Simposium Nasional
Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia

Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi
Universitas Negeri Yogyakarta
2011
Kerjasama Antar Daerah di Indonesia: Isu dan Tantangan

(studi kasus di Jawa Tengah)

Oleh: Hardi Warsono

Abstract

Cooperation among neighbouring region is commonly termed regional cooperation. Inter region cooperation in the study of public administration is categorized as public management especially intergovernmental management. Inter region cooperation in Indonesia has been for a long time trying to fine its form. However, in the middle of its process, the implementer is trapped in doubt. The objective of this paper is to trace the institutional form and its problem in the neighbouring region cooperation. This paper is developed from literature study, observation on inter region cooperation especially in the central Java and some facilitation done by the writer in the several regions in Indonesia. There are two forms of referred institution which is developed on the basis of this networking pattern; they are intergovernmental relation (IGR) and intergovernmental management (IGM). In the mean time, the government support on inter region cooperation which is supposed to form collaboration is hampered by the inconsistency of regulation which is issued by several party (ministry) in the central government.

Key words: inter region cooperation, networking, and collaboration

A. Pendahuluan


Sebuah negara berdasarkan prinsip demokrasi dengan sendirinya prinsip otonomi daerah juga menyenangkan. Hal ini menjadi niscaya karena salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (ke samping) yang terlihat dari adanya beberapa lembaga tinggi negara yang sejarah seperti DPR, Presiden, BPK, MA, dan DPA, dan pemencaran horisontal yang ditandai oleh adanya desentralisasi dan otonomi.

1 Dr. Hardi Warsono, Dosen pada Jurusan Administrasi Publik Filsip Undip dan Pengelola Program Doktor Administrasi Publik-Pascasarjana, Undip
Otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan memang diakui banyak pihak memberikan keleluasaan daerah, namun masyarakat juga menemukan maraknya fenomena egoisme daerah dalam berbagai hal.


³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001 egoisme diartikan sebagai tingkah laku yang didasarkan atas dorongan untuk kepentingan diri sendiri daripada kesejahteraan bersama.
Egoisme daerah juga nampak dari konflik kepentingan antar daerah dalam pemanfaatan sumberdaya, saling menyalahkan dalam penanggulangan bencana akibat degradasi alam, pencemaran dll. Sementara itu pula sering dijumpai masing-masing daerah berdekan memasarkan potensi daerahnya sendiri-sendiri, pengelolaan potensi wisata terpisah satu dengan lainnya, terbengkelainyapembangunan daerah perbatasan dan lain sebagainya. Bentuk lain egoisme lokal dalam kerjasama regional berkait dengan fenomena untuk tidak terlibat dan memperhatikan kepentingan pihak lain dalam pengelolaan permasalahan-permasalahan komunitas bersama (isu kolektif).

Keberadaan isu kolektif juga merupakan daya dukung untuk terjadinya manajemen kerjasama regional. Isu-isu kolektif dalam wilayah kerjasama regional ini terutama menyangkut:

a. pemanfaatan resources (sumberdaya), seperti : eksploitasi sumber air, distribusi air bersih, penggunaan lahan
b. penanggulangan dampak lingkungan seperti : reboisasi lahan lindung, pencemaran sungai oleh kegiatan industri
c. pengadaan dan peningkatan infrastruktur wilayah pinggiran
d. penguatan daya tarik investasi, dll.

B. Metode Pengkajian


C. Perumusan masalah

1) Bagaimana ragam kerjasama daerah di Indonesia?
2) Apa hambatan pengembangan kerjasama daerah di Indonesia?

D. Pembahasan

Kerjasama dalam kamus besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan Nasional dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama (2001:544). Sementara itu, regional didefinisikan sebagai kewilayahan yang terbentuk lebih dari 1 wilayah administratif, baik negara, Provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan demikian, manajemen kerjasama regional adalah: "proses pengelolaan kerjasama antar dua atau lebih pemerintah kabupaten/kota yang berdekatan dalam satu wilayah administrasi provinsi yang meliputi kegiatan merencanakan program, memimpin dan mengendalikan kegiatan untuk mencapai sasaran kerjasama". Konsep yang sangat dekat dan dapat digunakan sebagai pembanding pemahaman regionalisasi adalah clustering strategy. Kedua konsep ini perlu dipahami agar tidak rancu pemahaman. Berbeda dengan konsep regionalisasi yang cakupannya lebih luas, clustering strategy nampak lebih fokus pada pengelompokan industri pada wilayah tertentu yang terdiri dari beberapa perusahaan dalam sektor yang sama. Dengan kata lain, cluster merupakan sekelompok perusahaan dan lembaga terkait yang berdekatan secara geografis, memiliki kemiripan yang mendorong kompetisi serta bersifat complementar. Kerjasama regional sejatinya masih ada salah satu bentuk dari kerjasama daerah. Lalu, apa yang dimaksud kerjasama daerah?

Banyak salah persepsi tentang kerjasama daerah. Dalam banyak pandangan dipahami bahwa kerjasama daerah semata kerjasama antar dua atau lebih daerah otonom
dalam satu atau beberapa sector. Pandangan umum tersebut terlalu sederhana bila kemudian diketahui ternyata banyak macam kerjasama daerah yang satu diantaranya adalah kerjasama antar daerah seperti pemahaman awal tersebut. Ragam kerjasama ini memiliki proses pelembagaan yang beragam pula yang kemudian memiliki tantangan dan hambatan yang beraneka pula.

1. Ragam Kerjasama Daerah Di Indonesia

Kerjasama dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Perspektif dalam melihat kerjasama daerah tersebut antara lain dari : (i) dari pelaku kerjasama, (ii) geografis (lokasi) terjadinya kerjasama, (iii) durasi (jangka waktu kerjasama) dilakukan, dan (iv). Sector yang dikerjasamakan.

1) Dilihat dari pelaku kerjasama daerah:
   a. Kerjasama antar daerah yang dilakukan antar daerah otonom, meliputi :
      (i) kerjasama antar kabupaten/ kota,
      (ii) kerjasama antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, dan
      (iii) kerjasama antar Kabupaten / Kota dan provinsi (kab/kota – kab/kota – provinsi)
   b. Kerjasama antara pemerintah daerah dengan Pihak ke tiga (swasta)
   c. Kerjasama antara pemerintah daerah dengan badan hukum
   d. Kerjasama antara pemerintah dengan BUMD
   e. Kerjasama antar pemerintah daerah yang bersifat massal (APKASI, MPU, dll.)

2) Dilihat dari geografis terjadinya kerjasama daerah :
   a. Kerjasama antar daerah yang berdekatan (regional) : bilateral dan multirateral
   b. Kerjasama antar daerah yang tidak berdekatan

3) Dilihat dari jangka waktu berlakunya kerjasama daerah (sesuai regulasi Permendagri No 22 tahun 2009):
   a. Kurang dari 5 tahun
   b. 5 tahun atau lebih

4) Dilihat dari cakupan sektoral kerjasama daerah :
   a. Economic development : regional marketing, kerjasama dng swasta

477
b. Public services and infrastructure: kerjasama perbatasan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Selain ragam di atas, kerjasama antar daerah juga dapat dilihat dari intensitas networking (jejaring) yang dikembangkan. Secara umum terdapat dua pola asosiasi kelembagaan regional yang didasarkan networking yang dikembangkan. Dua pola asosiasi kelembagaan tersebut adalah Intergovernmental Relations (IGR), dan Intergovernmental Management (IGM). (Mas'udi dalam Praktikno, 2007; 107).

Pada konsep Intergovernmental Relations (IGR), pola hubungan antara para anggota hanyalah hubungan koordinatif dalam rangka melakukan kerjasama untuk memperbesar bargaining power mereka ketika berhadapan dengan pemerintah federal. Pola asosiasi lebih bersifat public interest group, karena lembaga ini hanya berfungsi sebagai pelobi kepada pemerintah federal dan sebagai pemberi masukan kepada pemerintah federal berkaitan penggunaan dana federal (federal fund) di negara bagian. Status hukum kelembagaan hanyalah sebagai sebuah forum tanpa kewenangan dalam pemerintahan tertentu. Di Jawa tengah lembaga kerjasama dengan konsep ini pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang belum berhasil mengembangkan action network, antara lain terlihat pada Kedungsepur (di Kota Semarang dan sekitarnya).

Konsep. Intergovernmental Management (IGM), adalah pola asosiasi antar pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan suatu bidang pemerintahan tertentu yang sama-sama mereka butuhkan. Asosiasi ini terbentuk karena adanya kebutuhan bersama pada bidang tertentu dan keyakinan bahwa apabila bidang tersebut dikerjakan bersama-sama akan tercipta efisiensi dan efektivitas. Salah satu IGM yang ada di Washington State adalah Sound Transit, sebuah badan yang membidangi kerjasama bidang transportasi publik. Wilayah kerjasama meliputi East King County, Snohomish County, South King County, North King County dan Pierce County yang berada di wilayah Seattle. Secara lebih spesifik, bidang kerjasama yang dikelola adalah High Capacity Transportation (HCT) yang membidangi perkeretaapian dan bus, pusat pemberhentian, serta parkir dan jalur-jalur khusus. Di Indonesia, lembaga kerjasama regional yang mendekati konsep IGM ini terlihat di Barlingmascakeb, Sampan, Kertamantul dan lain-lain yang telah action network.
2. Hambatan Pengembangan Kerjasama Daerah di Indonesia

Banyak hambatan yang dihadapi pegiat kerjasama daerah di Indonesia. Hambatan antara lain ditemui dari ego daerah, berbagai regulasi yang belum sinkron, dan hambatan teknis penyelenggaraan kerjasama.

a. Kerjasama regional tanpa kelembagaan:


Banyak kegiatan kerjasama baik yang masih berupa komitmen awal, maupun yang telah mengerucut menjadi keputusan bersama berhenti pada penandatanganan kesepakatan, tidak bergerak menjadi perjanjian kerjasama apalagi menjadi kegiatan riil. Beberapa hambatan tersebut diikut antara lain:

1) Kurang kuatnya komitmen antara mereka yang akan bekerjasama
2) Kurangnya komunikasi dan koordinasi untuk membentuk kolaborasi dalam kerjasama yang akan diselenggarakan
3) Kurang dipahaminya filosofi kerjasama yang sederajat, berdasarkan consensus dan kesetaraan

b. Kerjasama regional dengan kelembagaan:

umumnya lembaga kerjasama ini lebih efektif dibandingkan Kedungsepur, Gerbangkertosusilo yang berkembang menjadi Germa (Madura) Kertosusilo, dll. Meski ada beberapa yang menampilkan kegiatan yang berhasil, namun tidak sedikit yang tinggal namanya, tanpa aktivitas yang memadai.

Banyak Faktor yang diduga menyebabkan kegagalan kerjasama regional ini, antara lain:

1. Kurang dihayatinya model manajemen networking, pola manajemen regional masih dominan berpola birokrasi,

2. Masih kentalnya egoisme local yang menghambat proses komunikasi, koordinasi, kooperasi menuju kolaborasi

3. Belum terdukungnya regulasi pengelolaan anggaran untuk pengembangan action network pada regional manajemen

4. Masih lemahnya peran fasilitasi provinsi pada pengembangan manajemen regional

5. Regulasi kerjasama yang ada sangat formal, kurang mengakomodasi fleksibilitas praktek manajemen regional yang telah lama ada

Secara khusus manajemen kerjasama daerah menghadapi hambatan regulasi pengelolaan keuangan daerah, antara lain tertuang dalam ketentuan berikut:


2. Pasal 42 ayat (1) menyatakan: Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf d digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya.
perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

3). Pasal 44 ayat (1) menyatakan :

Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan tidak wajib serta harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah

Karena hibah tidak bisa diberikan secara terus menerus walaupun hal ini diartikan bahwa pemberian hibah itu ada batas akhirnya, dan hibah hanya bisa diberikan kepada masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesific telah ditetapkan peruntukannya, maka ada keraguan baru. Keraguan tersebut adalah apakah badan kerja sama antar daerah yang ada di Surakarta, dewan pengarah Sekberkartamantul di Yogyakarta dan dewan eksekutif Barlingmascakeb di Purwokerto serta dewan eksekutif Sampan di Pekalongan, sama dan secara hukum bisa diposisikan sebagai masyarakat atau organisasi kemasyarakatan tersebut.

Kalau ternyata mereka bukan organisasi kemasyarakatan, maka lembaga itu tidak berhak atas hibah dari kabupaten/kota yang mengadakan kerja sama antar daerah.

Belum lagi ketentuan bahwa : hibah juga tidak diperbolehkan dilakukan secara terus menerus.

Harapan baru :


Apabila pemerintah daerah membentuk badan kerjasama maka masing-masing pemerintah daerah menganggarkan dalam APBD dalam bentuk belanja hibah kepada
badan kerjasama". Secara umum dukungan dan hambatan kerjasama daerah ini tersarikkan dalam table berikut:

**Tabel 2. Faktor Pendukung dan Penghambat Kerjasama Regional**

<table>
<thead>
<tr>
<th>NO</th>
<th>PELAKU</th>
<th>PENDUKUNG</th>
<th>PENGHAMBAT</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1  | PEMERINTAH PUSAT | 1. UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah  
2. Surat Edaran Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005,  
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, dan  
4. Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 tentang : Kerjasama Pembangunan Perkotaan | Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah:  
Permendagri No 13 tahun 2006 (yang direvisi dengan Permendagri no 59 Tahun 2007) TIDAK MEMBERIKAN KETEGASAN DALAM PEMBIAYAAN KERJASAMA DAERAH memberikan dampak psikis berupa ketakutan dan keraguana daerah dalam merintis kerjasama antar daerah. |
|    |        | 5. Permendagri no 22 tahun 2009  
6. Permendagri no 23 Tahun 2009  
| 2  | PEMERINTAH PROVINSI | Inisiasi Program melalui Bakorlin | Belum adanya payung hukum dan panduan operasional kerjasama antar daerah di tingkat provinsi |
| 3  | LEMBAGA PENDAMPING: | 1. Bantuan teknis  
2. Konsep Mit  
3. Fasilitasi (mediasi, dana, penyusunan program) | Terbatasnya kesinambungan Pendanaan |
|    | 1. GTZ (Jerman)  
2. Perguruan Tinggi  
3. LSM | |
| 4  | PEMERINTAH KABUPATEN/ KOTA | 1. Kebutuhan kerjasama  
2. Komitmen  
3. Potensi daerah | Adanya Ego daerah |
|    | 1. Profesionalitas Regional Manager | terbatasnya jejaring  
- Konsep Manajemen Regional yang sesuai regulasi kerjasama daerah belum ada |
| 5  | LEMBAGA PELAKSANA KERJASAMA | |

Sumber: hasil identifikasi dan analisa
E. Penutup

Dari uraian tentang ragam, tantangan dan hambatan kerjasama daerah tersebut dapat terpiketakan apa yang masih harus dibenahi dalam kerjasama daerah di Indonesia. Beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah: inkonsistensi regulasi antara amanat penyelenggaraan kerjasama daerah dengan tata aturan pengelolaan keuangan daerah yang belum sinkron dan masih terbatasnya pemahaman birokrasi pemerintah tentang hakekat kerjasama daerah yang mestinya bersifat heteraksis yang melibatkan beberapa daerah otonom, bukan birokratis seperti pengelolaan dalam satu orgaisasi.

Daftar Pustaka


------------------ 2009, Regionalisasi dan manajemen Kerjasama Antar Daerah, (Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah Yang Berdekatan di Jawa Tengah), Ringkasan Disertasi, tidak dipublikasikan

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001

SE Mendagri Nomor 120/1730/SJ perihal : Kerjasama Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

Permendagri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Daerah

Permendagri Nomor 23 tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan Kerja Sama Antardaerah

Permendagri 37/2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2011
Biodata

Personal Information:

1. Full Name: Dr. HARDI WARSONO, MTP
2. Pekerjaan: Lecturer of Public Administration Department, the Faculty of Social Science and Politics, Diponegoro University; Lecturer and executive of Doctoral Program in Public Administration (DAP), Diponegoro University.
3. Home Address: Jl. Padi III/B.188-189 Genuk Indah Semarang
4. Phone Numbers: 024-6581434 (Home)
   08122933583 (Cellular)
5. Email: hardie_wsn@yahoo.com
6. Office Address: Magister dan Doktor Administrasi Publik (MAP dan DAP)- Gd. Pascasarjana Undip Lt. 2 Jl. Imam Bardjo, SH No. 5 Semarang
   (Public Administration Post-Graduate and doctoral)- Gd. Pascasarjana Undip Lt. 2 Jl. Imam Bardjo, SH No. 5 Semarang