh kewajiban-kewajiban lainnya, supaya lebih profesional dalam menjalankan tugas, (iv) perlunya tambahan dukungan sumberdaya manusia/personil yang mengelola program-program kerjasama dari pemerintah kabupaten/kota, sehingga secara bertahap tidak menggantungkan kepada sumberdaya manusia dari pemerintah propinsi.

Ke depan, untuk Unit Pengelola IPAL Sewon dan TPA Piyungan perlu memikirkan adanya para profesional (swasta) yang menangani program-program kerjasama tersebut, jika pemerintah kabupaten/kota kesulitan di dalam hal pengadaan jabatan fungsional dan personil yang menangani. Juga diperlukan adanya pengembangan kegiatan ikutan yang dapat mengurangi beban biaya operasional dan pemeliharaan IPAL Sewon dan TPA Piyungan, misalnya dengan kegiatan daur-ulang dan pengomposan sampah yang ada di TPA Piyungan, atau dengan cara pengembangan peternakan (sapi) dengan mendayagunakan sampah sebagai bahan makan ternak. Atau mengembangkan IPAL Sewon sebagai tempat penelitian (misalnya untuk laboratorium teknik penyehatan lingkungan), serta mendayagunakan kolam-kolam pengendapan IPAL Sewon sebagai tempat pemeliharaan ikan dan wisata pemancingan.



GAMBAR 5.1
IPAL SEWON SEBAGAI OBYEK WISATA PEMANCINGAN
Sumber: Survei Lapangan, 2004

Sebagai langkah awal, penelitian pada aspek dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama daerah ini, masih perlu ditindaklanjuti dengan penelitian serupa di tempat lain dengan menambahkan beberapa parameter dan kriteria tertentu. Misalnya dengan menambahkan pertimbangan “tingkat feasibilitas” (kelayakan) obyek kerjasama. Hal ini perlu dilakukan supaya jangan sampai sebuah kerjasama sudah disetujui, tetapi ternyata di kemudian hari obyek kerjasama tersebut tidak memberikan keuntungan apapun pada pemerintah daerah yang terlibat kerjasama.

Untuk memperbandingkan besar dukungan, di samping digunakan kriteria jumlah pelanggan (wajib retribusi/WR) dan luas daerah pelayanan, untuk penelitian yang akan datang dapat ditambahkan juga kriteria jumlah penduduk yang terlayani, dan juga jumlah satuan volume yang dapat ditampung dan dilayani oleh kerjasama.

Kriteria “*environment*” juga perlu dimasukkan dalam aspek dukungan pemerintah daerah terhadap kerjasama. Pada pengelolaan air limbah (yaitu pada pencemaran limbah manusia dan rumah tangga terhadap air tanah, misalnya) kriteria ini menjadi sangat relevan. Dengan masih banyaknya warga yang membuang limbah di sekitar tempat tinggal, dalam jangka waktu yang lama akan mengakibatkan pencemaran air tanah. Semakin bertambahnya penduduk, maka semakin banyak pula pencemaran limbah pada air tanah tersebut. Dengan kata lain, semakin gigihnya pemerintah daerah mengajak masyarakat membuang limbahnya ke dalam jaringan air limbah yang ada, maka sebenarnya pemerintah daerah sudah memberikan dukungannya pada aspek ‘penyelamatan lingkungan hidup’.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Arifin, Rois, et. al. 2003. *Perilaku Organisasi*. Malang: Bayumedia. Edisi I
- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bryant, Carolie dan Louise G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES.
- Departemen Pekerjaan Umum. 1997. *Kamus Tata Ruang*. Jakarta: Dirjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum.
- Dillon, William and Goldstein. 1984. *Multivariate Analysis: Methods and Application*. New York: John Willey & Son.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa et al. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendi, Onong Uchyana. 1989. *Psikologi Manajemen dan Administrasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Fox, William F. 1994. *Strategic Options for Urban Infrastructure Management*. Washington: Urban Management Program.
- Glasson, John. 1983. *An Introduction to Regional Planning*. London: Hutchinson.
- Hardjito, Dydiet. 1994. *Perencanaan dengan Pendekatan PIP (Performance Improvement Planning) dan Pemecahan Masalah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Khor, Martin. 2003. *Globalisasi: Perangkap Negara-negara Selatan*. Terjemahan AB Widyanta dan Scholastica Siane. Yogyakarta: Penerbit CPRC. Cet. II.
- Kiddper, Louise. 1981. *Research Method in Social Relation*. Rinehart and Winston.
- Kusnadi, HMA. 2002. *Masalah, Kerjasama, Konflik dan Kinerja*. Malang: Taroda.
- Kusumajati, Titus Odong. 1999. *Economic Integration in The Asia Pacific Region: From Economic Diversity To Economic Cooperation Through APEC*. Melbourne: Monash University.
- LAN. 2003. *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metoda-Metoda Baru*. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nazir. 1988. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Ghalia Indonesia.
- Nugroho, Heru. 2001. *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Pamudji.** 1984. *Pembinaan Perkotaan*. Jakarta: Bina Aksara.
- . 1985. *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Ranggawidjaja, Rosjidi.** 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Ripley, Randall B.** 1985. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little Brown and company.
- Robertson, Ronald.** 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Rukmana, Nana, et. al.** 1993. *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. Jakarta: LP3ES.
- Sabir, M.** 1992. *Asean: Harapan dan Kenyataan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Setiawan, Putu Rudy.** 2002. "Pengelolaan Infrastruktur Kota melalui Mekanisme Kerjasama Antar Daerah." *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Penyunting Haryo Winarso et.al. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB.
- Singarimbun, Masri.** 1995. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3ES.
- Sugiarto, et. al.** 2001. *Teknik Sampling*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Syaukani,** 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wallerstein, Emmanuel.** 1980. *The Modern World System: Merchantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1670*, London: Academic Press.
- Weiss, Carol H.** 1972. *Evaluation Research*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Winardi,** 1990. *Manajemen Perkantoran dan Pengawasan*. Bandung: Mandar Maju.
- Winarso et.al. (ed.),** 2002. *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB.

DIKTAT/ARTIKEL :

- Abdurrahman, Benyamin.** 2002. *Regional Marketing dalam Konteks Perencanaan dan Pembangunan Wilayah*. Semarang.
- Curdes.** 2003. *Regional Management & Regional Marketing*. Semarang: MTPK-Undip.
- Moenek, Reydonnyzar.** 2003. *Optimalisasi Peran Kerjasama Antar Daerah*. Yogyakarta: Sekber Kartamantul.
- Nurmandi, Achmad.** 1996. *Pemerintahan dan Manajemen Perkotaan*. Yogyakarta: Program Studi Manajemen Publik, FISIP – UMY.
- Savas, E. E.** 1978. "Public vs Private Refuse Collection: A Critical Review of The Evidence". *Urban Analysis. Vol. 6*.

- _____. 1996. "Alternative Structural Models for Delivering Urban Services". *TIMS Studies in The Management Sciences 9 – 21*. Elsevier Science Publications.
- Sutrisno, 2003. *Sekretariat Bersama Yogyakarta – Sleman – Bantul*. Yogyakarta: Sekber Kartamantul.

TESIS :

- Messakh, Tobias A. 2003. *Kebijakan Pemukiman Kembali Pengungsi Di Perbatasan Indonesia-Timor Leste (Studi Kasus: Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu, Provinsi Nusa Tenggara Timur)*. Tesis tidak diterbitkan, Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota, Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Munawwaroh, Nina. 2003. *Pemanfaatan Rencana Tata Ruang Dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan Di Kabupaten Ciamis*. Tesis tidak diterbitkan, Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota, Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

BUKU DATA/LAPORAN :

- Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. 2002. *Draft Final Report: Pekerjaan Bantuan Teknis Pengembangan Pengelolaan Sampah Secara Regional, Piyungan – Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2002*. PT. Dekama Sekata.
- Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul. 2002. *Laporan Akhir Pengelolaan LPA Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2002*.
- Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi DIY. 2002. *Laporan Akhir: Pekerjaan Paket IV – Pembuatan Corporate Plan IPAL Sewon, Proyek Perencanaan dan Pengendalian Teknis Cipta Karya Propinsi DIY*. PT. Tatareka Paradya.
- Sekretariat Bersama Kartamantul. 2003. *Risalah Rapat-rapat di Sekber Kartamantul*.
- YUDP. 2002. *Triple A: Agenda Pembangunan*. Yogyakarta Urban Development Project.
- YUIMS. 1999a. *Inventarisasi dan Evaluasi Kinerja Aset-aset Prasarana di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, Sektor: Air Limbah dan Sanitasi*. Yogyakarta Urban Infrastructure Management Support.
- _____. 1999b. *Inventarisasi dan Evaluasi Kinerja Aset-aset Prasarana di Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta, Sektor: Persampahan*. Yogyakarta Urban Infrastructure Management Support.

PERATURAN :

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2003 tentang Ketentuan Penyesuaian Gaji Pokok Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Permendagri 6/1975 tentang Kerjasama Antar Daerah.
- Kepmendagri 275/1982 tentang Petunjuk Kerjasama Pembangunan Antar Daerah.
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 193/KPTS/1995 tentang Pedoman Pengelolaan Persampahan.
- Surat Gubernur DIY Nomor 658.1/0777 tertanggal 5 April 2000 perihal Penyerahan Pengelolaan TPA Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul.
- Keputusan Bersama Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman, serta Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 583b/B/SKB/Bt/1996, 310/Kep/KDH/1996, 1169 Tahun 1996 tentang Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Tingkat II.
- Keputusan Bersama Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman, serta Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 074/Kep.KDH/1999, 07.a/Kep.KDH/1999, 01/Kep.KDH/1999 tentang Pelaksanaan Kerjasama Pengelolaan Prasarana Perkotaan Antar Daerah Tingkat II.
- Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2001, 01/PK-KDH/2001, 01 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta
- Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 04/Perj/BT/2001, 38/Kep. KDH/2001, 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta
- Surat Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul Nomor: 658.1/874 Tanggal 1 Oktober 2002 tentang Pelaksana Tugas Operasional dan Pemeliharaan LPA Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul
- Keputusan Pemimpin Proyek Penyehatan Lingkungan Permukiman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 188.45/02 tentang Penetapan Personalia/Tenaga dan Honorarium/Gaji Pelaksana Operasi dan Pemeliharaan Unit Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) di Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul