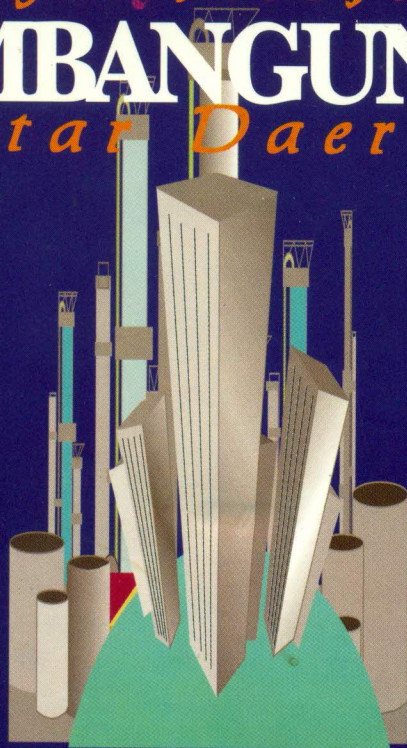


Hubungan Kerjasama
PEMBANGUNAN
Antar Daerah



*Tim Peneliti PKDA I-CAN
Bandung - 2002*

HUBUNGAN KERJASAMA PEMBANGUNAN ANTAR DAERAH

**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2002**

Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Hubungan kerjasama pembangunan antar daerah/
tim peneliti PKDA I - LAN, Joni Dawud ... (et
al.) ; penyunting, Baban Sobandi, - Bandung
: PKDA I - LAN, 2003.
vi, 148 hlm. ; 21 cm.

Bibliografi ; hal 149
ISBN 979-3382-00-7

1. Pembangunan daerah. I. Dawud, Joni.
- II. Sobandi, Baban

307.14

**Hubungan Kerjasama Pembangunan
Antar Daerah**

- Tim Peneliti Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara (PKDA I - LAN)
 1. Drs. Joni Dawud, DEA (Pemimpin Proyek)
 2. Drs. Dayat Hidayat (Peneliti Utama/Koordinator Peneliti)
 3. Drs. Wahyu Gia ULIANTORO, MT,MRP. (Peneliti)
 4. Dra. Ara Ruhara (Peneliti)
 5. Dr. Sedarmayanti, M.Pd. (Peneliti)
 6. Baban Sobandi, SE, M.Si. (Peneliti)
 7. Kania Damayanti, SE, MPP. (Peneliti)
 8. Drs. Sabar Gunawan, MA. (Peneliti)
 9. Drs. Syarifudin Hidayat (Peneliti)
 10. Dra. Nefi Aris AA, MA. (Peneliti)
 11. Ir. Budi Setiawan (Pebeliti)
 12. Septiana Dwi Putrianti, SE, M.Com (Hons) (Peneliti)
 13. Endas Agjar, SE,Ak. (Pembantu Peneliti)
 14. Drs. Nugraha LN, SE, M.Si. (Pembantu Peneliti)
 15. Dra. Ec. Hayuni Rachmawati (Pembantu Peneliti)
 16. Ir. Elly Sufianti, MA (Pembantu Peneliti)
 17. Drs. Ramdhani Priatna (Pembantu Peneliti)
 18. Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.Adm (Bendahara Proyek)
- Editor : Baban Sobandi, SE, M.Si.
- Desain Cover : Drs. Dayat Hidayat
- Penerbit : PKDA I - LAN
- Diterbitkan tahun 2002

ABSTRAK

Kebijakan Otonomi Daerah telah memberikan keleluasaan kepada setiap Daerah untuk menyelenggarakan kerjasama pembangunan dengan Daerah lainnya, dalam rangka meningkatkan kinerja pembangunannya. Atas dasar hal tersebut, kajian ini bertujuan untuk merumuskan model kerjasama pembangunan antar Daerah sebagai upaya untuk merespon Pasal 87 UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut.

Dari kajian teoritis yang dilakukan, terdapat empat alasan utama yang menyebabkan perlunya kerjasama antar Daerah, yaitu untuk peningkatan efisiensi melalui perluasan kapasitas produksi atau layanan, memacu pertumbuhan ekonomi kawasan yang bersifat lintas daerah, mengatasi keterbatasan fasilitas atau sumber daya yang dimiliki, serta alasan perbedaan kompetensi antar daerah. Atas dasar 4 (empat) alasan tersebut, berhasil dirumuskan 6 (enam) model yaitu kerjasama usaha dengan membentuk kelembagaan baru, kerjasama usaha tanpa membentuk kelembagaan baru, kerjasama non usaha dengan membentuk kelembagaan baru, kerjasama non usaha tanpa membentuk kelembagaan baru, *technical assistance*, dan kerjasama kepanitiaan yang bersifat *ad-hoc*.

Hasil studi empirik yang dilakukan di 8 (delapan) Daerah, nampaknya hampir semua daerah telah melakukan kerjasama dengan berbagai bentuknya. Namun demikian, ternyata belum semua jenis kerjasama dapat dilakukan. Beberapa alasan yang ditemukan adalah keterbatasan sumber dana, ketidakmampuan dalam mengidentifikasi

potensi yang dapat dikerjasamakan, dan adanya egoisme daerah.

Atas dasar hal tersebut, direkomendasikan: *Pertama*, peningkatan kemampuan untuk mengidentifikasi potensi yang dapat dikerjasamakan; *Kedua*, sehubungan dengan dominannya pertimbangan politis dalam melakukan kerjasama saat ini, maka pada masa yang akan datang, perlu memperhatikan pertimbangan-pertimbangan ekonomis; *Ketiga*, menghilangkan hambatan psikologis berupa egoisme daerah dan hambatan teknis yang menghambat pelaksanaan kerjasama; *Dan keempat*, karena keterbatasan yang melekat pada kajian ini baik dilihat dari substansi ataupun lokus penelitiannya, maka kajian lebih lanjut mengenai hal ini perlu segera dilakukan.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke Hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan kajian tentang Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Kajian ini bertujuan untuk mencari model-model kerjasama antar daerah yang dapat dikembangkan dalam meningkatkan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah serta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Hasilnya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan khususnya yang berkenaan dengan kerjasama antar daerah.

Kajian ini berhasil merumuskan 6 (enam) model kerjasama antar daerah yang sifatnya alternatif sehingga Pemerintah Daerah dapat memilih model yang paling sesuai dengan kondisi daerahnya.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari sempurna. Tim akan sangat berterimakasih apabila pembaca dapat memberikan saran dan kritiknya guna peningkatan kualitas kajian ini. Akhirnya, kami berharap bahwa hasil kajian ini tidak sekedar menjadi wacana akademis, namun lebih dari itu akan bermanfaat jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah (Daerah maupun Pusat) untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di daerah, khususnya di bidang kerjasama antar daerah.

Bandung, Nopember 2002

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
---------------	---

KATA PENGANTAR	iii
----------------------	-----

DAFTAR ISI	iv
------------------	----

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Tujuan dan Sasaran Kajian	5
C. Kerangka Pikir	6
D. Metodologi	12
1. Sampel Penelitian	12
2. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data	13
3. Teknis Analisis Data	13

BAB II TINJAUAN TEORITIS : KERJASAMA PEMBANGUNAN SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PEMBANGUNAN DAERAH

A. Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah	15
B. Teori Basis Ekonomi (<i>Economic Based Theory</i>) sebagai Landasan Pengembangan Kompetensi Inti Suatu Daerah	23
C. Teori Penggabungan Kelembagaan Pelayanan (<i>Amalgamasi</i>) sebagai Landasan Upaya Mengatasi Keterbatasan Daerah dan Peningkatan Efisiensi	27

D. Teori Biaya Produksi sebagai Landasan Kerjasama untuk Menciptakan Efisiensi Biaya Melalui <i>Economies of Scale</i>	35
E. Teori Kutub Pertumbuhan (<i>Growth Pole Theory</i>) sebagai Landasan Pemacuan Pertumbuhan suatu Kawasan Lintas Daerah	39

BAB III FORMULASI MODEL

A. Kerjasama Usaha dengan Membentuk Lembaga Baru yang Bersifat Permanen (Model I)	43
B. Kerjasama Usaha Tanpa Membentuk Lembaga Baru (Model II)	50
C. Kerjasama Non Usaha dengan Membentuk Lembaga baru yang Bersifat Permanen (Model III)	55
D. Kerjasama Non Usaha Tanpa Membentuk Kelembagaan Baru yang Permanen (Model IV)	67
E. Model Kerjasama Bantuan Teknis atau <i>Technical Assistance</i> (Model V)	76
F. Kerjasama Kepanitiaan Bersifat <i>Ad-Hoc</i> (Model VI)	81

BAB IV VERIFIKASI DAN ANALISIS MODEL

A. Verifikasi Model I : Kerjasama Usaha dengan Membentuk Kelembagaan Baru	91
B. Verifikasi Model II : Kerjasama Usaha Tanpa Membentuk Kelembagaan Baru ...	100
C. Verifikasi Model III ; Kerjasama Non Usaha dengan Membentuk Kelembagaan Baru	108
D. Verifikasi Model IV : Kerjasama Non	

Usaha Tanpa Membentuk Kelembagaan Baru	115
E. Verifikasi Model V : Model Kerjasama Bantuan Teknis (<i>Technical Assistance</i>).....	120
F. Verifikasi Model VI : Kerjasama bersifat <i>Ad-Hoc</i>	122
 BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
A. Penyesuaian Model I : Kerjasama Usaha dengan Membentuk Kelembagaan Baru	127
B. Penyesuaian Model II: Kerjasama Usaha Tanpa Membentuk Kelembagaan Baru	130
C. Penyesuaian Model III : Kerjasama Non Usaha dengan Membentuk Kelembagaan Baru	133
D. Penyesuaian Model IV : Kerjasama Non Usaha Tanpa Membentuk Kelembagaan Baru (Fasilitasi Pengembangan Ekonomi Masyarakat).....	139
E. Penyesuaian Model V : Model Kerjasama Bantuan Teknis (<i>Technical Assistance</i>)	141
F. Penyesuaian Model VI:Kerjasama bersifat <i>Ad-Hoc</i>	144
G. Rekomendasi Kebijakan.....	146
 DAFTAR PUSTAKA	 149
 LAMPIRAN.....	 153

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Adanya keterbatasan yang dimiliki oleh setiap daerah baik dalam penguasaan sumber daya alam maupun dalam kemampuan sumber daya buatan dan sumber daya manusia merupakan kendala (*constraint*) bagi daerah dalam meningkatkan kinerja pembangunannya. Sementara itu, tuntutan untuk meningkatkan kinerja pembangunan adalah suatu kenyataan yang tidak dapat ditawar lagi dalam iklim masyarakat yang semakin maju seperti sekarang ini.

Di sisi lain, memang diakui, tidak ada satu daerah pun yang sempurna dan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa tergantung kepada pihak lain. Ini menunjukkan bahwa secara riil, suatu daerah memiliki keunggulan di satu sisi dan memiliki kelemahan di sisi lain. Sebagai ilustrasi, secara umum daerah-daerah yang sudah memiliki karakteristik perkotaan relatif unggul dalam pemilikan sarana dan prasarana ekonomi dan pemasaran. Sedangkan daerah-daerah lain lebih memiliki keunggulan dalam sumber daya hayati. Tanpa adanya hubungan yang baik antar daerah, niscaya interaksi yang menguntungkan antar daerah yang memiliki karakteristik dan kompetensi yang berbeda ini tidak akan terjadi, sehingga aktivitas perekonomian dan pembangunan pun tidak akan berjalan mulus sesuai dengan harapan.

Dalam hal-hal tertentu, hubungan antar daerah dapat tercipta dengan sendirinya oleh mekanisme pasar secara otomatis, dan semua pihak merasakan keuntungannya. Namun demikian, tentu saja munculnya *negatif externality* tidak dapat dihindarkan, termasuk kemungkinan timbulnya kesenjangan antar daerah, dominasi salah satu pihak (daerah), migrasi yang tidak diharapkan, dan lain-lain. Berkaitan dengan hal-hal tersebut, campur tangan Pemerintah Daerah yang terkait diperlukan, meskipun tidak dalam bentuk kerjasama formal, namun secara parsial setiap Daerah harus memperhatikan permasalahan ini.

Dalam hal-hal lain hubungan antar daerah tidak serta merta dapat tercipta melalui mekanisme pasar secara murni, karena dimungkinkannya terjadi *inbalances* (ketidakseimbangan-ketidakseimbangan) antar daerah dalam menerima keuntungan dan biaya. Dalam hal ini, *mutualisme relationship* tidak terjadi lagi, bahkan sangat mungkin terjadi *parasitisme relationship*, yang satu merasa diuntungkan dan yang lain merasa dirugikan. Atau dalam hal-hal tertentu, hubungan antar daerah yang tercipta melalui mekanisme pasar secara murni justru menimbulkan *negatif externality* yang melewati batas toleransi.

Ilustrasi berikut menggambarkan *parasitisme relationship* dan *negatif externality* akibat dari hubungan antar daerah yang tercipta dengan mengandalkan mekanisme pasar secara murni. "Tatkala Ibu Kota Jakarta sudah tidak memiliki lagi lahan untuk pembuangan sampah dan limbah industri serta rumah tangga, maka terpaksa dia harus membuangnya ke daerah yang ada di

sekitarnya, khususya Bogor, Tangerang, dan Bekasi". Dalam hal ini DKI Jakarta mendapatkan keuntungan karena dapat membuang limbah di daerah lain, sementara itu, ketiga daerah yang menerima limbah buangan justru mendapat kerugian. Tanpa adanya kerjasama yang dibangun antar Pemerintah Daerah, dengan mencoba memberikan kompensasi kepada daerah-daerah yang dirugikan tersebut, maka hubungan antar daerah tersebut bukan merupakan pilihan yang bijaksana.

Dalam substansi ini, beberapa daerah ternyata telah mempunyai inisiatif untuk melakukan kerja sama secara harmonis, antara lain DKI Jakarta dengan BOTABEK, kemudian Yogyakarta, Sleman, dan Bantul (KARTOMANTUL) di DI Yogyakarta, serta Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (SARBAGITA) di Propinsi Bali. Bentuk kerja sama yang mereka lakukan adalah *Amalgamasi Eksternal*, yaitu suatu bentuk kerja sama antara beberapa daerah untuk menangani masalah tertentu (misalnya sampah) dengan membentuk suatu badan yang dikelola bersama (PKDA I - LAN, 2001).

Memperhatikan kondisi saling ketergantungan antar daerah seperti tersebut, Pemerintah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengantisipasinya. Kebijakan otonomi Daerah yang digulirkan, memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk mengembangkan pembangunan daerahnya masing-masing dengan memanfaatkan potensi-potensi Daerah yang dimilikinya atau dengan mengembangkan jaringan kerjasama baik dengan sesama Pemerintah Daerah (*Public to Public*) maupun dengan sektor Swasta

melalui pola-pola kemitraan antara Pemerintahan dan Swasta (*Public and Private Cooperation*). Dalam hal pengembangan kerja sama ini, baik antar Pemerintah Daerah maupun antara Pemerintah Daerah dengan sektor swasta akan dapat dilakukan hanya apabila antara kedua belah pihak merasakan ada keuntungan yang didapat dari kerja sama tersebut (*mutualisme Relationship*).

Secara jelas dan eksplisit, UU Nomor 22 tahun 1999 Bab IX Pasal 87 telah memberikan peluang kepada daerah untuk mengadakan kerjasama. Bentuk kerjasama yang memungkinkan dapat dibangun antara lain :

1. Kerjasama antar Daerah yang diatur dengan keputusan bersama
2. Kerjasama antar Daerah dengan membentuk Badan Kerja sama antar daerah
3. Kerjasama anatara Daerah dengan badan lain.

Antisipasi UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, memang tepat jika dihadapkan dengan prospek perkembangan daerah di masa depan. Sehingga, kerjasama antar daerah saat ini dan masa yang akan datang akan menjadi kebutuhan dan tuntutan untuk dikembangkan oleh setiap daerah. Pernyataan ini didasari oleh alasan-alasan: *Pertama*, adanya perbedaan kompetensi antar daerah. *Kedua* adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki daerah, menyebabkan ketergantungan Daerah yang satu akan daerah yang lain menjadi suatu kenyataan yang dihadapi. Untuk itu jalinan kerjasama antar daerah dalam mengatasi keterbatasan-keterbatasan tersebut mutlak dibutuhkan oleh setiap daerah, tidak ada satu daerahpun yang mampu berdiri sendiri secara mutlak. Dengan kata lain, kerja sama dilakukan untuk

mengeliminasi keterbatasan-keterbatasan atau kelemahan-kelemahan yang dimiliki. *Ketiga*, disamping adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki daerah, kerjasama antar daerah pun dibutuhkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. *Keempat*, kerjasama juga dapat dikembangkan dalam rangka memacu pertumbuhan daerah. Daerah-daerah yang memiliki kompetensi berbeda, namun saling terkait, dapat menjalin kerjasama untuk memacu pertumbuhan daerah-daerah tersebut.

B. TUJUAN DAN SASARAN KAJIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mencari model-model kerjasama antar daerah yang dapat dikembangkan dalam meningkatkan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan semangat UU Nomor 22 Tahun 1999 serta aturan pelaksanaan lainnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut diatas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut:

1. Terumuskannya model teoritis kerjasama pembangunan antar Daerah;
2. Teridentifikasinya model-model kerjasama pembangunan antar Daerah yang selama ini telah dilaksanakan dalam rangka meningkatkan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.
3. Teridentifikasinya prospek pengembangan kerjasama pembangunan Antar Daerah di masa

yang akan datang untuk meningkatkan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.

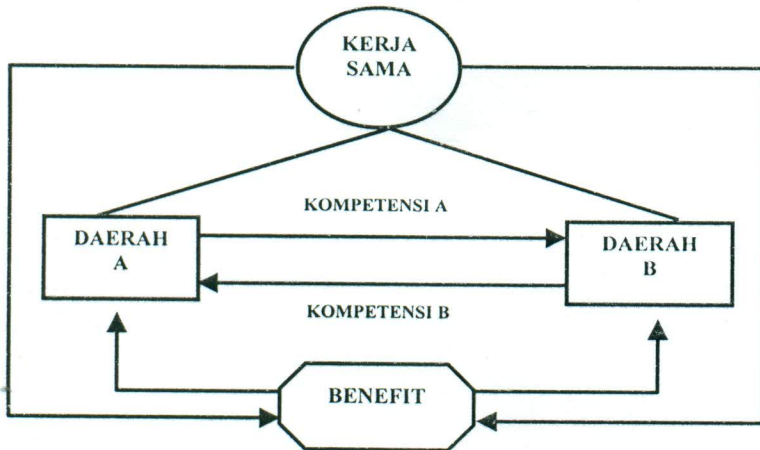
C. KERANGKA PIKIR

Ada empat alasan utama yang mendasari kemungkinan dilakukannya kerja sama, baik antar Pemerintah Daerah, antara Pemerintah Daerah dengan Swasta, ataupun antara Pemerintah Daerah dengan Badan lain, yaitu: perbedaan kompetensi yang dimiliki daerah, keterbatasan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki daerah, upaya untuk meningkatkan efisiensi pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, serta strategi untuk memacu pertumbuhan pembangunan (khususnya bidang ekonomi) Daerah.

Alasan *pertama*, yaitu perbedaan kompetensi antar daerah sebagai faktor penyebab perlunya kerjasama dapat dijelaskan sebagai berikut: Suatu daerah yang memiliki keunggulan kompetensi dalam Bidang Pertanian dan tidak memiliki kompetensi dalam Bidang Industri misalnya, dapat menjalin kerja sama dengan daerah lain yang memiliki kompetensi dalam Bidang Industri. Dalam hal ini teori keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang sudah lama hampir dilupakan, akan bermanfaat dalam lingkup antar regional atau antar daerah. Prof. Dr. Martani Hussaeni dari Universitas Indonesia menyebutnya sebagai SAKASAKTI (Satu Kabupaten Satu Kompetensi Inti). Atau dalam teori ekonomi regional biasa disebut *economic base theory* atau *export base theory*. Daerah dengan basis kompetensi

pertanian akan melakukan spesialisasi dalam Bidang Pertanian, dan daerah dengan basis kompetensi dalam Bidang Industri akan berspesialisasi dalam Bidang Industri. Pilihan kebijakan masing-masing daerah seperti ini akan menghasilkan kinerja yang lebih optimal dibandingkan tanpa melakukan hal yang demikian. Kerjasama dalam kondisi seperti ini dapat dijalani secara harmonis, misalnya melalui peningkatan akses produk pertanian di daerah industri dan peningkatan akses produk industri di daerah yang berbasis pertanian. Secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

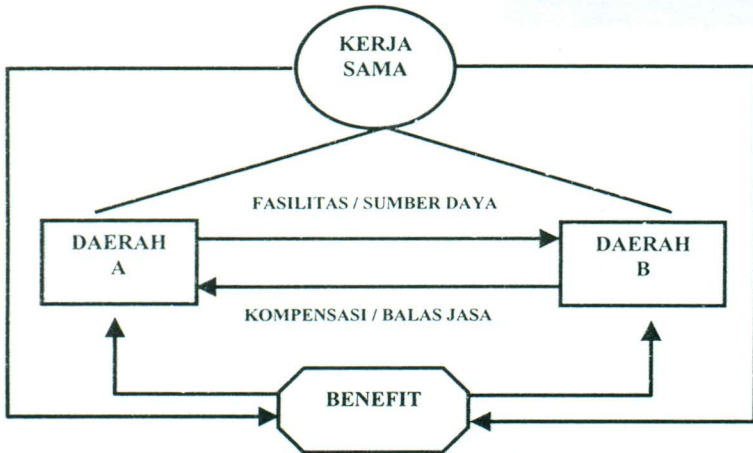
Gambar 1.1
Model Kerjasama Pembangunan Antar Daerah
Karena Alasan Perbedaan Kompetensi



Alasan *kedua*, yaitu adanya keterbatasan sumber daya, sarana dan prasarana, atau fasilitas, sebagai faktor penyebab perlunya kerjasama antar daerah atau antara

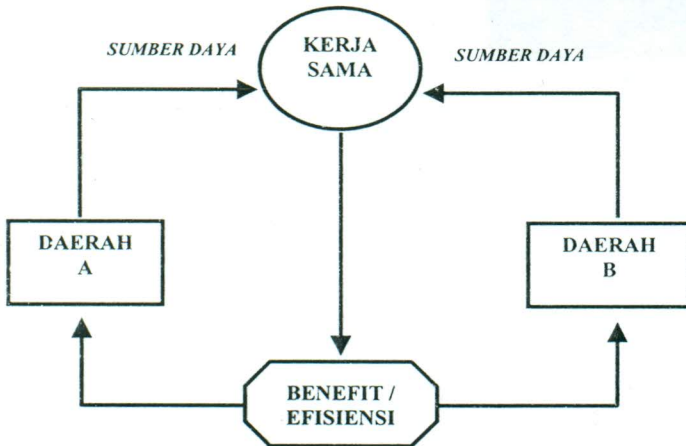
daerah dengan swasta dan atau dengan suatu badan tertentu, dapat dijelaskan melalui suatu ilustrasi permasalahan dalam Bidang Persampahan. Kota-kota yang sudah mempunyai predikat metropolitan, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, dan lain-lain biasanya merupakan penghasil sampah yang sangat banyak. Sementara itu, karena padatnya lahan dengan pemukiman, perkantoran, industri, dan lain-lain, mereka tidak memiliki daerah pembuangan sampah yang memadai. Dalam keadaan ini, terpaksa daerah-daerah ini harus membuang sampah ke daerah sekitarnya atau mengembangkan teknologi daur ulang yang memadai. Alternatif pertama, yaitu membuang sampah di daerah lain, hanya dapat dilakukan melalui kerjasama yang saling menguntungkan antar daerah yang terlibat. Sementara itu, alternatif kedua, yaitu mengembangkan teknologi daur ulang, seringkali dihadapkan dengan keterbatasan dana. Untuk itu, apabila pola kerjasama (kemitraan) dengan pihak swasta, baik dalam bentuk *contracting out*, *francising*, atau pun privatisasi total, tidak dilakukan, maka kerjasama antar pemerintah daerah dapat dilaksanakan untuk mengadakan patungan guna membiayai penyelenggaraan layanan tersebut. Secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.2
Model Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Karena
Alasan Keterbatasan Sumber Daya Atau Fasilitas
Yang Dimiliki Oleh Suatu Daerah



Alasan *ketiga*, yaitu peningkatan efisiensi sebagai faktor penyebab perlunya kerja sama antar daerah, merujuk kepada teori biaya, yang menyatakan bahwa makin banyak output yang diproduksi, hingga batas tertentu, maka rata-rata biaya per unit output makin murah. *Economies of scale* tercapai pada saat rata-rata biaya per unit output paling kecil (*minimum cost*). Setelah melewati titik tersebut, maka rata-rata biaya pun meningkat kembali. Dalam kaitan ini, kerjasama antar daerah dalam menghasilkan produk atau layanan tertentu dilakukan dalam upaya mencapai *economies of scale*. Secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

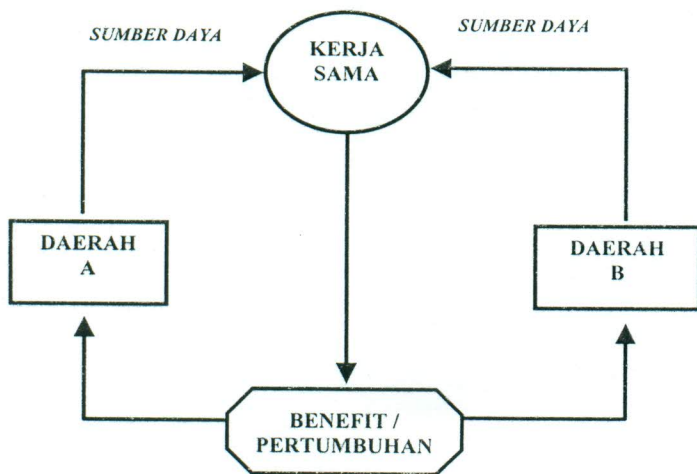
Gambar 1.3
Model Kerjasama Pembangunan Antar Daerah
Untuk Meningkatkan Efisiensi



Alasan *keempat*, yaitu upaya memacu pertumbuhan ekonomi daerah sebagai alasan perlunya kerja sama antar daerah, mengacu kepada teori dasar tentang kutub pertumbuhan (*growth poles*). Disadari atau tidak, bahwa daerah administratif tidak selalu sama dengan daerah perencanaan. Sering kali suatu daerah yang memiliki karakteristik yang homogen, namun secara administratif berada pada dua atau lebih daerah yang berbeda. Di samping itu, teori kutub pertumbuhan, dalam konteks ekonomi spasial, menyatakan bahwa pertumbuhan tidak terjadi di sembarang tempat dan juga tidak terjadi secara serentak. Pertumbuhan terjadi pada titik-titik atau kutub-kutub perkembangan, dengan intensitas yang berubah-ubah. Perkembangan itu pun menyebar sepanjang saluran-saluran yang beraneka ragam dan dengan efek yang beraneka ragam pula terhadap keseluruhan

perekonomian. Secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.4
Model Kerjasama Pembangunan Antar Daerah
Untuk Memacu Pertumbuhan Ekonomi



Atas dasar pemikiran tersebut, untuk lokasi-lokasi tertentu yang mempunyai homogenitas karakter, namun berada pada daerah administratif yang berbeda, sementara daerah itu merupakan titik potensial untuk dikembangkan dalam memacu pertumbuhan, maka perlu adanya pengintegrasian perencanaan sehingga mampu memberikan kontribusi optimal terhadap pemacuan pertumbuhan di daerah-daerah yang memilikinya. Dalam kaitan ini, kerjasama antar daerah untuk membuat suatu perencanaan yang terintegrasi dengan berbasis kompetensi lokasi, sangat diperlukan.

D. METODOLOGI

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah *metode kuantitatif*, dengan *pendekatan eksplanatif teoritik*. Kajian diharapkan dapat memverifikasi dan melakukan generalisasi model-model kerja sama berdasarkan berbagai masukan dari pejabat Daerah dan berdasarkan pengalaman empirik yang telah dikembangkan oleh Daerah, sehingga pada akhirnya diharapkan dapat melahirkan suatu rekomendasi kebijakan yang bersifat strategis bagi Daerah, dalam melakukan berbagai kerjasama pembangunan antar Daerah.

1. Sampel Penelitian

Penelitian ini menggunakan sampel sebanyak 8 Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Jawa dan Luar Jawa, atas dasar pertimbangan bahwa kedelapan Daerah ini diharapkan dapat mewakili daerah-daerah yang ada di Indonesia, baik Wilayah Barat maupun Wilayah Timur. Kedelapan daerah sampel tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Kota Manado (Propinsi Sulawesi Utara)
2. Kota Pontianak (Propinsi Kalimantan Barat)
3. Kota Cirebon (Propinsi Jawa Barat)
4. Kota Jambi (Propinsi Jambi)
5. Kota Palembang (Propinsi Sumatera Selatan)
6. Kota Semarang (Propinsi Jawa Tengah)
7. Kabupaten Madiun (Propinsi Jawa Timur)

8. Kabupaten Badung (Propinsi Bali)

2. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Untuk keperluan penelitian ini, data yang dikumpulkan berupa:

1. Data sekunder yang berkaitan dengan potensi daerah (data kuantitatif); Data ini dikumpulkan dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan kerjasama dan prospek kerjasama di setiap daerah sampel.
2. Data primer berupa masukan dari pejabat di daerah (data kualitatif) terhadap model-model kerjasama pembangunan yang ditawarkan. Untuk mengumpulkan jenis data ini maka instrumen pengumpul datanya tidak lain dari model-model teoritik yang telah dirumuskan sebelumnya.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif. Maksudnya, pengujian atau pembuktian model-model teoritik yang dirumuskan, tidak dilakukan melalui analisis statistik inferensi, melainkan dianalisis melalui pendeskripsian data-data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan, yang bersifat kualitatif. Meskipun demikian, hasil analisis ini diharapkan dapat

digeneralisasi untuk setiap bentuk kerjasama yang dilakukan Daerah di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS:

KERJASAMA PEMBANGUNAN SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PEMBANGUNAN DAERAH

A. PEMBANGUNAN NASIONAL DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Negara pada hakikatnya adalah kumpulan dari daerah-daerah yang satu sama lain saling berhubungan sehingga merupakan suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh membentuk sistem nasional (negara). Atas dasar pemikiran tersebut, muncul pendekatan pembangunan atas dasar sektor-sektor kegiatan tanpa memperhatikan aspek lokasional. *Namun, dalam perkembangannya, pendekatan tersebut dirasakan kurang lengkap, karena kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua daerah memiliki kondisi dan potensi yang sama, sehingga muncul permasalahan kesenjangan (inequity) dan inefisiensi dalam pembangunan* (Baban Sobandi, 2002: 114).

Artinya, setelah pendekatan pembangunan sektoral diterapkan di Indonesia dan terbukti menemukan berbagai kelemahan, berupa kesenjangan antar daerah, kurang optimalnya pemanfaatan potensi daerah, serta daya akomodasi terhadap partisipasi daerah yang relatif kurang, kini pendekatan lokasional (lokal dan regional) mulai dikembangkan. Pembangunan daerah menjadi suatu pendekatan yang dianggap akan mampu mengoptimalkan

potensi yang ada di Daerah. Atas dasar hal tersebut, di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan pun pemerintah mengeluarkan kebijakan otonomi Daerah, yang pada hakekatnya, jika ditinjau dari sudut pandang ekonomi, tidak lain dari upaya pengembangan kebijakan pembangunan atas dasar potensi daerah tersebut. Melalui kebijakan otonomi daerah ini, kewenangan penyelenggaraan pembangunan sepenuhnya diserahkan kepada Daerah kecuali dalam hal-hal tertentu yang secara makro mempunyai dampak terhadap kehidupan ekonomi dan politik nasional. Penyerahan semua kewenangan pembangunan kepada daerah ini dilakukan dengan asumsi bahwa daerah mempunyai potensi yang berbeda-beda dan daerah paling mengetahui mengenai potensinya masing-masing.

Meskipun demikian, dalam kenyataan tidak semua kewenangan penyelenggaraan pembangunan yang ada di Daerah akan menghasilkan tingkat kinerja yang optimal jika dilakukan sendiri oleh Daerah. Coralie Bryant dan Louise G. White (1989) misalnya berpendapat bahwa adanya pembagian kewenangan antara nasional dan daerah dilakukan karena adanya kelemahan pemerintahan nasional dalam melakukan kontrol sentral. Sehingga, dalam prakteknya ada dua bentuk desentralisasi, yaitu yang bersifat administratif (*dekonsentrasi*) dan yang bersifat politik (*devolusi*). Desentralisasi administratif berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Para pejabat tingkat lokal bekerja dalam batas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan (*diskresi*) serta tanggung

jawab tertentu dalam hal sifat hakikat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Diskresi mereka dapat bervariasi mulai dari peraturan *pro-forma* sampai keputusan-keputusan yang lebih substansial. Desentralisasi politik berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat regional dan lokal.

Kini, masalah kebijakan pembangunan regional dan lokal, tidak lagi hanya dikaitkan dengan masalah efisiensi dan pemerataan saja, melainkan pula dikaitkan dengan masalah pelayanan kepada masyarakat dan perkembangan aspirasi masyarakat tersebut. Atas dasar hal tersebut, menurut Bryant & White (1989), dalam pembebanan tanggung jawab pada berbagai tingkatan pemerintahan, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, suatu proyek atau program hendaknya diserahkan pada organisasi apapun yang memiliki "insentif" untuk melaksanakannya. *Kedua*, "lingkungan politis" suatu organisasi harus menunjang pelaksanaan proyek. *Ketiga*, bahwasannya kebanyakan proyek melibatkan beberapa organisasi, sehingga hubungan antar organisasi dan cara-cara organisasi berinteraksi menjadi penting. *Keempat*, harus dibuat pilihan-pilihan dengan mempertimbangkan bukan hanya kapasitas yang telah dimiliki organisasi, melainkan juga sehubungan dengan pengembangan kemampuan kelembagaan organisasi-organisasi itu.

Cara lain untuk mempertimbangkan kapan suatu aktivitas pembangunan dilaksanakan oleh pemerintahan tingkat nasional dan kapan dilakukan oleh pemerintahan

regional tergantung kepada tiga hal yaitu: *Pertama*, banyaknya informasi yang diperlukan. Sejauh bahwa kebijakan itu didasarkan pada pengetahuan dan pemahaman yang baik serta pada kepastian tentang prosedur serta hasil akhir, maka dapat dijalankan pengarahannya dan kontrol sentral yang lebih besar. Tetapi kalau suatu kebijakan dioperasikan dalam konteks yang tidak menyediakan informasi yang cukup lengkap, preferensi dan kebutuhan-kebutuhan konsumennya kurang jelas, dan tugas-tugas administrasinya kabur, maka sebaiknya dilaksanakan di tingkat regional atau lokal.

Kedua, cara pemasokan komoditas yang diperlukan oleh masyarakat konsumen. Ada barang-barang yang harus diproduksi pada skala besar dan memerlukan modal yang besar (*capital intensive*), namun ada pula barang atau jasa yang pemasokannya melibatkan kontak antar individu, misalnya pelayanan kesehatan. Untuk komoditas jenis pertama lebih baik dilakukan atau dipasok pada tingkat nasional. Sementara itu, untuk jenis yang kedua lebih baik dipasok pada tingkat regional atau lokal, karena lebih sulit dipantau, bervariasi sesuai dengan lokasinya, dan sangat bergantung kepada pandangan masyarakat. Semakin banyak kontak tatap muka yang dituntut, akan makin sukarlah mengelola suatu organisasi besar karena kesulitan mengawasi mutu hubungan antar pribadi dan sukarnya mengukur hasil.

Ketiga, peraturan dan daya tanggap. Peraturan dan pengaturan berarti memberlakukan standar-standar yang adil. Dan keadilan sering tercapai dengan baik bila

pengaturan ditangani di tingkat nasional. Namun, bila daya tanggap menjadi perhatian utama, mungkin bermanfaat jika dilakukan desentralisasi tugas-tugas, sehingga petugas-petugas lokal dapat menyesuaikan programnya dengan kondisi-kondisi lokal.

Dengan demikian, pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional. Pendekatan sektoral biasanya diawali dengan penetapan target nasional. Setelah target ditetapkan kemudian dipilih, di daerah mana saja kegiatan itu dilakukan. Biasanya yang dipilih adalah daerah-daerah yang mempunyai sumber daya (*factor endowment*) yang cocok untuk mencapai target tersebut. Dengan pendekatan ini, dapat terjadi daerah-daerah yang memiliki sumber daya sangat minim tetap tertinggal. Pendekatan regional di lain pihak, mempunyai strategi yang agak berbeda. Pendekatan ini umumnya didahului dengan meninjau sumber daya yang dimiliki oleh daerah yang akan dikembangkan. Setelah sumber daya yang ada di daerah tersebut diketahui, kemudian dilakukan penelitian sektor mana saja yang dapat dikembangkan di daerah tersebut.

Prud' Homme (1995) melihat sisi negatif dari kebijakan desentralisasi. Menurutnya, desentralisasi yang murni akan menyebabkan paling tidak tiga dampak negatif, yaitu disparitas yang semakin tinggi, inefisiensi dalam produksi dan alokasi, serta instabilitas. Makin tingginya disparitas antar daerah didasarkan kepada anggapan bahwa potensi dan kemampuan setiap daerah berbeda-beda, terutama

dalam pemilihan sumber daya. Sementara itu, desentralisasi murni berarti memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah dalam mengurus aktivitasnya termasuk aktivitas ekonomi. Daerah bebas dalam mengolah sumber daya, menerapkan kebijakan-kebijakan fiskal (memungut pajak, retribusi, dan melakukan belanja), serta dalam menentukan arah pembangunan ekonominya demi kesejahteraan rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Walhasil, karena potensi dan kemampuan daerah berbeda-beda, maka disparitas antar daerah akan semakin tinggi. Daerah yang kaya dan memiliki struktur yang lebih seimbang akan melaju cepat, sementara itu daerah yang miskin akan merangkak tertatih-tatih.

Inefisiensi produksi sebagai akibat desentralisasi murni menurut Prud' Homme disebabkan karena daerah akan memaksakan diri dalam melakukan produksi suatu komoditas tertentu meskipun secara ekonomis tidak terlalu menguntungkan. Selain itu, terdapat kemungkinan suatu komoditas hanya akan efisien jika diproduksi dalam skala besar (*economies of scale*), tetapi karena daerah memaksakan diri untuk memproduksi, maka yang terjadi adalah banyaknya perusahaan dalam komoditas tersebut dalam skala yang relatif kecil. Masih dalam konteks pemaksaan diri dalam memproduksi suatu komoditas, maka secara nasional dapat dinilai juga sebagai inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Sumber daya yang seharusnya dialokasikan untuk komoditas lain, karena motivasi kemandirian, akhirnya dialokasikan kepada komoditas tertentu yang kurang efisien.

Argumentasi instabilitas berpangkal dari luasnya kewenangan daerah dalam menetapkan kebijakan fiskal. Dengan keluasan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan tersebut, maka efektivitas kebijakan fiskal yang digulirkan oleh pemerintahan nasional (Pusat) akan kurang. Dengan demikian apabila terjadi suatu guncangan dalam perekonomian, sulit bagi pemerintahan nasional untuk meredamnya, dan efek dari kebijakan fiskal bagi setiap daerah akan berbeda-beda.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa perdebatan terhadap kebijakan desentralisasi terus berlanjut. Pro dan kontra terhadap kebijakan ini dapat ditemukan dengan argumentasi masing-masing. Secara umum, argumentasi ekonomi yang mereka kemukakan pada dasarnya bermuara kepada alasan-alasan, efisiensi dan kesejahteraan, serta keadilan dan pemerataan. Sedangkan argumentasi politik sering dikaitkan dengan alasan-alasan kemandirian, partisipasi politik, dan pelayanan birokrasi terhadap pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, diperlukan adanya suatu keseimbangan (proporsionalitas) dalam menetapkan suatu kewenangan pembangunan apakah harus dilaksanakan oleh Daerah atau Pusat. Dalam hal ini Baban Sobandi (2002: 121) merumuskan model keseimbangan antara desentralisasi dengan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebagai kristalisasi dari berbagai pandangan yang berkembang. Dalam bentuk matriks sederhana model tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model keseimbangan Antara Desentralisasi
Dengan Efisiensi Dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan dan Pembangunan

Desentralisasi	Sentralisasi
Urusan pemerintahan dan pembangunan yang: <ul style="list-style-type: none">• Tidak memerlukan skala ekonomi (<i>economies of scale</i>)• Tidak dapat dijadikan instrumen kebijakan makro;• Tidak berdampak Nasional	Urusan pemerintahan dan pembangunan yang: <ul style="list-style-type: none">• Memerlukan skala ekonomi (<i>economies of scale</i>)• Dapat dijadikan instrumen kebijakan makro;• Berdampak Nasional

Sumber: Baban Sobandi, Etika Kebijakan Publik (2002: 121)

Setelah semua kewenangan pembangunan dipilah berdasarkan kriteria sebagaimana pada Gambar 2.1 di atas, selanjutnya, Daerah berkewajiban melaksanakan semua kewenangan pembangunan yang menjadi porsi daerahnya. Di Indonesia, meskipun tidak sepenuhnya didasarkan kepada kriteria-kriteria tersebut, pembagian kewenangan antara berbagai tingkatan pemerintahan telah dilakukan melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya. Apabila Daerah dalam beberapa hal tidak bisa melaksanakan sendiri kewenangan yang merupakan

bagiannya, atau kalau pun dilaksanakan sendiri justru malah menyebabkan inefisiensi dan tidak optimalnya pemanfaatan potensi yang dimiliki, serta tidak optimalnya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, maka Daerah dapat menyerahkannya kembali kepada Pemerintah Pusat. Namun, dalam hal-hal lain, yang apabila dilaksanakan oleh Pusat pun tidak memungkinkan, misalnya karena hanya menyangkut beberapa Daerah saja, maka dalam kasus demikian, Daerah dapat menjalin kerjasama dengan Daerah lainnya dengan tujuan-tujuan tertentu.

B. TEORI BASIS EKONOMI (ECONOMIC BASED THEORY) SEBAGAI LANDASAN PENGEMBANGAN KOMPETENSI INTI SUATU DAERAH

Sebagaimana dikemukakan dalam kerangka berfikir (Bab I), bahwa alasan pertama terbentuknya kerjasama antar daerah, yaitu perbedaan kompetensi antar daerah. Suatu daerah yang memiliki keunggulan kompetensi dalam Bidang Pertanian dan tidak memiliki kompetensi dalam Bidang Industri misalnya, dapat menjalin kerjasama dengan daerah lain yang memiliki kompetensi dalam Bidang Industri. Daerah dengan basis kompetensi pertanian akan melakukan spesialisasi dalam Bidang Pertanian, dan daerah dengan basis kompetensi dalam Bidang Industri akan berspesialisasi dalam Bidang Industri. Pilihan kebijakan masing-masing daerah seperti ini akan menghasilkan kinerja yang lebih optimal dibandingkan tanpa melakukan hal yang demikian. Kerjasama dalam

kondisi seperti ini dapat dijalin secara harmonis, misalnya melalui peningkatan akses produk pertanian di daerah industri dan peningkatan akses produk industri di daerah yang berbasis pertanian.

Sebagai alasan teoritis terhadap perlunya kerjasama pembangunan antar Daerah dengan kompetensi yang berbeda ini, dapat dijelaskan dengan teori basis ekonomi (*economic based theory*). Dalam hal ini, aktivitas perekonomian di suatu daerah dapat dibagi menjadi dua kategori yaitu kegiatan-kegiatan basis (*basic activities*) dan kegiatan-kegiatan non basis (*non-basic activities*). Kegiatan-kegiatan basis yaitu kegiatan-kegiatan yang mengekspor barang-barang dan jasa-jasa ke tempat-tempat di luar batas perekonomian masyarakat daerah yang bersangkutan. Sedangkan kegiatan-kegiatan non basis adalah kegiatan-kegiatan yang menyediakan barang-barang yang dibutuhkan oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan (John Glasson, dalam Paul Sitohang, 1990: 65-66).

Dengan demikian, bertambahnya kegiatan basis di suatu daerah akan meningkatkan arus pendapatan ke daerah tersebut, sehingga meningkatkan pendapatan masyarakat di daerah tersebut, dan pada akhirnya juga berimplikasi kepada peningkatan permintaan terhadap barang dan jasa yang bukan basis. Demikian juga sebaliknya, penurunan kegiatan basis di suatu daerah akan mengakibatkan menurunnya arus masuk pendapatan, sehingga permintaan terhadap barang dan jasa non basis pun akan menurun. Dalam kaitan ini, kegiatan-kegiatan basis disebut mempunyai peranan penggerak pertama

perekonomian (*prime mover role*), yang setiap perubahannya mempunyai efek *multiplier* terhadap perekonomian daerah yang bersangkutan. *Multiplier* basis ekonomi biasanya dihitung menurut banyaknya tenaga kerja yang dipekerjakan, dengan rumus sebagai berikut:

Jumlah Tenaga Kerja Dalam Kegiatan-kegiatan Basis dan Bukan Basis
<hr/> Jumlah Total Tenaga Kerja Dalam Kegiatan-kegiatan Basis

Dalam prakteknya, pengidentifikasian kegiatan-kegiatan basis dan non basis tidaklah mudah, karena dalam kenyataan terdapat kegiatan-kegiatan yang bersifat campuran. Untuk itu pendekatan secara tidak langsung mengenai pemisahan antara kegiatan basis dan non basis dapat dilakukan melalui metode-metode sebagai berikut:

1. Menggunakan asumsi-asumsi sederhana, yaitu dengan mengklasifikasikan semua industri primer dan manufaktur kedalam kegiatan basis, dan semua industri jasa ke dalam kegiatan non basis. Namun metode ini tidak memperhatikan kenyataan bahwa terdapat pula industri yang tidak hanya mengekspor tapi juga produknya dikonsumsi lokal, atau sebaliknya, tidak hanya dikonsumsi lokal melainkan juga ada yang diekspor.
2. Menggunakan metode Kuosien Lokasi (*Location Quotient*, LQ) yaitu dengan cara membagi prosentase tenaga kerja regional dalam suatu industri terhadap prosentase tenaga kerja nasional

dalam industri yang sama, yang dirumuskan sebagai berikut:

$$LQ = \frac{\text{Presentase Rmployment Regional Dalam Industri A}}{\text{Presentase Rmployment Nasional Dalam Industri A}}$$

Apabila $LQ > 1$, menunjukkan kegiatan tersebut merupakan *eksport base*, dan jumlah tenaga kerja yang merupakan selisih dari jumlah yang diperlukan untuk mencapai $LQ = 1$ (*swasembada regional*) dianggap sebagai tenaga kerja yang melayani pasar ekspor.

3. Menggunakan metode kebutuhan minimum (*Minimum Requirements*), yaitu modifikasi dari metode LQ dengan menggunakan distribusi minimum dari tenaga kerja yang diperlukan untuk menopang industri regional dan bukannya distribusi rata-rata. Prosedur penggunaan metode ini sebagai berikut:
 - a. Untuk setiap daerah, pertama-tama dihitung prosentase angkatan kerja regional yang dipekerjakan dalam setiap industri;
 - b. Kemudian, prosentase itu diperbandingkan dengan memperhitungkan hal-hal yang bersifat kelainan, dan prosentase terkecil dipergunakan

sebagai ukuran kebutuhan minimum bagi industri tertentu;

- c. Prosentase minimum ini dipergunakan sebagai batas dan semua employment di daerah-daerah lain yang lebih tinggi dari prosentasi ini dipandang sebagai employment basis.

Terlepas dari metode mana yang dipergunakan untuk menentukan kegiatan basis dan non basis, relevansi pengungkapan teori dalam konteks kajian ini adalah bahwa pada dasarnya setiap daerah mempunyai kegiatan basis dan non basis. Dalam bahasa lain setiap daerah memiliki kompetensi inti tertentu yang mungkin berbeda dibandingkan daerah yang lainnya. Dalam kaitan ini, untuk meningkatkan *aktivitas basisnya* maka kerjasama pembangunan antar daerah yang mempunyai aktivitas basis berbeda ini dapat dilakukan.

C. TEORI PENGGABUNGAN KELEMBAGAAN PELAYANAN (AMALGAMASI) SEBAGAI LANDASAN UPAYA MENGATASI KETERBATASAN DAERAH DAN PENINGKATAN EFISIENSI

Dilihat dari sudut pelaksanaan / pemberian pelayanan, model-model alternatif kelembagaan tidak ada yang memberikan peran seimbang antara pemerintah (*government*), swasta (*private sector*), dan masyarakat (*household* atau *consumer*). Pembagian peran antara ketiga

pihak dibatasi dalam fungsi-fungsi pengaturan, pelaksanaan, dan penyediaan / pembayaran ongkos pelayanan. Sebagai contoh, dalam bentuk *contract*, pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. Sementara dalam bentuk *market*, masyarakat yang bertindak selaku pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. Dalam pola-pola seperti itu, *fungsi dan mekanisme triangulasi* belum dapat diwujudkan secara optimal.

Terlepas dari ketidakseimbangan peran antar pihak-pihak yang bekerjasama tersebut, dengan asumsi bahwa peningkatan pelayanan dapat dilakukan melalui penataan kembali model pengelolaan pelayanan, dan "model pengelolaan" dimaknai secara luas, bukan model pengelolaan yang dilakukan oleh kelembagaan pemerintah saja, melainkan juga kelembagaan swasta dan masyarakat, maka ada 5 alternatif model pengelolaan pelayanan yang dapat dilakukan, yaitu:

1. *Dikelola oleh Kelembagaan Swasta (Privatisasi)*; Dalam hal ini privatisasi diartikan secara sempit yaitu pengalihan pengelolaan secara mutlak dari pemerintah kepada perusahaan swasta, baik untuk keseluruhan layanan yang selama ini diberikan oleh institusi pemerintah yang memberikan pelayanan, ataupun hanya beberapa jenis layanan saja.
2. *Kelembagaan Sosial (Swadaya)*; Artinya, bahwa suatu layanan tidak lagi dikelola oleh pemerintah

ataupun perusahaan swasta, melainkan secara swadaya dikelola sendiri oleh masyarakat, baik individual ataupun kolektif melalui organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, atau yang lainnya. Demikian juga mengenai jenis layanan yang dikelolanya, bisa keseluruhan jenis layanan ataupun sebagian dari jenis layanan.

3. *Dikelola oleh Dua lembaga yaitu Pemerintah Daerah dan Perusahaan Swasta (Kemitraan)*; Sebenarnya dalam pengertian luas, privatisasi meliputi juga kemitraan. Namun, untuk keperluan kajian ini, kemitraan didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Perusahaan Swasta dalam menyediakan suatu layanan, dengan masing-masing pihak mempunyai peran sama atau berbeda, berdasarkan perjanjian yang disepakati.
4. *Dikontrakkan kepada swasta*; Dalam hal ini penyelenggaraan layanan dilakukan oleh swasta dengan mendapatkan bayaran dari pemerintah daerah;
5. *Dikelola oleh lembaga yang ada saat ini*; Artinya, pengelola suatu layanan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang ada dengan meningkatkan efisiensi. Pilihan yang dapat dikembangkan dalam hal ini yaitu penggabungan beberapa kelembagaan yang mengelola layanan tersebut, baik dalam satu daerah

ataupun antar daerah. Pola inilah yang disebut dengan *amalgamasi*.

Dari lima alternatif kelembagaan di atas, yang berkaitan dengan kajian ini terutama adalah pola *amalgamasi* sebagai model kerjasama pembangunan antar daerah untuk meningkatkan kinerja pembangunannya. Pola *amalgamasi* ini dapat dilakukan apabila ada kepentingan bersama yang terkait dengan penyelenggaraan suatu layanan. Sementara itu, daerah-daerah tersebut dihadapkan dengan berbagai keterbatasan baik sumber daya, sarana dan prasarana, atau fasilitas lainnya. Sebagai suatu ilustrasi permasalahan adalah dalam Bidang Persampahan. Kota-kota yang sudah mempunyai predikat metropolitan, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, dan lain-lain biasanya merupakan penghasil sampah yang sangat banyak. Sementara itu, karena padatnya lahan dengan pemukiman, perkantoran, industri, dan lain-lain, mereka tidak memiliki daerah pembuangan sampah yang memadai.

Daerah-daerah sekitar kota metropolitan itu pun, mempunyai kepentingan dalam hal pengelolaan sampah tersebut, termasuk kepentingan sumber pendapatan sebagai dana untuk pembangunan daerahnya. Dalam hal ini, maka dapat dibentuk kelembagaan kerjasama yang saling menguntungkan antar daerah yang terlibat, misalnya dengan melakukan pola *amalgamasi* eksternal sebagaimana direkomendasikan hasil kajian Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Tahun 2001 yang lalu (*Peningkatan Pelayanan Kebersihan Kawasan Perkotaan, LAN, 2001*). Kelembagaan yang mengelola sampah di daerah-daerah

yang berdekatan bergabung menjadi suatu kelembagaan untuk mengelola sampah secara bersama-sama. Demikian juga, apabila akan dilakukan pengembangan teknologi daur ulang, yang seringkali dihadapkan dengan keterbatasan dana, maka, apabila tidak dilakukan kerjasama (kemitraan) dengan pihak swasta atau pun privatisasi total, dapat ditempuh adalah kerjasama antar pemerintah daerah untuk membentuk kelembagaan bersama yang mengelola sampah tersebut, termasuk pengedaan teknologi daur ulangnya.

Atas dasar hal tersebut, model kelembagaan *amalgamasi* yang dapat dikembangkan dalam hubungannya dengan optimalisasi pelayanan dan pembangunan yang dilakukan di Daerah, adalah:

1. Model kelembagaan pemerintah dengan basis kemitraan antara organisasi pemerintah dalam satu wilayah (*partnership-based institution*), dapat dikembangkan model kelembagaan dengan pola *amalgamasi internal*.

Pengertian *amalgamasi* disini dimaksudkan sebagai penggabungan atau integrasi beberapa unit organisasi ke dalam satu wadah tertentu dalam rangka menyelenggarakan urusan yang sama atau sejenis. Integrasi tadi perlu dilakukan mengingat bahwa setiap unit organisasi memiliki kepentingan yang sama terhadap suatu urusan tertentu, atau memiliki tugas dan fungsi yang saling terkait satu dengan yang lain. Adapun yang dimaksud dengan *amalgamasi internal* adalah integrasi beberapa unit organisasi *di suatu*

daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan tertentu di daerah tersebut.

Sebagai contoh, untuk menyelenggarakan urusan perparkiran yang efektif, diperlukan keterlibatan beberapa instansi seperti Dinas PU Bina Marga, Dinas / Badan Pengelola Perparkiran, Dinas Pendapatan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, dan sebagainya dalam suatu wadah "Badan Pembina Perparkiran". Contoh kasus ini telah diterapkan di Kota Surabaya.

Demikian juga, penyelenggaraan urusan kebersihan atau persampahan dapat diterapkan kebijakan yang sama. Artinya, dapat dikembangkan suatu *organisasi publik non struktural* atau *semi private* yang bertugas memberikan jasa pelayanan secara tanggung renteng. Sistem kerja dengan prinsip tanggung renteng ini sangat krusial mengingat bahwa kinerja pelayanan tidak dapat dibangun oleh satu unit tertentu, melainkan sangat tergantung dari kinerja unit lainnya. Dalam kasus pelayanan kebersihan, beberapa unit organisasi pemerintah yang dapat diintegrasikan kedalam "Badan Pengelola Persampahan Daerah" misalnya adalah Dinas PU Bina Marga / Cipta Karya, Dinas Kesehatan, Bapedalda, Dinas Tata Kota / Tata Ruang, dan Dinas Pendapatan. Integrasi unit-unit teknis ini juga mencakup peran sektor swasta dan masyarakat, yang secara bersama-sama mengelola masalah kebersihan sesuai dengan fungsinya masing-masing. Dengan demikian, konsep *amalgamasi internal* ini hanya dapat diterapkan pada urusan-urusan yang

menyangkut kepentingan masyarakat di daerah tertentu (tidak bersifat lintas daerah). Dalam kasus pelayanan kebersihan, dari proses pengumpulan hingga penimbunan dan daur ulang, semuanya dilakukan dalam lingkup satu daerah tanpa mengganggu "kedaulatan" daerah lain.

2. Model kelembagaan kemitraan antar pemerintah daerah, baik dengan melibatkan swasta dan masyarakat, ataupun tanpa melibatkan swasta dan masyarakat. Model ini disebut model kelembagaan dengan pola *amalgamasi eksternal*. Beberapa daerah yang telah menerapkan konsep ini antara lain *Kartomantul* (Yogyakarta, Sleman, Bantul), *Sarbagita* (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan), atau *BKS Jabotabek* (Badan Kerjasama Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja dari pola seperti ini sepenuhnya tergantung kepada perjanjian antar pemerintah daerah yang berkepentingan (*Intergovernmental agreement*). Model *amalgamasi eksternal* biasanya diterapkan jika suatu daerah membutuhkan bantuan atau sarana tertentu dari daerah lain untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sebagai contoh, DKI Jakarta sebagai penghasil sampah terbesar namun tidak memiliki lahan yang cukup untuk membuang sampah, membutuhkan kerjasama dengan Bekasi atau wilayah penyangga lainnya dalam penyediaan lahan TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Sebaliknya, wilayah penyangga dapat menghasilkan penerimaan finansial

dari DKI Jakarta sebagai kompensasi terhadap hak pembuangan sampah yang diberikan. Disamping itu, isi atau klausul perjanjian juga dapat didesain berdasarkan jenis-jenis layanan. Misalnya, DKI Jakarta berkewajiban melakukan pengumpulan dan pembuangan sampah baik di wilayah DKI Jakarta maupun Bekasi / wilayah penyangga, sedangkan Bekasi / wilayah penyangga menyediakan lahan. Pembiayaan terhadap pemberian layanan tersebut tetap dibebankan kepada masyarakat penghasil sampah dengan sistem subsidi silang dari pemerintah.

Dengan demikian, *amalgamasi eksternal* ini juga memiliki keuntungan yang sangat besar, dimana lembaga yang *telah ada dan dilibatkan* atau lembaga yang *belum ada kemudian sengaja dibentuk* dalam rangka melaksanakan perjanjian antar daerah, memiliki jangkauan kerja seluas daerah-daerah yang melakukan perjanjian. Dengan kata lain, setiap daerah tidak perlu membentuk lembaga khusus serta menyediakan sarana khusus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Sekali lagi, hal ini merupakan upaya mendongkrak efisiensi dan efektivitas layanan publik.

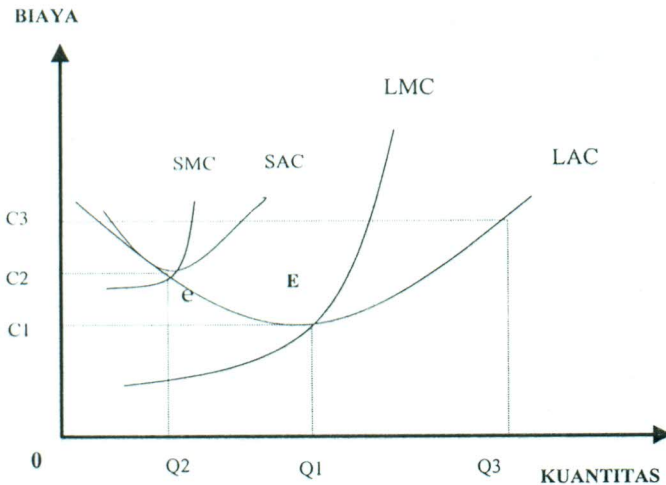
Dari dua model kelembagaan *amalgamasi* di atas, yang paling relevan dengan topik kajian kerjasama pembangunan antar daerah ini adalah model *amalgamasi eksternal*. Pola kelembagaan tersebut dapat disebut sebagai model kelembagaan yang berbasis

kemitraan, mengingat bahwa tidak ada pelaku tunggal (*single fighter*) dalam penyelenggaraan jenis pelayanan umum tertentu. Dengan kata lain, selalu terdapat pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab (*distribution of authority and responsibility*) diantara pihak-pihak yang terlibat.

D. TEORI BIAYA PRODUKSI SEBAGAI LANDASAN KERJASAMA UNTUK MENCIPTAKAN EFISIENSI BIAYA MELALUI *ECONOMIES OF SCALE*

Peningkatan efisiensi merupakan alasan lain penyebab perlunya kerja sama antar daerah. Alasan ini merujuk kepada teori biaya, yang menyatakan bahwa makin banyak output yang diproduksi, hingga batas tertentu dalam jangka panjang, maka rata-rata biaya per unit output makin murah. *Economies of scale* tercapai pada saat rata-rata biaya per unit output paling kecil (*minimum cost*). Setelah melewati titik tersebut, maka rata-rata biaya pun meningkat kembali. Dalam kaitan ini, kerjasama antar daerah dalam menghasilkan produk atau layanan tertentu dilakukan dalam upaya mencapai *economies of scale*. Apabila digambarkan pernyataan di atas adalah sebagai berikut:

Gambar 2.2
Fungsi Biaya Rata-rata Jangka Panjang dan *Economies of Scale*



Keterangan:

SAC = *Short run Average Cost*, atau biaya rata-rata jangka pendek per unit produksi.

SMC = *Short run Marginal Cost*, atau biaya marginal jangka pendek, yaitu tambahan biaya setiap satu unit tambahan produksi, dalam jangka pendek.

LAC = *Long run Average Cost*, atau biaya rata-rata jangka panjang per unit produksi

LMC = *Long run Marginal Cost*, atau biaya marginal jangka panjang, yaitu tambah biaya setiap satu unit tambahan produksi, dalam jangka panjang.

Gambar 2.2 dapat dijelaskan sebagai berikut: Dalam jangka pendek, makin banyak unit produksi yang dihasilkan, sampai batas tertentu, makin rendah biaya produksi rata-ratanya, terlihat dari kurva SAC yang semakin menurun hingga titik "e". Penurunan biaya rata-rata jangka pendek ini disebabkan karena sampai batas produksi tertentu (yaitu titik e), biaya tetap dari suatu perusahaan tidak perlu ditambah meskipun jumlah unit produksi ditingkatkan. Contoh komponen biaya tetap tersebut antara lain biaya pemeliharaan gedung. Penurunan biaya rata-rata per unit tersebut berlangsung hingga mencapai *biaya rata-rata jangka pendek yang minimal* pada titik "e". Meskipun dalam jangka pendek biaya rata-rata telah mencapai minimal, namun dalam jangka panjang kondisi tersebut masih belum minimal, artinya efisiensi dalam jangka panjang masih bisa ditingkatkan.

Dengan peningkatan berbagai faktor antara lain teknologi yang semakin baik, kualitas SDM yang semakin tinggi, manajemen yang semakin profesional, maka dalam jangka panjang efisiensi masih terus dapat ditingkatkan, sebagaimana terlihat dari kurva LAC yang semakin menurun. Penurunan biaya rata-rata dalam jangka panjang terus berlangsung hingga mencapai *biaya minimal rata-rata*

jangka panjang pada titik E, dengan rata-rata biaya sebesar C1 dan jumlah unit produksi yang dihasilkan sebesar Q1. Interval tingkat produksi dimana penambahan output akan menurunkan biaya produksi jangka panjang per unit, disebut *Economies of Scale* (Prathama Rahardja, 1999: 181).

Meskipun teknologi, manajemen, dan sumber daya manusia dapat meningkatkan efisiensi, namun apabila perusahaan tidak mampu beradaptasi dengan kemajuan teknologi tersebut, maka kemajuan teknologi yang terjadi justru akan meningkatkan kembali biaya rata-rata. Demikian juga, jika kemampuan manajerial yang ada dalam perusahaan tidak mampu mengikuti kemajuan teknologi yang terjadi, atau keterbatasan kemampuan manajerial dalam skala produksi yang terlalu besar, maka biaya rata-rata produksi jangka panjang pun akan meningkat lagi. SDM pun demikian, apabila skala produksi diperbesar terus, maka jumlah dan mutu SDM yang dibutuhkan pun tidak dapat dipenuhi secara cepat, sehingga biaya rata-rata meningkat lagi. Kondisi. Kondisi penurunan kembali tingkat efisiensi jangka panjang digambarkan dalam gambar 2.2. dengan kurva LAC dari titik E ke sebelah kanan. Interval tersebut, yaitu interval tingkat produksi dimana penambahan tingkat produksi justru menaikkan biaya produksi jangka panjang per unit, disebut *Diseconomies of Scale* (Prathama Rahardja, 1999: 181).

E. TEORI KUTUB PERTUMBUHAN (*GROWTH POLE THEORY*) SEBAGAI LANDASAN PEMACUAN PERTUMBUHAN SUATU KAWASAN LINTAS DAERAH

Dilakukannya kerjasama pembangunan antar daerah juga dalam upaya memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Alasan ini mengacu kepada teori tentang kutub pertumbuhan (*growth poles theory*). Disadari atau tidak, bahwa daerah administratif tidak selalu sama dengan daerah perencanaan. Sering kali suatu daerah yang memiliki karakteristik yang homogen, namun secara administratif berada pada dua atau lebih daerah yang berbeda. Di samping itu, teori kutub pertumbuhan, dalam konteks ekonomi spasial, menyatakan bahwa pertumbuhan tidak terjadi di sembarang tempat dan juga tidak terjadi secara serentak. Pertumbuhan terjadi pada titik-titik atau kutub-kutub perkembangan, dengan intensitas yang berubah-ubah. Perkembangan itu pun menyebar sepanjang saluran-saluran yang beraneka ragam dan dengan efek yang beraneka ragam pula terhadap keseluruhan perekonomian.

Atas dasar pemikiran tersebut, untuk lokasi-lokasi tertentu yang mempunyai homogenitas karakter, namun berada pada daerah administratif yang berbeda, sementara daerah itu merupakan titik potensial untuk dikembangkan dalam memacu pertumbuhan, maka perlu adanya pengintegrasian perencanaan sehingga mampu memberikan kontribusi optimal terhadap pemacuan pertumbuhan di daerah-daerah yang memilikinya. Dalam

kaitan ini, kerjasama antar daerah untuk membuat suatu perencanaan yang terintegrasi dengan berbasis kompetensi lokasi, sangat diperlukan.

Analisis titik pertumbuhan mengandung hipotesis bahwa pendapatan di daerah pertumbuhan sebagai keseluruhan akan mencapai maksimum apabila pembangunan dikonsentrasikan pada titik-titik pertumbuhan daripada jika pembangunan itu dipencarpencar di seluruh daerah. Dengan demikian interaksi antara titik-titik pertumbuhan dengan daerah-daerah di sekitarnya menjadi penting. Ada beberapa keuntungan yang didapatkan dari pengembangan kutub pertumbuhan ini, antara lain bersumber dari:

1. *Spread effect*, yang menyatakan bahwa pada waktunya, kualitas propulsip dinamik dari kutub pertumbuhan akan memancar ke luar dan memasuki ruang di sekitarnya. *Trickling down* atau *spread effect* ini sangat penting dalam perencanaan regional dan merupakan sarana kebijakan pembangunan;
2. *Polarisasi*, yaitu bahwa pertumbuhan yang cepat dari *leading industries (propulsive growth)*, mendorong polarisasi dari unit-unit ekonomi lainnya ke dalam kutub pertumbuhan. Implisit dalam proses polarisasi ini adalah berbagai macam keuntungan *aglomerasi*.
3. *Keuntungan aglomerasi*, yang meliputi tiga tipe keuntungan yang dapat diidentifikasi, yaitu:

- a. Keuntungan yang bersifat intern yang didapatkan oleh perusahaan yang bersangkutan, antara lain turunnya biaya rata-rata sebagai akibat kenaikan tingkat output, keuntungan-keuntungan yang bersumber dari akibat spesialisasi pekerjaan, keuntungan manajemen, pemasaran, dan keuangan;
- b. Keuntungan yang bersifat ekstern bagi perusahaan tapi bersifat intern bagi industri. Wujudnya adalah turunnya biaya satuan output bagi perusahaan sebagai akibat dari meluasnya industri pada suatu lokasi tertentu. Keuntungan-keuntungan lokalisasi seperti itu ditimbulkan oleh kedekatan lokasi dari perusahaan-perusahaan yang saling berkaitan, dan berkembangnya kelompok tenaga kerja yang besar terampil, kemudian saling tukar bahan dan produk (*the road is the conveyor belt*), kemungkinan lahirnya perusahaan baru untuk mengolah bahan-bahan sisa, dan berkembangnya jasa-jasa spesialisasi yang dapat dipergunakan untuk semua perusahaan, seperti R & D, jasa reparasi, dan lain-lain.
- c. Keuntungan yang bersifat ekstern bagi industri, tetapi bersifat intern daerah perkotaan, yang dikenal dengan keuntungan urbanisasi (*urbanisation economies*), seperti perkembangan pasar tenaga kerja perkotaan, kemudahan memasuki pasar yang lebih besar, adanya sektor

swasta dan pemerintah yang menyediakan berbagai macam jasa bagi penduduk dan bagi industri. Jasa-jasa tersebut antara lain tersedianya fasilitas pengangkutan, fasilitas sosial seperti sekolah, rumah sakit, dan lain-lain.

Memperhatikan berbagai macam keuntungan dari pengembangan kutub pertumbuhan ini, maka teori ini menjadi penting dan menarik sebagai suatu sarana kebijakan pembangunan. Dengan teridentifikasinya keuntungan aglomerasi, maka pengembangan kutub pertumbuhan menjadi suatu sarana kebijakan yang sangat efisien untuk melahirkan perkembangan. Dilihat dari sisi anggaran, pemusatan investasi pada titik-titik pertumbuhan tertentu adalah lebih murah daripada pemberian bantuan besar-besaran kepada daerah-daerah yang besar. Dan terakhir, *spread effects* yang ditimbulkan oleh kutub pertumbuhan akan membantu memecahkan persoalan yang dialami oleh daerah-daerah yang sedang merosot (John Glasson, dalam Paul Sitohang, 1990: 164).

BAB III

FORMULASI MODEL

Atas dasar kajian teoritis tersebut, dapat dirumuskan enam kategori besar model kerjasama pembangunan antar daerah dilihat dari alasan-alasan perlunya kerjasama tersebut. Keenam model besar tersebut secara garis besar diuraikan sebagai berikut:

A. KERJASAMA USAHA DENGAN MEMBENTUK LEMBAGA BARU YANG BERSIFAT PERMANEN (MODEL I)

1. Bentuk Badan Kerjasama

Sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan oleh dua atau lebih daerah akan kepentingan pengelolaan sebuah layanan pada publiknya, maka salah satu model yang dapat dilakukannya adalah membentuk satu badan usaha bersama yang bersifat permanen.

Dalam pembentukan kelembagaan badan usaha baru tersebut, masing-masing daerah dapat menentukan kepentingannya melalui kontribusi kepemilikan dalam badan usaha tersebut, yang diukur oleh nilai saham yang dimilikinya. Badan usaha baru ini akan beroperasi secara profesional, dalam arti dipimpin dan dikelola oleh manajemen yang terpisah dari struktur pemerintahan daerah. Sementara itu, kedudukan pemerintah daerah hanya sebatas sebagai pemilik

saham yang dalam operasionalnya akan diwakili oleh anggota komisaris badan usaha tersebut.

Bentuk lain yang mungkin dapat dilakukan dalam bentuk kerja sama badan usaha ini adalah badan usaha milik satu daerah memberikan layanan kepada dua atau lebih daerah layanan. Dimana sebagai konsekuensinya, badan usaha yang dimiliki oleh satu daerah itu harus memberikan kontribusi yang seimbangan dan proporsional kepada daerah lain, sebagai imbalan atas konsumen yang dilayani oleh daerah tersebut. Kontribusi ini bisa dalam bentuk tingkat kepemilikan dan sekaligus tingkat hak penerimaan profit dari badan usaha tersebut.

2. Kedudukan Badan Kerjasama

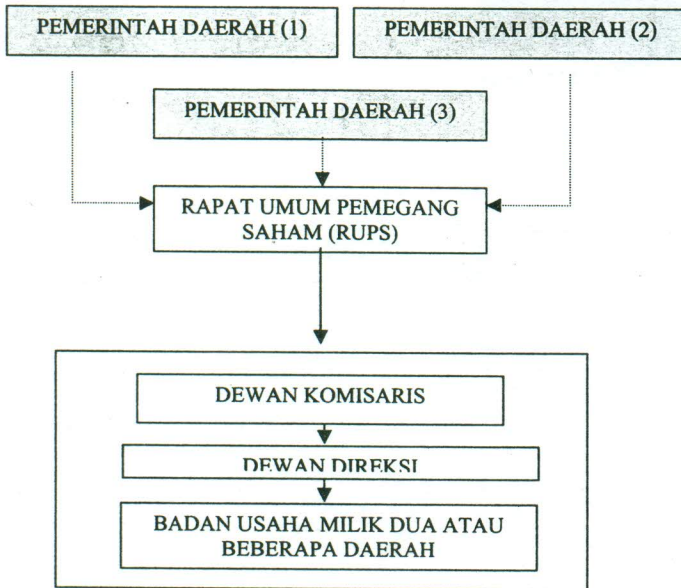
Sesuai dengan kedudukan hukum yang dimiliki Badan Usaha, maka kedudukan badan usaha dalam hubungannya dengan masing-masing pemerintah daerah bersifat terpisah. Hubungan yang ada hanya bersifat hubungan antara manajemen pengelola badan usaha dengan pihak pemilik saham, seperti hubungan dalam dunia usaha pada umumnya.

Jadi fungsi pengendalian dan pertanggungjawaban badan usaha ke masing-masing pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme rapat umum pemegang saham (RUPS). Dimana dalam RUPS tersebut, pemda sebagai pemilik saham dapat meminta pertanggungjawaban Badan Usaha dan sekaligus pemda dapat menentukan personil untuk duduk sebagai salah satu

satu anggota dan atau ketua dari dewan komisaris, yang nantinya akan berfungsi sebagai pengendali Badan usaha dalam menjalankan manajemen usahanya.

Hubungan antara pemerintah daerah dengan badan usaha yang dibentuknya dapat digambarkan dalam skema hubungan sebagai berikut:

Gambar 3.1
Model Kerjasama Usaha
Dengan Membentuk Kelembagaan Baru



3. *Prakondisi yang diharuskan*

Kerjasama yang berbentuk badan usaha, dan tentu yang bersifat permanen ini dapat dilakukan dengan prakondisi sebagai berikut:

Pertama, untuk membentuk badan usaha yang baru sama sekali, artinya masing-masing daerah sebelumnya tidak memiliki badan usaha, maka pada saat ingin membentuk, selain harus ada *political will* (kemauan politik) dari masing-masing daerah juga

harus ada kepentingan yang sama dari dua atau lebih pemerintah daerah yang memiliki objek atau urusan yang secara ekonomis layak dikelola melalui satu badan usaha.

Kemauan politik ini sangat penting sebab, sangat dimungkinkan bahwa pengelolaan sebuah urusan atau layanan itu dipersepsi oleh masing-masing daerah layak dikelola dengan secara sendiri-sendiri oleh badan usaha daerahnya masing-masing. Sehingga, dengan kemauan politik ini diharapkan masing-masing daerah menyadari bahwa pengelolaan Badan Usaha selayaknya didasarkan pada perhitungan skala ekonomis, yang berarti apakah tidak mungkin satu urusan atau layanan yang sejenis dalam beberapa daerah dikelola oleh satu badan usaha milik bersama, sehingga keuntungan dan sekaligus kualitas dari penyelenggaraan layanan tersebut akan semakin baik lagi.

Kedua, membentuk badan usaha baru ini, juga dapat dilakukan jika satu daerah sudah memiliki badan usaha, sementara daerah yang lain tidak memiliki badan usaha, tapi daerah tersebut membutuhkan layanan tersebut. Dalam kondisi yang seperti ini, maka daerah yang memiliki badan usaha harus menyadari bahwa perluasan jangkauan layanan akan memberikan keuntungan dalam bentuk perluasan konsumen, yang berarti akan sejalan dengan tingkat profitabilitas badan usaha tersebut. Namun karena konsumen itu dari daerah lain maka, suatu yang wajar pula jika keuntungan yang diperolehnya didistribusikan secara proporsional kepada daerah

yang mempunyai konsumen tersebut. Dengan demikian daerah yang tidak secara langsung memiliki badan usaha memiliki keuntungan di daerahnya terselenggarakannya layanan yang sebelumnya tidak ada, dan sekaligus daerah tersebut mendapatkan kontribusi yang proporsional dari tingkat keuntungan yang diperoleh badan usah tersebut.

4. Tujuan Kerjasama

Diselenggarakannya bentuk kerja sama badan usaha yang permanen ini diharapkan dapat mencapai tujuan utamanya adalah: tercapainya tingkat penyelenggaraan layanan yang secara ekonomis layak untuk dikelola. Artinya layanan itu memenuhi tingkat skala ekonomis dan atau bahkan jauh di atas itu; sehingga penyelenggaraan layanan tersebut menjadi layak untuk diselenggarakan oleh satu badan usah.

Tujuan lainnya adalah, dengan adanya kerjasama dalam bentuk pembentukan badan usaha baru adalah terjadinya peningkatan layanan publik oleh suatu daerah atas sebuah layanan yang mungkin sebelumnya tidak atau belum mampu dilaksanakan oleh satu daerah. Selain itu adanya pembentukan kerjasama badan usaha ini, memungkinkan satu daerah dengan daerah lain yang memiliki perbedaan kapasitas sumber daya baik dalam sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya dapat teroptimalisasikan melalui kerja sama ini.

5. Mekanisme Kerjasama

Beberapa mekanisme kerjasama yang dimungkinkan dapat dilakukan dalam pembentukan badan usaha baru ini adalah :

- a. Membentuk badan usaha yang sama sekali baru, dimana kepemilikan sahamnya diatur oleh tingkat kepentingan masing-masing daerah.
- b. Menggabungkan badan usaha -badan usaha sejenis dari beberapa daerah.
- c. Perluasan jaringan dan jangkauan layanan dari sebuah badan usaha milik satu daerah ke daerah lain yang membutuhkan.

6. Status Kepegawaian

Sesuai dengan status hukum, badan usaha yang secara yuridis formal terpisah dari struktur pemerintahan daerah, maka kepegawaian di badan usaha statusnya adalah pegawai badan usaha daerah. Yang diangkat dan diberhentikan oleh surat keputusan badan usaha daerah yang bersangkutan.

7. Sistem Pendanaan

Sistem pendanaan untuk pembiayaan badan usaha ini dilakukan dengan sharing pendanaan melalui kepemilikan saham. Jadi kontribusi masing-masing daerah dapat diukur dari nilai kepemilikan saham masing-masing daerah. Sementara pengaturan besaran pengakuan nilai saham ini akan sangat tergantung dari MOU antar masing-masing daerah tersebut.

B. KERJASAMA USAHA TANPA MEMBENTUK LEMBAGA BARU (MODEL II)

1. Bentuk Kerjasama

Kerjasama usaha tanpa membentuk kelembagaan baru merupakan bentuk kerjasama yang bisa dilakukan antara satu badan usaha satu daerah dengan badan usaha daerah lainnya, atau antara satu atau lebih badan usaha dengan satu atau lebih pemerintah daerah dalam penyelenggaraan aktivitas produksi atau distribusi suatu barang dan jasa. Dengan demikian bentuk kerjasama ini bisa terjadi dalam dua bentuk:

Pertama, kerjasama antar badan usaha daerah. Kerjasama ini dilakukan antar badan usaha dari suatu daerah dengan daerah lainnya, pada sejumlah tahapan aktivitas usahanya. Misalnya dalam penyediaan bahan baku, produksi, distribusi, maupun dalam pemasaran barang dan jasanya. Salah satu contohnya misalnya kerjasama antara beberapa PDAM, dimana PDAM satu daerah memandang lebih ekonomis kalau membeli bahan baku (air) dari PDAM daerah lain, dibandingkan dengan membangun instalasi bahan bakunya sendiri. Atau satu perusahaan daerah yang memiliki pasar/super market, dapat melakukan kerjasama perusahaan daerah lain dalam pemasaran hasil usaha badan usaha daerah lainnya.

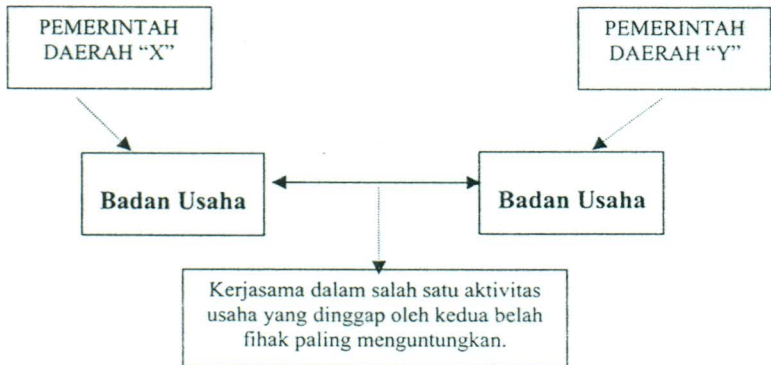
Kedua, kerjasama antara satu atau dua badan usaha daerah dengan satu atau dua daerah lainnya. Kerjasama ini dilakukan bilamana kerjasama dengan

tujuan seperti dalam bentuk pertama di atas, tidak mungkin dilakukan dikarenakan daerah yang satu tidak memiliki badan usahanya, maka badan usaha satu daerah bisa melakukan kerjasamanya langsung dengan pemerintah daerah lainnya. Hal ini bisa terjadi terutama pada saat terbentuknya suatu daerah kabupaten/kota baru. Misalnya PDAM pada satu daerah yang mengalami pemekaran. Untuk itu bagi daerah baru, dibandingkan harus membangun PDAM baru, kerja sama antara Pemerintah Daerah baru dengan PDAM yang sudah ada bisa dilakukan. Namun harus dibedakan bahwa jika kerjasama ini hanya bersifat operasional saja, tidak dalam bentuk kepemilikan sahamnya. Sebab jika sudah pada kepemilikan saham kategorinya masuk pada kerjasama ermanen. Jadi keuntungan yang diterima oleh Pemerintah daerah yang tidak memiliki PDAM hanya berupa sejumlah fee (komisi) dari nilai penjualan di daerahnya.

2. Kedudukan Badan Kerjasama

Kedudukan badan kerjasama usaha tidak permanen ini bisa digambarkan pada skematik dibawah ini: *Pertama*, Kerja sama beberapa badan usaha, sebagaimana terlihat pada Gambar berikut:

Gambar 3.2
MODEL II: Kerjasama Usaha Tanpa Membentuk
Lembaga Baru
(Kasus Kerjasama Beberapa Badan Usaha)



Kedua, Kerja sama badan usaha dengan suatu daerah, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.3
MODEL II: Kerjasama Usaha Tanpa Membentuk
Lembaga Baru
(Kasus Kerjasama Badan Usaha Dengan Suatu Daerah)



3. *Prakondisi yang disyaratkan*

Kerjasama antar badan usaha, yang tidak bersifat permanen ini dapat dilakukan dengan prakondisi, yaitu: untuk kerjasama antar badan usaha ini bisa dilakukan jika antara dua atau lebih badan usaha memiliki satu atau lebih kepentingan yang sama dari mereka yang akan bekerja sama, atas penyelenggaraan suatu objek atau urusan yang secara ekonomis layak dikelola dengan dikerjasamakan. Kemauan politik ini sangat penting sebab, sangat dimungkinkan bahwa pengelolaan sebuah urusan atau layanan itu

dipersepsi oleh masing-masing daerah layak dikelola dengan secara sendiri-sendiri oleh badan usaha daerahnya masing-masing. Sehingga, dengan kemauan politik ini diharapkan masing-masing daerah menyadari bahwa pengelolaan Badan Usaha selayaknya didasarkan pada perhitungan skala ekonomis.

4. Tujuan Kerjasama

- a. Untuk mengurangi kemungkinan kemajuan pembangunan yang pesat di suatu daerah dengan membawa akibat destruktif daerah-daerah sekitarnya langsung maupun tidak langsung. Dalam hubungan ini, titik berat perhatian ditujukan pada usaha untuk mewujudkan keserasian perkembangan daerah-daerah yang berdekatan.
- b. Untuk mewujudkan tujuan bersama terhadap bidang-bidang tertentu, terlepas apakah daerah-daerah yang bersangkutan secara geografis berdekatan atau tidak.
- c. Peningkatan dan pemerataan pembangunan dan kesempatan kerja antar Daerah yang bekerja sama.
- d. Pengentasan masyarakat dari kemiskinan di Daerah-daerah yang bekerja sama.

5. Mekanisme Kerjasama

- a. *Pembagian keuntungan dan resiko*; Keuntungan dan resiko ditanggung oleh kedua belah pihak sesuai dengan peran masing-masing pihak dalam kerjasama tersebut.
- b. *Mekanime Pertanggungjawaban*; Pertanggungjawaban dilakukan kepada DPRD atau kepada DPRD melalui Kepala Daerah masing-masing (jika Badan Usaha) atas perannya dalam kerjasama yang dilakukan.
- c. *Pihak yang bekerjasama*; Sebagaimana disebutkan bahwa kerjasama ini bisa dilakukan antar BUMD atau pada tingkat Pemerintah Daerah.

6. Status Kepegawaian

Tidak memerlukan pegawai khusus karena tidak membentuk kelembagaan baru.

7. Sistem Pendanaan

Pendanaan ditanggung oleh pihak-pihak yang bekerjasama sesuai dengan kesepakatan.

C. KERJASAMA NON USAHA DENGAN MEMBENTUK LEMBAGA BARU YANG BERSIFAT PERMANEN (MODEL III)

1. Bentuk Badan Kerjasama

Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah yang bersifat permanen dan Non Badan Usaha, dapat mempunyai minimal 3 bentuk yang tergantung kepada

fungsi dan tujuan kerjasama yang dijalin. Ketiga bentuk kerjasama tersebut adalah:

- a. *Amalgamasi*, yaitu suatu kelembagaan milik bersama pihak-pihak yang melakukan kerjasama untuk menangani urusan-urusan atau fungsi-fungsi tertentu, yang apabila dilakukan masing-masing daerah akan terjadi pemborosan, kesulitan salah satu pihak untuk melaksanakannya karena keterbatasan yang dimiliki, atau karena keterkaitan beberapa daerah dalam menyelenggarakan fungsi layanannya terhadap masyarakat. Contoh riil mengenai hal ini adalah Kelembagaan Amalgamasi dalam Pengelolaan Kebersihan Lingkungan (Persampahan). Kelembagaan amalgamasi dapat dibentuk melalui:
 - i. *Penggabungan unit-unit organisasi atau lembaga-lembaga* yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama yang menangani kewenangan atau fungsi layanan yang sama, dan membentuk kelembagaan baru. Sementara itu, kelembagaan asalnya yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama itu dihilangkan.
 - ii. *Penggabungan beberapa fungsi dari unit-unit organisasi atau lembaga-lembaga* yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama yang menangani kewenangan atau fungsi layanan yang sama, dan membentuk kelembagaan baru. Sementara itu, kelembagaan asalnya yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama itu tidak dihilangkan melainkan hanya menangani fungsi administratif dan kebijakan.

iii. *Membentuk kelembagaan yang benar-benar baru* untuk menangani layanan tertentu di daerah-daerah yang bekerjasama, bukan merupakan gabungan dari kelembagaan yang telah ada.

b. *Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah (BKPAD)*, yaitu suatu kelembagaan milik bersama pihak-pihak yang melakukan kerjasama untuk menangani semua atau beberapa urusan atau fungsi di suatu kawasan tertentu yang bersifat lintas daerah. Apabila urusan tersebut dilakukan oleh masing-masing daerah akan terjadi pemborosan, kemungkinan inkonsistensi kebijakan, ketidakefektifan pendayagunaan potensi kawasan itu, atau ketidakefektifan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di kawasan itu. Contoh riil yang mirip dengan bentuk ini adalah Badan Kerjasama Antar Daerah, seperti halnya dijamin oleh DKI Jakarta dan Jawa Barat.

c. *Badan Kerjasama Pengembangan Bidang Tertentu*, yaitu suatu bentuk kelembagaan kerjasama yang bertujuan untuk mengembangkan bidang-bidang tertentu yang potensial di daerah-daerah yang bekerjasama. Misalnya, Badan Kerjasama Pengembangan Industri Kecil, Badan Kerjasama Pengembangan Pertanian, dan lain-lain.

Bentuk-bentuk kelembagaan tersebut memiliki keuntungan yang sangat besar, dimana lembaga

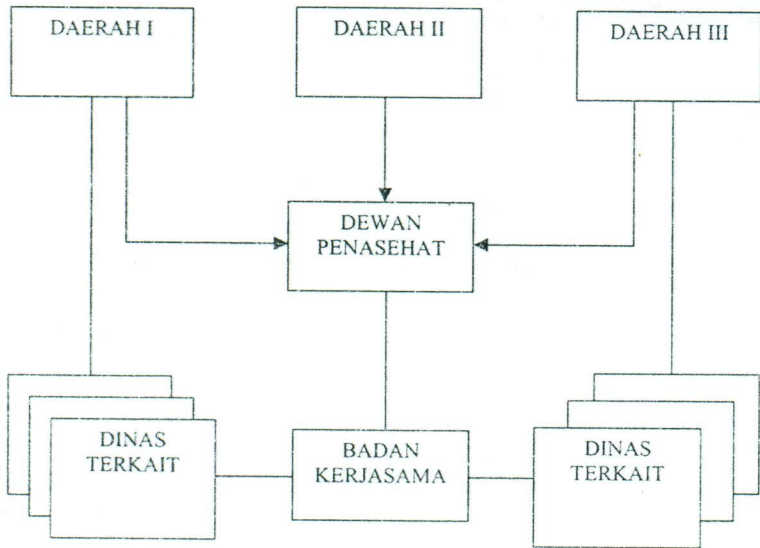
yang telah ada dan dilibatkan atau lembaga yang belum ada kemudian sengaja dibentuk dalam rangka melaksanakan perjanjian antar daerah, memiliki jangkauan kerja seluas daerah-daerah yang melakukan perjanjian. Dengan kata lain, setiap daerah tidak perlu membentuk lembaga khusus serta menyediakan sarana khusus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Hal ini merupakan upaya mendongkrak *efisiensi* dan *efektivitas* layanan publik.

2. Kedudukan Badan Kerjasama

Kedudukan Badan Kerjasama Antar Daerah (Amalgamasi atau BKPAD) bersifat otonom dalam melakukan berbagai kegiatannya yang dipandang perlu untuk kemanfaatan semua pihak yang bekerjasama, dan bertanggung jawab kepada Dewan Penasehat Kerjasama yang terdiri dari para Kepala Daerah yang bekerjasama. Sementara, dengan Lembaga atau Unit Organisasi Terkait, Badan Kerjasama mempunyai hubungan koordinatif.

Untuk menggambarkan kedudukan Badan Kerjasama tersebut dapat dilukiskan dalam diagram sebagai berikut:

**Bagan 3.4 Model Kerjasama Non Usaha
Dengan Membentuk Kelembagaan Baru**



3. Prakondisi yang Diharuskan

Kerjasama Non Badan Usaha Antar Daerah yang bersifat permanen dapat dilakukan dengan prakondisi sebagai berikut:

- a. *Amalgamasi melalui penggabungan unit-unit organisasi atau lembaga-lembaga yang menangani kewenangan atau fungsi layanan yang sama, dapat dilakukan apabila:*

- Secara fungsional kelembagaan yang menangani kewenangan atau urusan itu di setiap daerah telah ada;
- Terdapat keterbatasan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki oleh suatu daerah, dan terdapat kelebihan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki daerah lainnya.
- Kewenangan yang akan dilaksanakan oleh Badan Kerjasama ini sudah terfokus pada satu kelembagaan di masing-masing daerah yang akan bekerjasama, sehingga tatkala otonomi pengelolaan itu diserahkan kepada Badan Kerjasama, tidak ada kewenangan residual yang harus ditangani oleh lembaga atau unit organisasi asal.

b. *Amalgamasi melalui penggabungan beberapa fungsi dari unit-unit organisasi atau lembaga-lembaga yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama yang menangani kewenangan atau fungsi layanan yang sama, dan membentuk kelembagaan baru, dapat dilaksanakan apabila:*

- Secara fungsional kelembagaan yang menangani kewenangan atau urusan itu di setiap daerah telah ada;
- Terdapat keterbatasan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki oleh suatu daerah, dan terdapat kelebihan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki daerah lainnya.
- Kewenangan yang akan ditangani oleh kelembagaan kerjasama ini tersebar pada berbagai institusi yang berbeda-beda di setiap daerah yang bekerjasama. Dengan demikian,

eksistensi kelembagaan asal harus tetap ada untuk menjalankan fungsi lainnya yang tidak ditangani oleh kelembagaan kerjasama.

c. *Amalgamasi dengan membentuk kelembagaan yang benar-benar baru*, dapat dilakukan apabila:

- Secara fungsional belum ada kelembagaan yang menangani kewenangan atau urusan itu di semua daerah yang akan bekerjasama;
- Terdapat keterbatasan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki oleh suatu daerah, dan terdapat kelebihan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki daerah lainnya.

d. *Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan (BKPK)*, dapat dibentuk apabila terdapat suatu kawasan tertentu yang bersifat lintas daerah dan mempunyai potensi pengembangan yang baik. Misalnya, jika kawasan Puncak merupakan kawasan potensial untuk pengembangan wisata agro, maka Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor dapat membentuk Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan.

e. *Badan Kerjasama Pengembangan Bidang Tertentu*, dapat dibentuk apabila terdapat potensi pengembangan bidang tertentu yang relatif sama diantara daerah-daerah yang bekerjasama. Misalnya, jika Daerah A, B, dan C memiliki potensi pengembangan pertanian, maka daerah-daerah ini dapat membentuk badan kerjasama untuk mengembangkan pertanian. Contoh lain, adalah jika Daerah A mempunyai potensi untuk pengembangan tanaman kapas, dan Daerah B mempunyai potensi

untuk pengembangan industri kapas, maka kedua daerah itu dapat membentuk Badan Kerjasama Pengembangan Komoditi Kapas.

4. Tujuan Kerjasama

Kerjasama antar daerah dengan membentuk kelembagaan baru yang bersifat permanen dan non Badan Usaha mempunyai tujuan yang berbeda-beda sesuai dengan kelembagaan yang dibentuk. Secara garis besar, tujuan pembentukan kelembagaan-kelembagaan ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Pembentukan kelembagaan amalgamasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya atau mengatasi keterbatasan yang dimiliki suatu daerah, melalui *optimalisasi fungsi kelembagaan*.
- Pembentukan Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan bertujuan untuk memacu pertumbuhan daerah-daerah yang bekerjasama melalui *optimalisasi potensi kawasan*.
- Pembentukan Badan Kerjasama Pengembangan Bidang tertentu bertujuan untuk memacu pertumbuhan daerah-daerah yang bekerjasama melalui *optimalisasi potensi bidang tertentu*.

5. Mekanisme Atau Proses Kerjasama

Lembaga kerjasama antar daerah, mempunyai mekanisme yang berbeda-beda antara satu model dengan model lainnya, . Dalam hal ini, mekanisme kerjasama dengan membentuk kelembagaan Non

Badan Usaha yang bersifat permanen (Amalgamasi, Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan, dan Badan Kerjasama Pengembangan Bidang), mempunyai mekanisme secara umum sebagai berikut:

6. Tugas Badan Kerjasama

Badan Kerjasama memiliki tugas:

- a. Berdasarkan keputusan bersama mengenai bidang-bidang yang dikerjasamakan, Badan Kerjasama membuat rencana berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan keputusan tersebut, termasuk di dalamnya mengusulkan dan merekomendasikan rencana kegiatan, pengorganisasian, pembiayaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan yang dikerjasamakan;
- b. Menyiapkan berbagai sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan rencana tersebut, setelah mendapatkan persetujuan dari pihak-pihak yang bekerjasama;
- c. Mengorganisasikan rencana pelaksanaan kegiatan tersebut;
- d. Melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
- e. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut dengan pihak-pihak yang terkait, baik pemerintah daerah yang bekerjasama, instansi terkait di daerah-daerah yang bekerjasama tersebut, instansi terkait yang berada di luar daerah tersebut (termasuk Instansi Pusat dan Propinsi), pihak swasta yang terkait, maupun dengan masyarakat;
- f. Melakukan pengawasan dan evaluasi internal terhadap pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut.

- g. Melaporkan dan merekomendasikan hasil kepada pihak-pihak yang bekerjasama;
- h. Memberikan fasilitasi dan dukungan bagi pengembangan kawasan tertentu (untuk Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan) atau bidang tertentu (untuk Badan Kerjasama Pengembangan Bidang).

7. Risk and Benefit Sharing

Pembagian resiko dan manfaat merupakan hal kedua yang harus disepakati bersama oleh pihak-pihak yang bekerjasama. Dalam kaitan ini, yang dimaksud resiko meliputi:

- Biaya yang diperlukan dalam rangka kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Badan Kerjasama
- Dampak negatif yang muncul (jika ada) dari adanya kegiatan yang dilakukan oleh Badan Kerjasama.

Sementara itu yang disebut benefit meliputi:

- *Financial benefit*, yaitu manfaat keuangan yang didapatkan sebagai balas jasa atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan Badan Kerjasama terhadap masyarakat pengguna;
- *Social benefit*, yaitu manfaat yang didapatkan oleh masyarakat dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Badan Kerjasama.

Dalam konteks ini resiko dan manfaat yang ditimbulkan dari dibentuknya kerjasama antar daerah harus ditanggung dan dinikmati oleh semua pihak

yang bekerjasama. Besarnya manfaat yang diterima oleh masing-masing daerah, ditentukan oleh besarnya resiko yang harus ditanggung oleh masing-masing daerah, yang secara formal ditentukan atas dasar kesepakatan pihak-pihak yang bekerjasama.

8. Kedudukan dan Peran PEMDA Dalam Kerjasama

Badan Kerjasama Antar Daerah merupakan suatu badan yang dibentuk atas dasar kepentingan semua pihak. Oleh karena itu semua daerah yang terlibat dalam kerjasama itu mempunyai kedudukan dan peran yang sama. Untuk merepresentasikan kesamaan kedudukan dan peran semua daerah yang bekerjasama itu, maka semua Kepala Daerah yang bekerjasama duduk bersama dalam suatu Dewan Penasehat.

9. Mekanisme Pertanggung Jawaban

Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah bertanggung jawab kepada Semua Kepala Daerah yang bekerjasama melalui Dewan Penasehat. Mekanisme pertanggung jawaban dilakukan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

10. Tata Hubungan Kerja Dengan Instansi Pemda Lainnya

Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah mempunyai hubungan koordinatif dengan instansi instansi lain yang terkait yang ada di daerah-daerah

yang bekerjasama tersebut. Misalnya, Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan Puncak, mempunyai fungsi koordinatif dengan Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata, dan dinas lain yang terkait di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor.

11. Pihak Yang Bekerjasama

Model kerjasama dengan membentuk kelembagaan Non Badan Usaha yang bersifat permanen dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota dengan persetujuan DPRD.

12. Jangka waktu pelaksanaan kerjasama

Jangka waktu kerjasama model ini tergantung kepada kesepakatan bersama. Apabila ditetapkan target-target hasil yang harus dicapai melalui kerjasama ini, maka batas waktu kerjasama adalah hingga target-target tersebut tercapai.

13. Status Kepegawaian

Pegawai Badan Kerjasama antar daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari daerah-daerah yang bekerjasama, yang jumlah serta kedudukannya diatur atas kesepakatan bersama.

14. Sistem Pendanaan

Anggaran yang digunakan oleh Badan Kerjasama berasal dari APBD daerah-daerah yang bekerjasama, yang nilainya diatur berdasarkan kesepakatan.

D.MODEL KERJASAMA NON USAHA TANPA MEMBENTUK KELEMBAGAAN BARU YANG PERMANEN (MODEL IV)

1. Bentuk Kerjasama

Penggunaan istilah lembaga kerjasama yang sifatnya tidak permanen digunakan karena sifat yang melekat pada lembaga tersebut. Lembaga dimaksud dibentuk berdasarkan kebutuhan yang sifatnya mendesak atau sangat perlu dilakukan, namun tidak perlu dikukuhkan secara permanen atau jangka waktu yang lama. Artinya lembaga tersebut dapat dibubarkan bila waktu atau tahap pelaksanaan kegiatan yang dikemukakan dalam perjanjian berakhir. Selain itu dapat pula dilakukan kerjasama lanjutan. Adapun lamanya kerjasama dapat ditentukan berdasarkan jangka waktu tertentu, tahap penyelesaian pekerjaan (fungsi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan atau pengendalian), tahap penyelesaian suatu lokasi tertentu (yang dapat juga dilanjutkan pada lokasi lainnya) atau berdasarkan hal-hal lainnya berdasarkan perjanjian antara pihak-pihak yang terkait

Kegiatan tersebut dibentuk pada prinsipnya adalah selain untuk efektifitas dan efisiensi, anggaran, juga dilakukan dalam rangka memberdayakan masyarakat saling mengisi antara pemerintah (daerah) dan masyarakat. Dikatakan saling mengisi karena beberapa kemungkinan, yaitu pada masing-masing pihak mempunyai keterbatasan, antara lain menyangkut: asset, lahan, biaya, sumberdaya manusia (baik kualitas menyangkut kemampuan dan keahlian serta kuantitas), bahan baku, sarana, teknologi, wawasan dan marketing

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam menjalin kerjasama ini adalah untuk mengurangi keterlibatan birokrasi, yang tidak jarang malah memperumit prosedur dan tata kerja serta tidak lepas dari birokrasi dalam pelaksanaannya. Disamping itu mengurangi kontrol pusat, yang sebetulnya dapat dilakukan oleh aparat yang lebih dekat

Ciri-ciri yang nampak adalah sebagai berikut:

- Menangani suatu bidang kegiatan yang bersifat khusus
- Susunan organisasinya dapat berbentuk inter lembaga dapat pula diserahkan kepada lembaga khusus yang disertai untuk menangani bidang tersebut

Dalam perencanaan dan pelaksanaan suatu kegiatan program dan proyek pembangunannya harus dirumuskan secara lebih terpadu dan diarahkan tidak saja untuk kegiatan yang dibiayai pemerintah melainkan juga identifikasi program yang dapat

ditawarkan kepada dunia usaha dengan pola kerjasama tertentu, seiring dengan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam kaitan ini, perlu dipikirkan terus peningkatan keterkaitan ekonomi yang integral. Kemudian, kalau memang sudah diketahui tujuannya, apa yang ingin kita capai sekarang? Apakah pencapaian itu semata-mata harus oleh atau dari pemerintah? Mungkinkah swasta asing ikut? Mungkinkah swasta dalam negeri turut serta? Kalau memang mereka tidak boleh ikut, mungkin kita secara bersama-sama malah ikut, nah ini polanya bagaimana? Masing-masing mewujudkan kekuatan yang berlipat ganda atau masing-masing mengurangi 50-50, sehingga yang terjadi adalah efisiensi yang duplikasinya bisa berkurang melalui pembicaraan bersama.

Rencana yang hendak tawarkan, perlu dievaluasi terlebih dahulu, mana yang harus dikerjakan pemerintah dan mana yang sebaiknya diserahkan ke swasta.

Kerjasama dapat pula dilakukan atas dasar penerapan teknologi baru dalam rangka membantu pelaksanaan otonomi daerah., sebagai contoh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur melakukan kerja sama dengan Divre VI Kalimantan PT Telkom Tbk untuk memanfaatkan teknologi voice processing systems dan geographical information system. Kerja sama ini merupakan kelanjutan dari kerja sama sebelumnya. Sejak dua tahun lalu Pemkab Kutai Timur telah

menjalin kerja sama dengan PT Telkom Divisi Riset dan Teknologi (RisTI) di Bandung.

Kemudian Sebagai upaya partisipasi dalam pengelolaan dan pemberdayaan sumberdaya daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah (Otda), PT Telkom mengembangkan layanan baru bernama e-Government Terpadu. Untuk tahap awal, e-Government Terpadu diterapkan di Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur dan akan dikembangkan di daerah-daerah lain. Dalam kerjasama dengan Pemda Sidoarjo, PT Telkom melalui Divisi Regional V dan RisTI serta Probis B2B menyediakan skenario implementasi termasuk software aplikasi dan infrastruktur jaringan. Sedangkan Pemda Sidoarjo menyediakan hardware-nya berupa peralatan komputer yang terhubung dalam jaringan Local Area Network (LAN).

Adapun nomenklatur yang digunakan dalam kegiatan semacam ini dapat menggunakan nama tim, panitia, proyek atau nama lain sesuai dengan keputusan atau kesepakatan instansi atau pihak yang terkait.

2. *Prakondisi Yang Diperlukan*

Sebelum dilakukan kerjasama maka terlebih dahulu perlu dilakukan evaluasi sebelum dimasukkan kedalam anggaran. Pilihlah prioritas yang baik di mata pemerintah maupun swasta/pengusaha. Tetapkan definisi atau buat definisi ganda di bidang yang berbeda, supaya tak terjadi duplikasi.

Hal-hal yang diperlukan perlukan dalam merintis kerjasama antara lain berupa :hasil penelitian pendahuluan , apakah survey yang sengaja dilakukan, hasil workshop atau lokakarya, atau karena kondisi yang darurat, sehingga yang pekerjaan tersebut perlu diserahkan kepada pihak lain. Perundingan, tentang batasan kerjasama, hak dan kewajiban pihak 1 dan pihak 2. Selanjutnya dibuat perjanjian yang menyangkut:

- a. Penetapan azas, tujuan, sasaran dan fungsi
- b. Hak dan kewajiban masing-masing yang bermitra
- c. Kedudukan, pemerintah dalam kegiatan serta penetapan jangka waktu rencana
- d. Strategi yang akan dilakukan
- e. Sistem pengawasan dan pengendalian
- f. Ketentuan pidana atau bila terjadi pelanggaran atau penyelewengan
- g. Perjanjian yang menyangkut pembiayaan
- h. Perjanjian yang menyangkut tanggungjawab pihak pertama dan kedua
- i. Perjanjian yang menyangkut sasaran kerja
- j. Pembagian hasil usaha kerjasama

Bila diperlukan, perlu ditetapkan pula SK tim yang terlibat dalam ketentuan tersebut serta sejauhmana peranan masing-masing yang terlibat, baik perorangan berdasarkan jabatannya dalam kegiatan tersebut, maupun secara organisasional yang menyangkut pihak I dan II.

3. Tujuan Kerja Sama

Kerjasama ini dilakukan tentunya mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang dilaksanakan untuk tujuan sinergisme karena antara satu dengan yang lainnya masing-masing mempunyai keterbatasan.

Keterbatasan tersebut biasanya menyangkut waktu, kemampuan (pembiayaan, sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya) , keterbatasan teknologi, wawasan, marketing dan networking. Disamping itu, juga meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pembangunan , baik pembangunan ekonomi maupun pembangunan masyarakat. Hal lain yang mendorong perlu dilakukan kerjasama adalah untuk mempersatukan pihak-pihak yang berbeda kepentingan sehingga perlu digabung untuk menumbuhkan motivasi kedua belah pihak. Hal lain yang dapat diperoleh dari pihak pemerintah adalah memberi dan mempermudah investasi dan peluang usaha bagi pihak swasta.

4. Mekanisme Proses Kerjasama

Mekanisme kerjasama dapat dilakukan baik sejak tahap persiapan, pelaksanaan maupun pengawasan. Jika Hal ini tergantung pula pada jenis kegiatan yang akan dikerjasamakan. Misalnya untuk bangunan, hanya pada tahap fondasi saja, sampai penyelesaian bangunan atau dilanjutkan sampai perlengkapan sarananya. Jika kegiatan berupa pembangunan/perbaikan jalan, tahap-tahap dapat diukur berdasarkan panjang jalan dalam ukuran

tertentu. Dilihat dari segi pekerjaannya dapat diserahkan secara keseluruhan atau borongan maupun sebagian demi sebagian.

5. Risk And Profit Sharing

Kegiatan yang dikerjasdamakan dapat berupa pekerjaan yang sifatnya mencari keuntungan, dapat pula yang tidak bahkan ada yang bersifat social. Dalam hal pembagian profit disesuaikan dengan perjanjian apakah 50-50 atau pembagian lain berdasarkan keuntungan lainnya, misalnya pihak pertama hanya menyediakan sarana untuk disewa atau menyediakan modal dengan pengembalian dalam jangka waktu tertentu disertai sejumlah bunga tertentu atau bagi hasil berdasarkan prosentase tertentu dengan dengan beban / resiko . Beban/resiko ini dapat ditanggung bersama, dibebankan pada pihak I ata pihak II, sesuai dengan perjanjian bila dalam masa kerjasama

6. Peran Pemda Dalam Kerjasama

Peran Pemda dalam kerjasama ini dapat bermacam-macam juga tergantung dari jenis dan maksud kerjasama tersebut. Dalam hal ini dapat berperan sebatas pengambilan keputusan saja atau bertindak sebagai fasilitator. Selain itu dapat pula sebagai fasilitator, dalam arti menyediakan sarana/prasarana saja, sedangkan pelaksanaanya diserahkan kepada pihak lain. Dalam rangka mengintegrasikan kepentingan masing-masing yang terkait, jika diperlukan atau bahkan sangat diperlukan perannya

sebagai koordinator. Sedang keterlibatannya dalam kegiatan tersebut dapat terlibat dalam proses perencanaan atau pengawasannya saja atau ikutserta dalam pelaksanaan kegiatan. Dilihat dari segi fisik, peran pemda dapat sebagai penyedia lahan dasar, karena penyediaan tersebut dinilai sulit jika dilakukan oleh swasta, misalnya dalam hal pembebasan tanah.

7. Mekanisme Pertanggungjawaban

Yang menjadi penanggungjawab dalam hal pertanggungjawaban dapat berada ditangan pimpinan instansi, pejabat yang secara fungsional menangani kegiatan dimaksud, bendaharawan atau sepenuhnya menjadi tanggungjawab pihak kedua. Hal ini tergantung pula pada perjanjian yang disepakati bersama.

8. Tata Hubungan Kerja Dengan Instansi Pemda Lainnya

Dalam melaksanakan kerjasama dimungkinkan pula adanya keterkaitan dengan instansi lainnya, baik yang terdapat dalam lingkungan suatu pemda, maupun dengan pemda lainnya. Tata hubungan kerjasama dengan Pemda lainnya.

9. Status Kepegawaian

Pegawai yang terlibat dalam kerjasama ini dapat direkrut dari kalangan birokrat pada daerah tertentu, lintas daerah lintas instansi, antar instansi dengan swasta atau sepenuhnya dari swasta dengan kelebihan tertentu, baik yang berupa modal maupun keahlian.

Hal ini dimaksudkan agar terwujud saling terpenuhinya kepentingan i kedua pihak yang bekerjasama. Nomenklatur yang digunakan dapat berupa badan, dewan, tim, panitia atau komite.

10. Sistem Pendanaan

Dalam hal pendanaan, dapat bersumber dari APBD, BLN atau dari pihak investor. Selanjutnya berdasarkan dana tersebut, pemerintah (daerah) dapat memberikan penawaran sesuai dengan tujuan dilakukannya kerjasama. Sebagai contoh PJKA. . Kalau dilakukan semua oleh pemerintah mungkin akan rugi, tapi ini rugi yang bisa ditawarkan. Siapa konraktor yang berani mengelola dengan subsidi paling minim. Ini akan menghemat anggaran. Selain itu dapat juga dikelola langsung dengan dana pihak investor/swasta secara penuh. Dalam hal ini baik untung maupun rugi ditanggung oleh investor tersebut.

Pembiayaan ini pada dasarnya merupakan tanggungjawab dan beban dari pemerintahan. Pembiayaan dapat juga terbatas pada Pembiayaan Pemeliharaan oleh swasta, yakni pembiayaan yang dibutuhkan agar sistem yang ada dapat terus terpelihara dan terawat dengan baik serta pengembangan sistem tersebut. Pada prinsip dasarnya dari pemerintah itu sendiri seperti halnya pada pembiayaan investasi. Adapun pungutan atau pembebanan ke masyarakat pada hakikatnya bukan sebagai sumber pendapatan tetapi sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam meringankan beban

pemerintah. Pada suatu saat pembebanan ke masyarakat diharapkan tidak ada lagi, karena sudah terakumulasi pada pembayaran pajak.

E. MODEL KERJASAMA BANTUAN TEKNIS ATAU TECHNICAL ASSISTANCE (MODEL V)

1. Bentuk Kerjasama

Model kerjasama technical assistance merupakan bentuk kerjasama pembangunan antara daerah, dimana satu atau beberapa daerah bekerjasama dengan saling memberikan bantuan satu sama lain dalam hal-hal yang bersifat mikro atau yang bersifat teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Bentuk kerjasama dengan model kerjasama technical assistance dapat berbentuk:

- **Pemberian bantuan teknis**, menugaskan seorang pegawai atau beberapa pegawai yang memiliki kemampuan tertentu kepada daerah lain yang membutuhkan tenaga ahli tertentu untuk membantu mereka melaksanakan tugas pemerintahannya misalnya bantuan tenaga ahli akuntan pemerintahan untuk membantu pemerintah daerah lain dalam menyusun neraca pemerintahannya;
- **Pemagangan**, menugaskan seorang atau beberapa orang pegawai untuk melaksanakan program pemagangan di pemerintah daerah lain dalam meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas;

- **Perwakilan daerah**, menugaskan seorang atau beberapa orang pegawai yang memiliki keahlian tertentu untuk membantu pemerintah daerah lain dalam merencanakan pembangunan daerah yang substansinya bersinggungan dengan kepentingannya daerahnya. Tenaga ahli tersebut diberikan mandat untuk mewakili kepentingan daerahnya dalam proses perencanaan atau penyelenggaraan pembangunan yang dilakukan daerah lain yang terkait dengan kepentingan daerahnya.
- **Pertukaran pegawai**, mengadakan program pertukaran pegawai yang dimaksudkan agar terjadi saling tukar menukar pengalaman dan pengetahuan antar daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya.

2. Status kerjasama

Model kerjasama ini bersifat tentatif dan insidental disesuaikan dengan kebutuhan dari daerah masing-masing. Model kerjasama ini tidak ditangani oleh suatu lembaga tertentu, bisa dilekatkan fungsinya pada salah satu satuan organisasi dalam pemerintahan daerah. Kerjasama dapat dilakukan oleh masing-masing unit organisasi pemerintahan daerah dengan memberitahukan pada instansi tertentu yang terkait dengan fungsi kerjasama dan kepegawaian.

3. Prakondisi

Kerjasama technical assistance dapat dilakukan dengan memperhatikan kondisi-kondisi sebelumnya sebagai berikut:

1. Pemberian bantuan teknis dapat dilakukan apabila:

- Adanya permintaan bantuan dari daerah lain, karena daerah lain tersebut menghadapi permasalahan-permasalahan dalam penyelenggaraan teknis operasional pemerintahan dan atau pembangunan.
- Pemberian bantuan bersifat temporer atau bersifat sementara yang bisa dipecahkan atau diatasi dalam kurun waktu tertentu.
- Pemberian bantuan dimaksudkan untuk proses pembelajaran dan transfer pengetahuan dan keterampilan kepada daerah lain untuk meningkatkan kemampuannya

2. Pemagangan, dapat dilakukan apabila :

- Adanya keinginan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan menimba pengalaman dari daerah lain yang dinilai memiliki keunggulan-keunggulan dalam hal-hal tertentu.
- Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk menerima pelaksanaan pemagangan.
- Pemagangan ini bersifat sementara dan dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama jangan sampai mengganggu pelaksanaan tugas dari daerah lain.

3. **Perwakilan daerah**, dapat dilakukan apabila :

- Adanya kepentingan yang bersinggungan atau akan berdampak terhadap daerah lain.
- Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk menerima keterlibatan perwakilan dari daerah lain dalam proses perencanaan dan penyelenggaraan suatu pembangunan
- Perwakilan ini bersifat sementara dan dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama sampai dengan perencanaan atau penyelenggaraan pembangunan berakhir.

4. **Pertukaran pegawai**, dapat dilakukan apabila :

- Adanya keinginan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan menimba pengalaman dari daerah lain yang dinilai memiliki keunggulan-keunggulan dalam hal-hal tertentu.
- Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk menerima pertukaran pegawai.
- Pertukaran pegawai bersifat sementara dan dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama jangan sampai mengganggu pelaksanaan tugas dari daerah lain.

4. Tujuan Kerjasama

Kerjasama pembangunan antar daerah dengan model technical Assistance bertujuan untuk :

1. Mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapinya dengan meminta bantuan pemerintahan daerah yang lain yang memiliki kemampuan di bidang yang dibutuhkan;
2. Meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan menimba pengalaman dan pengetahuan dari daerah lain yang telah sukses melaksanakan program tertentu
3. Mengadakan pembaharuan dalam sektor-sektor tertentu yang diilhami oleh pelaksanaan di daerah lain.
4. Meningkatkan kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

5. Mekanisme Dan Proses Kerjasama

Dalam melaksanakan model kerjasama ini dapat dilakukan secara terdesentralisasi yakni setiap unit organisasi mempunyai hak atau kewenangan untuk mengadakan bentuk kerjasama model ini sesuai dengan bidang tugasnya. Urusan atau kewenangan yang bersifat lintas unit organisasi dapat dilakukan secara tersentralisasi yaitu dilakukan oleh suatu unit organisasi yang membidangi kerjasama.

6. Sistem Pendanaan

Dana penyelenggaraan kerjasama ini ditanggung oleh daerah masing-masing sesuai dengan kesepakatan yang dibuat.

F. KERJASAMA KEPANITIAAN BESIFAT AD-HOC (MODEL VI)

1. Bentuk Lembaga Kerjasama

Kerjasama Pembangunan Antar Daerah dengan membentuk kepanitiaan yang bersifat *ad-hoc*, dapat dilakukan dalam rangka menangani suatu masalah tertentu yang menyangkut kepentingan Daerah-daerah yang bekerja sama hingga masalah tersebut terselesaikan, atau dalam rangka menyelenggarakan sesuatu yang menyangkut kepentingan daerah-daerah yang bekerja sama. Kerja sama kepanitiaan ini lebih didasarkan kepada tujuan koordinatif antar daerah yang bekerja sama.

Ada dua bentuk kerjasama kepanitiaan yang dimungkinkan, dilihat dari lingkup atau substansi permasalahan yang perlu perlu ditangani bersama, yaitu:

- a. Kerjasama kepanitiaan dalam urusan yang bersifat umum, yaitu dalam urusan-urusan yang belum ada kelembagaan fungsional yang menanganinya di daerah, atau urusan-urusan yang lingkungannya luas. Dalam hal ini kepanitiaan dibentuk atas kesepakatan

Kepala Daerah yang bekerja sama dan berada langsung di bawah Kepala Daerah tersebut;

- b. Kerjasama kepanitiaan dalam urusan yang bersifat khusus atau yang urusan-urusan yang mempunyai lingkup terbatas (mikro), artinya telah ada kelembagaan fungsional di masing-masing daerah yang menangani masalah tersebut dan lingkup permasalahan atau urusannya relatif terbatas. Dalam hal ini, kepanitiaan dibentuk atas kesepakatan kelembagaan fungsional, dan berada di bawah kelembagaan fungsional tersebut.

2. Kedudukan Lembaga Kerjasama

Kepanitiaan mendapatkan mandat dari daerah-daerah atau lembaga-lembaga daerah yang bekerja sama untuk melakukan berbagai kegiatannya yang dipandang perlu dalam rangka mengatasi suatu permasalahan atau menyelenggarakan suatu kegiatan tertentu. Kepanitiaan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah atau Kepala Lembaga-lembaga Daerah masing-masing secara utuh atas aktivitas kepanitiaannya.

Untuk menggambarkan kedudukan Lembaga Kerjasama tersebut dapat dilukiskan dalam diagram sebagai berikut:

Gambar 3.5
Model Kepanitiaan Dalam Urusan Umum
Atau Mempunyai Lingkup Yang Luas



Gambar 3.6
Model Kepanitiaan Dalam Urusan Khusus Atau
Mempunyai Lingkup Terbatas (Mikro)



3. Prakondisi yang Diharuskan

Kerjasama kepanitiaan dapat dilakukan dengan prakondisi sebagai berikut:

- Terdapat urusan atau permasalahan yang mendesak untuk dilaksanakan dan menyangkut kepentingan antar daerah (lintas Daerah);
- Urusan atau permasalahan tersebut bukan merupakan urusan Propinsi;

4. Tujuan Kerjasama

Kerjasama kepanitiaan antar daerah mempunyai tujuan untuk keserasian atau integrasi kegiatan, sehingga kegiatan penanganan suatu permasalahan atau urusan dapat dilaksanakan lebih efisien dan efektif, ketimbang dilaksanakan oleh masing-masing Daerah secara sendiri-sendiri.

5. Tugas Kepanitiaan

- a. Berdasarkan keputusan bersama mengenai urusan yang dikerjasamakan, Panitia membuat rencana berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan keputusan tersebut, termasuk di dalamnya mengusulkan dan merekomendasikan rencana kegiatan, pengorganisasian, pembiayaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan yang dikerjasamakan;
- b. Menyiapkan berbagai sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan rencana tersebut,

setelah mendapatkan persetujuan dari pihak-pihak yang bekerjasama;

- c. Mengorganisasikan rencana pelaksanaan kegiatan tersebut;
- d. Melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan;
- e. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut dengan pihak-pihak yang terkait, baik pemerintah daerah yang bekerjasama, instansi terkait di daerah-daerah yang bekerjasama tersebut, instansi terkait yang berada di luar daerah tersebut (termasuk Instansi Pusat dan Propinsi), pihak swasta yang terkait, maupun dengan masyarakat;
- f. Melaporkan dan merekomendasikan hasil kepada pihak-pihak yang bekerjasama;

6. Risk and Benefit Sharing

Pembagian resiko dan manfaat merupakan hal kedua yang harus disepakati bersama oleh pihak-pihak yang bekerjasama. Dalam kaitan ini, yang dimaksud resiko meliputi:

- Biaya yang diperlukan dalam rangka kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga Kerjasama
- Dampak negatif yang muncul (jika ada) dari adanya kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga Kerjasama.

Sementara itu yang disebut benefit meliputi:

- *Financial benefit*, yaitu manfaat keuangan yang didapatkan sebagai balas jasa atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan Lembaga Kerjasama terhadap masyarakat pengguna;
- *Social benefit*, yaitu manfaat yang didapatkan oleh masyarakat dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga Kerjasama.

Dalam konteks ini resiko dan manfaat yang ditimbulkan dari dibentuknya kepanitiaan antar daerah harus ditanggung dan dinikmati oleh semua pihak yang bekerjasama. Besarnya manfaat yang diterima oleh masing-masing daerah, ditentukan oleh besarnya resiko yang harus ditanggung oleh masing-masing daerah, yang secara formal ditentukan atas dasar kesepakatan pihak-pihak yang bekerjasama.

7. Kedudukan dan Peran PEMDA Dalam Kerjasama

Kepanitiaan Antar Daerah dibentuk atas dasar kepentingan semua pihak yang bekerja sama. Oleh karena itu semua daerah yang terlibat dalam kerjasama itu mempunyai kedudukan dan peran yang sama.

8. Mekanisme Pertanggung Jawaban

Kepanitiaan Kerjasama bertanggung jawab kepada Kepala Daerah masing-masing atau kepada Kepala Lembaga Fungsional masing-masing Daerah yang bekerjasama. Pertanggung jawaban dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai dilaksanakan, dengan cara

panitian memberikan laporan kepada Kepala daerah atau Kepala Lembaga Fungsional yang menangani masalah tersebut.

9. *Tata Hubungan Kerja Dengan Instansi Pemda Lainnya*

Kerjasama Kepanitiaan mempunyai hubungan koordinatif dengan instansi lain yang terkait yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama tersebut. Misalnya, jika dibentuk Kepanitiaan Penanganan wabah Penyakit di suatu kawasan yang bersifat lintas Daerah, maka Kepanitiaan Bersama dapat dibentuk oleh Dinas Kesehatan dari masing-masing Daerah, dan berkoordinasi dengan instansi lain baik di Pusat, Propinsi, maupun di Daerah sendiri.

10. *Pihak Yang Bekerjasama*

Model kerjasama kepanitiaan dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota atau pada Tingkat Pimpinan Instansi Teknis Fungsional (Kepala Dinas, Kepala Badan, atau Kepala Kantor)

11. *Jangka waktu pelaksanaan kerjasama*

Jangka waktu kerjasama model ini tergantung lamanya penyelesaian masalah atau urusan.

12. Status Kepegawaian

Personil kerjasama kepanitiaan adalah Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari daerah-daerah yang bekerjasama, yang jumlah serta kedudukannya diatur atas kesepakatan bersama.

13. Sistem Pendanaan

Anggaran yang digunakan oleh Kepanitiaan berasal dari APBD daerah-daerah yang bekerjasama, yang nilainya diatur berdasarkan kesepakatan, sepanjang tidak ada bantuan dari Pemerintah Pusat atau Propinsi.

BAB IV

VERIFIKASI DAN ANALISIS MODEL

Verifikasi dan analisis model dimaksudkan untuk melihat relevansi model dengan kondisi di lapangan secara empirik, dan memerinci berbagai kendala, permasalahan, serta prospek penerapan model pada masa yang akan datang. Namun tentu saja, dari enam model yang ditawarkan tidak seluruhnya telah diterapkan di setiap Daerah, bahkan hasil temuan dilapangan menunjukkan setiap daerah rata-rata baru melakukan dua pola kerjasama, bahkan terdapat daerah yang belum sama sekali melakukan kerjasama dengan daerah lainnya secara formal. Sehubungan dengan kondisi yang demikian, maka verifikasi model dilakukan dengan fokus kepada 4 hal, yaitu:

1. Tanggapan Daerah (aparatur/pejabat daerah) yang berkenaan dengan keunggulan setiap model yang ditawarkan;
2. Tanggapan Daerah (aparatur/pejabat daerah) yang berkenaan dengan kelemahan setiap model yang ditawarkan;
3. Informasi dari pejabat daerah (aparatur/pejabat daerah) mengenai kerjasama dengan daerah lain yang telah dilakukan yang relevan dengan masing-masing model yang ditawarkan;
4. Pendapat Daerah (aparatur/pejabat daerah) mengenai prospek implementasi setiap model kerjasama yang ditawarkan di daerahnya.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, ternyata belum semua daerah melaksanakan setiap model yang ditawarkan. Daerah-daerah yang belum melaksanakan ini dihadapkan kepada permasalahan yang lebih melekat pada daerah atau pejabat daerahnya, bukan melekat pada model yang ditawarkan. Beberapa kendala yang dihadapi berdasarkan hasil penelitian lapangan, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Egoisme daerah; Meskipun diakui model ini memiliki berbagai macam keunggulan, namun nampaknya model ini sulit untuk dilaksanakan karena adanya egoisme daerah. Sikap egoisme daerah tersebut misalnya, setiap daerah menginginkan lokasi Badan Usaha tersebut berada di daerahnya;
- Modal usaha tidak memadai; Keterbatasan anggaran daerah merupakan hambatan lain untuk melakukan kerjasama ini, terutama jika benar-benar membentuk kelembagaan baru, bukan menggabungkan usaha yang telah ada;
- Peraturan/hukum masih belum jelas dalam pelaksanaan kerjasama tersebut, contohnya Peraturan Menteri Dalam Negeri XI/2001, juga kewenangan antara Legislatif dan Executive yang masih tumpang tindih, sehingga kerjasama tersebut tidak mudah dilaksanakan, banyaknya ego daerah yang merasa mempunyai asset / kekayaan alam sehingga berusaha

untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari daerah yang membutuhkan sumber daya tersebut;

- Kekurangan yang ada pada setiap model yang disampaikan berkaitan dengan kondisi (riil) real yang ada di lapangan adalah:
 1. Tidak jelasnya dan tidak adanya pra kondisi yang umum dari kerjasama tersebut
 2. Jenis kerjasama usaha dan non usaha yang tidak jelas pada model tersebut
 3. Jenis kerjasama apakah termasuk kepada kerjasama bagi keuntungan, kerjasama manajemen atau kerjasama bagi hasil tidak terdapat dalam model.
 4. Jenis kerjasama tersebut dilihat dari satu pihak atau kedua belah pihak
- Kelemahan juga terletak pada kurangnya sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan legal drafting dalam penyusunan pembuatan MOU atau kejelasan kerjasama tersebut.

A. VERIFIKASI MODEL I: KERJASAMA USAHA DENGAN MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

Kerjasama usaha dengan membentuk kelembagaan baru ini lebih banyak dilakukan atas dasar dua alasan, yaitu alasan efisiensi dan alasan pertumbuhan. *Peningkatan efisiensi* dijadikan alasan apabila usaha yang akan dilakukan memerlukan skala yang relatif besar dan jangkauan layanan

cukup luas, sehingga diperlukan dana yang cukup besar. Alasan pemacuan pertumbuhan, apabila kerjasama usaha tersebut terkait dengan pengembangan suatu kawasan tertentu, dan untuk menyelenggarakannya diperlukan suatu badan usaha. Meskipun dua alasan ini secara ideal harus melandasi kerjasama pembentukan kelembagaan usaha, namun dalam kenyataan kerjasama yang dilakukan tidak selalu didasarkan kepada dua alasan ini. Atau, meskipun secara teoritik dimungkinkan kerjasama karena kedua alasan ini, namun dalam kenyataan tidak selalu dilakukan kerjasama karena ada alasan lain yang bersifat non ekonomi.

1. Keunggulan Model

Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, dapat diidentifikasi beberapa keunggulan model menurut persepsi mereka sebagai berikut:

- *Lebih kompetitif dalam pengelolaan suatu badan usaha;* Sebenarnya daya kompetisi merupakan fungsi dari efisiensi. Makin efisien suatu perusahaan, makin kuat daya kompetisinya. Dengan demikian sangatlah logis bahwa apabila kerjasama usaha ini didasarkan pada upaya peningkatan efisiensi, sehingga skala usaha menjadi besar dan akhirnya *minimum cost* pun dapat dicapai. Dengan demikian, daya kompetisi perusahaan akan semakin tinggi;
- *Jangkauan layanan lebih luas;* Jangkauan layanan merupakan fungsi dari skala produksi. Makin besar

skala produksi, makin luas jangkauan layanan. Dan kerjasama usaha sangat memungkinkan untuk perluasan skala produksi, sehingga jangkauan layanan pun menjadi luas.

- Model ini kemungkinan akan memberikan profit sharing antar kedua belah pihak yang cukup menguntungkan dengan pangsa pasar yang lebih luas dan struktur permodalan yang lebih baik karena ditanggung daerah yang bekerjasama
- *Penciptaan lahan pekerjaan baru sektor publik*; Keunggulan ini dapat terjadi apabila kerjasama usaha benar-benar membentuk kelembagaan baru, atau penggabungan kelembagaan usaha yang telah ada dan dibentuk kelembagaan baru yang kapasitas dan daya tampun tenaga kerjanya lebih banya.
- *Lebih independen*, dapat dikelola secara profesional karena manajemen terpisah dari struktur Pemda (intervensi Pemda dapat diminimalisir). Independensi kelembagaan usaha ini akan terjadi jika peran setiap daerah yang bekerjasama bisa bertindak saling menyeimbangkan. Artinya, tidak ada dominasi salah satu daerah terhadap badan usaha ini. Namun, apabila daerah-daerah yang bekerjasama ini justru berkolusi dalam memberikan campur tangan yang lebih besar, maka apa yang disebut *agent-principle problem* masih tetap akan terjadi, meskipun akan lebih rendah dibandingkan

dengan jika badan usaha tersebut hanya dimiliki oleh satu daerah saja.

- Dengan menjadi permanen, maka akan terbentuk unit-unit kerja yang lebih mantap, walau dalam perjalanannya tetap harus mengikuti perkembangan dan kebutuhan. Sifat permanen merupakan keunggulan kerjasama ini jika dibandingkan dengan kerjasama yang bersifat temporer (tidak permanen), terutama jika dikaitkan dengan langkah-langkah manajemen dalam meningkatkan kinerja perusahaan.
- Bisa digunakan untuk kerjasama badan usaha yang memerlukan penanganan jangka panjang; Sifat permanen juga melahirkan keunggulan bentuk kerjasama ini berupa jangka waktu kerjasama yang lebih panjang, dibandingkan dengan kerjasama non permanen. Panjangnya jangka waktu kerjasama ini, juga memungkinkan perusahaan dapat lebih leluasa dalam mewujudkan visi perusahaannya.
- Tepat untuk kerjasama yang mengandalkan eksplorasi dan pengolahan SDA atau SD buatan potensial; Eksplorasi dan pengolahan SDA atau SD buatan memerlukan jangka waktu yang relatif panjang, sehingga cocok untuk menggunakan kerjasama dengan membentuk badan usaha ini. Namun demikian bukan berarti untuk bidang usaha lain tidak cocok.

- *Baik untuk job enlargement* (perluasan perusahaan secara horizontal). Penggabungan perusahaan sejenis dan membentuk perusahaan baru yang lebih besar dapat dilakukan dan lebih cocok dengan kerjasama model ini, meskipun sebenarnya kerjasama vertikal pun dapat dilakukan.
- Pengawasan lebih efektif, masing-masing daerah ikut mengawasi lewat RUPS.

2. Kelemahan Model

Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, nampaknya kelemahan lebih banyak melekat pada karakter daerah atau sikap para pejabat daerahnya, bukan terletak pada model. Kelemahan yang melekat pada model dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Proses pembentukan badan usaha ini perlu waktu lama dan perlu persetujuan DPRD, karena menyangkut kedaulatan rakyat setiap daerah yang bekerjasama.
- Perlu anggaran baru untuk organisasi dan karyawan baru;
- Untuk mewujudkannya diperlukan waktu yang lama, karena sangat tergantung pada adanya political will dari masing-masing daerah dan adanya kepentingan yang sama;
- Karena bentuknya badan usaha yang terlepas dari pemerintah maka dikhawatirkan pelayanan publik menjadi berkurang

- Akan terjadi tarik ulur kepentingan diantara daerah (dominasi kepentingan)
- Karena asset usaha ada pada satu daerah saja, daerah lain seolah-olah tidak memiliki asset usaha tersebut.
- Keputusan bisa didominasi oleh kabupaten dengan saham terbesar.
- Beberapa perusahaan daerah selama ini (misalnya PDAM) masih harus disubsidi oleh Pemerintah Daerah. Dengan Penggabungan dikhawatirkan akan menimbulkan ketidak jelasan pemberian subsidi.

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei ternyata belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model ini. Beberapa daerah yang telah melaksanakan model ini, meskipun tidak seluruhnya persis sama, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Di Kota Pontianak kerjasama dengan model ini secara persis belum dapat dilakukan karena berbagai permasalahan. Namun, justru kerjasama dengan swasta dan daerah lain di luar negeri sudah dapat dilakukan antara lain: (1) Kerjasama dengan swasta dalam pengembangan tepung aloevora; (2) *Sister city* dengan Kutjing Malaysia.
- Di Kabupaten Madiun telah dilakukan berbagai kerjasama dengan daerah lainnya, antara lain: (1) Dalam Bidang pertanian tanaman pangan dan

perkebunan (pengolahan lebih lanjut / difersifikasi produk, industri pengemasan/pengalengan buah-buahan dan sebagainya; (2) Dalam Bidang Kehutanan (Pengolahan limbah kayu hutan / kayu jati dan lainnya).

- Di Kota Semarang telah dilakukan kerjasama dalam Bidang pendayagunaan Sumber Daya Air;

4. Prospek Penerapan Model

Meskipun baru bebarapa daerah saja yang melaksanakan model kerjasama ini, namun dilihat dari prospek penerapan model ini pada masa yang akan datang, nampaknya cukup bagus.

- Di Kota Pontianak, penyediaan air bersih (PDAM), gagasannya dikelola PDAM Kota Pontianak untuk melayani masyarakat di Kota Pontianak dan masyarakat kabupaten lain yang berdekatan; Demikian juga kerjasama dalam pengelolaan sampah dan kerjasama dalam pengembangan Pusat Wisata Sungai.
- Di Kota Cirebon, sangat mungkin untuk dikembangkan dalam optimalisasi pelabuhan. Untuk itu diperlukan penelitian yang lebih mendalam mengenai kemungkinan pelaksanaannya.
- Di Kota Jambi, berbagai bidang sangat memungkinkan untuk bekerjasama dengan daerah

lainnya. Pertama dibidang Penyediaan Air Bersih; Kabupaten Muaro Jambi sebagai Kabupaten yang baru dibentuk seiring dengan diberlakukannya Otonomi Daerah telah pernah mengajukan permintaan kepada pemerintah Kota Jambi agar cakupan Pelayanan Air Bersih dari PDAM Tirta Mayang Kota Jambi dapat menjangkau hingga ke kawasan Muaro Jambi. Bentuk kerjasama Penyediaan Air Bersih tersebut telah dilaksanakan di kota-kota Medan bersama kabupaten-kabupaten sekitarnya dan telah berjalan dengan baik. Kedua di Bidang Pertanian; Kota Jambi adalah Pasar terdekat bagi produk-produk pertanian dari kabupaten-kabupaten dalam Propinsi Jambi terutama untuk produk-produk Pertanian Konsumsi (Pangan) sehari-hari, seperti sayur-sayuran, buah-buahan, telur, daging dan ikan. Produk Pertanian jenis tersebut merupakan produk yang mudah rusak dan sangat tergantung dengan musim, yang akhirnya berdampak pada terjadinya fluktuasi harga yang tidak terkontrol. Oleh sebab itu diperlukan suatu Terminal untuk produk-produk pertanian tersebut (Terminal Agribisnis) yang dilengkapi ruang penyimpanan yang juga mampu berfungsi sebagai pengawetan produk (*Cold Storage*) sehingga pada akhirnya dapat menjaga kestabilan pasokan dan harga baik ditingkat produsen (Petani di Kabupaten) maupun ditingkat konsumen (masyarakat kota). Untuk pembangunan dan pengelolaan Terminal produk pertanian dan ruang penyimpanan tersebut membutuhkan dana yang cukup besar, untuk itu diperlukan kerjasama yang saling menguntungkan

antara daerah penghasil (Kabupaten-kabupaten) dan daerah pemasaran (Kota Jambi).

- Kota Palembang mempunyai bidang-bidang usaha yang dapat dikerjasama usahakan. Untuk itu, sewaktu-waktu dapat dilakukan studi banding dengan lembaga lain dan daerah lain yang telah melakukan kerjasama.
- Demikian juga Kota Semarang mempunyai prospek bidang usaha yang memungkinkan dapat dikerjasamakan. Namun hingga saat ini baru terbatas pada kerjasama pemanfaatan sumber daya air.
- Sedangkan di Kota Madiun, untuk kerjasama yang selama ini telah dilaksanakan, pada masa yang akan datang diperkirakan akan mengalami peningkatan;
- Di Kabupaten Badung khususnya, dan di Propinsi Bali umumnya, kerja sama dengan model ini mempunyai prospek yang cukup baik, antara lain dapat digambarkan sebagai berikut: (1) Pada masa yang akan datang dapat dikembangkan dengan membentuk Badan Kerjasama Pengelolaan Angkutan Trayek perintis Perbatasan wilayah SARBAGITA; (2) Bagi daerah sangat baik untuk meningkatkan pembangunan yang tinggi, karena dilain pihak sumber daya alam dan sumber daya lain yang dimiliki terbatas, hal ini memerlukan kerjasama dengan daerah yang lain; (3) Mengingat semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan masyarakat di

daerah perkotaan, berdampak terhadap kebutuhan mereka akan pengelolaan sampah, tinja, air bersih dan sebagainya. Oleh karena itu penerapan model I ini pada masa yang akan datang cukup menjanjikan akan keberhasilannya.

- Di Kota Manado, prospek penerapan model ini memungkinkan untuk dilakukan terutama untuk penyediaan Air Bersih di Kota Manado yang sumber airnya diperoleh dari kabupaten Minahasa.

Berdasarkan informasi dari aparat/pejabat Daerah yang didapatkan sebagaimana diuraikan di atas, nampak bahwa semua daerah memiliki prospek yang bagus dalam kerjasama dengan model ini. Namun karena berbagai permasalahan, sehingga kerjasama ini belum dapat dilakukan atau belum dilakukan secara optimal.

B. VERIFIKASI MODEL II: KERJASAMA USAHA TANPA MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

Kerjasama usaha tanpa membentuk kelembagaan baru, biasanya dilakukan antar badan usaha yang telah ada dalam penyelenggaraan suatu jenis produk atau layanan tertentu. Secara umum, kerjasama model ini dapat dilaksanakan dengan alasan untuk meningkatkan efisiensi dan perluasan pasar, pemenuhan sumber daya untuk mengatasi keterbatasan suatu daerah. Peningkatan efisiensi didapatkan apabila perusahaan yang selama ini beroperasi di suatu daerah belum mencapai *minimum cost*, sehingga dengan

kerjasama jangkauan layanan menjadi lebih luas, produksi meningkat, dan akhirnya biaya rata-rata pun semakin menurun. Keuntungan lain didapatkan apabila suatu daerah yang memiliki perusahaan tidak memiliki sumber daya yang memadai di daerahnya. Sementara itu sumber daya tersebut harus berasal dari daerah sekitar. Dengan demikian, kerjasama antar daerah tersebut akan mendatangkan keuntungan berupa pemenuhan kebutuhan sumber daya.

1. Keunggulan Model

Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, dapat diidentifikasi beberapa keunggulan model sebagai berikut:

- *Untuk optimalisasi badan usaha daerah yang sudah ada tanpa harus membentuk suatu badan usaha yang baru di masing-masing daerah.* Apabila suatu Daerah telah memiliki suatu badan usaha yang memberikan pelayanan tertentu, dan kapasitas usahanya masih dibawah optimal (*under capacity*), sementara masyarakat daerah lain yang ada di sekitarnya memerlukan layanan sejenis dan belum memiliki badan usaha, maka antar daerah tersebut dapat menjalin kerjasama tanpa harus membentuk badan usaha bersama.
- *Kalaupun kapasitas produksi Badan Usaha yang ada di suatu Daerah telah mencapai kapasitas optimal, namun apabila daerah di sekitarnya memerlukan*

layanan perusahaan ini karena belum memiliki badan usaha sendiri, maka kerjasama usaha dengan model ini, akan meningkatkan kapasitas produksi sehingga dalam jangka panjang akan mencapai *minimum cost* sebagai akibat dari *economies of scale*.

- *Lebih praktis dan efisien*; Kepraktisan dan efisiensi dari model ini disebabkan karena tidak perlu membentuk kelembagaan baru. Disamping itu, daerah-daerah yang tidak memiliki badan usaha sendiri, namun memerlukan jenis layanan yang dihasilkan oleh badan usaha yang ada di daerah lain, tidak perlu melakukan investasi besar untuk membentuk badan usaha.
- Bagi daerah yang belum memiliki badan usaha akan dapat menikmati pelayanan, sedangkan bagi daerah yang telah memiliki badan usaha akan dapat memperluas wilayah pemasarannya. Hasil produksi usaha dari Badan usaha suatu daerah bisa di salurkan kepada daerah lain yang memerlukan, sehingga tidak ada *over production* (produksi yang berlebih) yang tidak bisa disalurkan

2. Kelemahan Model

Meskipun terdapat keunggulan model, namun dipersepsi oleh aparat/pejabat Daerah, model ini juga memiliki beberapa kelemahan. Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, dapat diidentifikasi beberapa kelemahan model sebagai berikut:

- *Sulit ditentukan besarnya pembagian laba, apabila suatu badan usaha daerah otonom menjangkau daerah otonom lainnya yang belum mempunyai badan usaha. Hal ini dikarenakan daerah otonom yang belum mempunyai badan usaha bukan merupakan anggota pemegang saham.*
- *Bila terjadi dampak yang kurang baik dari badan usaha tersebut, akan sulit meminta pertanggungjawaban, karena bisa jadi pihak tertentu mengelak dan menganggap bahwa kontrak kerjasama telah selesai.*
- *Pemecahan konflik yang akan muncul sulit ditangani karena adanya dua sisi yang berbeda yaitu birokrasi dan badan usaha yang profit oriented. Sebenarnya kelemahan ini bukan hanya berada pada model kerjasama ini saja, melainkan pada semua bentuk badan usaha milik pemerintah (BUMN/BUMD) saat ini. Untuk itu, pengurangan intervensi Pemerintah Daerah terhadap manajemen perusahaan harus dikurangi.*
- *Sulit untuk menentukan standar harga per satuan produk di setiap daerah yang bekerja sama, terutama apabila penyelenggaraan produk layanan dari badan usaha tersebut mengandung unsur subsidi.*

- *Pelaksanaan Strategy Business Unit* pada badan usaha tersebut terkendalai oleh faktor perundangan yang ada di Daerah lain yang bekerjasama.
- Keuntungan yang diperoleh oleh daerah yang memiliki badan usaha akan terus meningkat, sedangkan bagi daerah yang tidak memiliki badan usaha hanya tergantung pada komisi yang dihitung dari nilai penjualan. Sehingga dikhawatirkan dapat menimbulkan kecemburuan penghasilan diantara daerah yang bekerjasama.
- Apabila kerjasama sebagaimana hubungan konsumen dan produsen, misalnya dalam pelayanan air bersih, sementara itu beberapa perusahaan daerah masih mendapatkan subsidi, maka alokasi subsidi menjadi tidak jelas. Kalau dilakukan perbedaan harga antar daerah kemungkinan akan melahirkan kecemburuan.

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei, ternyata sebagaimana model 1, belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model 2 ini. Beberapa daerah yang telah melaksanakan model ini, meskipun tidak seluruhnya persis sama, serta bidang usaha yang dikerjasamakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Di Kota Cirebon, untuk masing-masing dinas tidak sama, misalnya PDAM, telah memberikan layanannya

ke daerah kabupaten Cirebon dan melakukan pengambilan air sebagai bahan baku dari Kabupaten Kuningan. Jadi sudah ada kerjasama, tapi dinas yang lain belum siap.

- Di Kota Semarang, PDAM telah melakukan kerjasama antara pemerintah daerah kota Semarang dengan Pemerintah daerah kabupaten Kendal dalam pelayanan air bersih untuk masyarakat. Kerjasama berupa pembayaran royalti sebesar Rp. 35.000/m³ air yang disedot dari sumber air sumur Artesis yang ada sebanyak 6 buah di kabupaten Kendal untuk masyarakat yang ada di Kota Semarang.
- Kabupaten Madiun telah melakukan kerjasama yang relevan dengan model ini dalam bidang: (1) Pengelolaan Sumber Daya Air, baik air minum maupun air irigasi pertanian; (2) Pemanfaatan terminal agrobisnis; (3) Industri perikanan darat (Optimalisasi Waduk Widas); dan (4) Industri Peternakan.
- Di Kabupaten Badung telah dilaksanakan berbagai kerjasama yang relevan dengan model ini antara lain: Pengelolaan air bersih (PDAM), dan pengelolaan pariwisata.

Seperti diuraikan diatas, tidak semua daerah telah melaksanakan kerjasama dengan model 2 ini. Bahkan daerah-daerah yang telah melaksanakannya pun, nampaknya belum secara optimal memberikan

kontribusi terhadap pembangunan daerah. Berdasarkan pengalaman, ada beberapa hambatan dan permasalahan yang dihadapi dalam melakukan kerjasama ini, seperti yang ditemukan di beberapa Daerah, misalnya di Kota Semarang, kendala yang dihadapi dalam melakukan / menerapkan kerjasama tersebut adalah perlu persetujuan dari / dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR), begitu juga dalam kasus kerjasama yang ada di PDAM mengenai besarnya Royalti yang harus dibayarkan.

4. Prospek Penerapan Model

Meskipun baru beberapa daerah saja yang melaksanakan model kerjasama ini, namun dilihat dari prospek penerapan model ini pada masa yang akan datang, nampaknya cukup bagus, sebagaimana diuraikan berikut ini:

- Di Kota Cirebon sangat dimungkinkan untuk diterapkan di kota Cirebon, mengingat potensi kota Cirebon sebagai kota perdagangan dan jasa serta BUMD kota Cirebon yang cukup memadai. Untuk itu diperlukan data-data penelaahan yang lebih mendalam.
- Di Kota Jambi, sangat potensial untuk dikembangkan kerjasama dengan model ini dalam berbagai hal, antara lain di bidang Penyediaan Air Bersih. Kabupaten Muaro Jambi sebagai Kabupaten yang baru dibentuk seiring dengan diberlakukannya Otonomi Daerah telah pernah mengajukan

permintaan kepada pemerintah Kota Jambi agar cakupan Pelayanan Air Bersih dari PDAM Tirta Mayang Kota Jambi dapat menjangkau hingga ke kawasan Muaro Jambi. Bentuk kerjasama Penyediaan Air Bersih tersebut telah dilaksanakan di kota-kota Medan bersama kabupaten-kabupaten sekitarnya dan telah berjalan dengan baik.

- Di Kota Palembang, prospek kerjasama ini cukup baik, namun dalam perjanjian kerjasama harus dirinci dalam hal apa dan sampai sejauhmana tanggungjawab masing-masing. Bila hasil memuaskan, kontrak dapat diperpanjang.
- Demikian juga secara umum di Kota Semarang model kerjasama ini cukup baik dan akan mendukung perkembangan di masa yang akan datang.
- Di Kota Madiun, berbagai bidang usaha pun potensial untuk dikerjasamakan, antara lain: (1) Di bidang pengelolaan air sangat potensial untuk dikembangkan kerjasama dengan model ini; (2) Kabupaten Madiun juga potensial dengan produk pertanian. Oleh karena itu pengembangan kerjasama untuk agroindustri sangat potensial untuk dilakukan; (3) Bidang perikanan darat, Waduk Widas sampai saat ini belum tersentuh teknologi budi daya. Dengan demikian jika ini dikembangkan dengan model kerjasama ini sangat memungkinkan;

C. VERIFIKASI MODEL III: KERJASAMA NON USAHA DENGAN MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

Secara umum, kerjasama dengan model ini dilakukan atas dasar alasan untuk meningkatkan *efisiensi* penyelenggaraan pelayanan, *mengatasi keterbatasan* suatu daerah dalam menyelenggarakan suatu jenis layanan, serta untuk *memacu pertumbuhan* kawasan tertentu. Alasan untuk meningkatkan efisiensi dan untuk mengatasi keterbatasan daerah muncul apabila skala kelembagaan tidak begitu berpengaruh terhadap biaya layanan, misalnya besarnya kelembagaan pengelola kebersihan kota tidak begitu banyak terpengaruh oleh luasnya jangkauan layanan, sehingga pembentukan kelembagaan bersama akan lebih efisien dibandingkan jika setiap daerah memiliki kelembagaan tersendiri. Kelembagaan model ini bisa benar-benar baru (dari semula tidak ada) untuk menangani suatu jenis layanan yang selama ini belum dilaksanakan oleh daerah-daerah yang bekerjasama. Atau penggabungan kelembagaan yang telah ada yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama (*amalgamasi*).

Sementara itu kerjasama model ini dengan alasan untuk memacu pertumbuhan kawasan tertentu dapat terjadi jika terdapat suatu kawasan yang potensial yang berada dalam wilayah administratif daerah yang berbeda. Jadi pembentukan kelembagaan ini lebih ditujukan untuk kepentingan perencanaan kawasan agar kawasan tersebut mampu tumbuh lebih cepat dan membentarkan *spread effect* ke kawasan-kawasan sekitarnya. Selain itu, keuntungan

aglomerasi dan polarisasi pun diharapkan dapat muncul dari pengembangan kawasan ini.

1. Keunggulan Model

Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, dapat diidentifikasi beberapa keunggulan model sebagai berikut:

- *Mendukung upaya pengembangan suatu kawasan terpadu; Sebagaimana dekemukakan di atas, bahwa kerjasama model ini sangat relevan untuk pengembangan kawasan tertentu yang bersifat lintas daerah administratif namun mempunyai potensi pertumbuhan yang cukup baik.*
- *Kerjasama non usaha ini dapat memberikan peluang bagi pengembangan potensi SDM; Keunggulan ini akan muncul terutama apabila pembentukan kelembagaan ini dalam rangka pengelolaan kawasan tertentu (kutub pertumbuhan), misalnya berbentuk Badan Otorita Kawasan. Karena terjadi pengkonsentrasian kegiatan ekonomi di kawasan ini, maka akan terjadi aglomerasi industri di kawasan ini. Dengan demikian, pengembangan potensi SDM pun akan dapat berjalan secara alamiah.*
- *Kesamaan kepentingan dan keadilan dapat lebih terjamin dalam kerjasama model ini. Keuntungan ini dapat diraih baik apabila pembentukan kelembagaan ini dalam rangka pengembangan kawasan maupun untuk*

mengatasi keterbatasan daerah dan peningkatan efisiensi dengan melakukan penggabungan kelembagaan (*amalgamasi*).

- Model ini juga sangat relevan untuk mengatasi *inefisiensi* dari kelembagaan pelayanan yang selama ini sudah ada;
- Badan kerjasama antara daerah bersifat otonom sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan fokus, dan pengawasan terhadap kinerja Badan Kerjasama dapat dilakukan dengan maksimal. Selain itu, bentuk-bentuk kelembagaan memiliki keuntungan yang sangat berarti, karena lembaga yang telah ada dilibatkan sepenuhnya, sedangkan yang belum ada sengaja diadakan, dengan demikian jangkauan kerja dapat dilaksanakan secara luas dan maksimal;
- Cukup efektif dan efisien dalam memberikan layanan publik, karena lembaga yang telah ada dilibatkan atau pembuatan lembaga baru akan memperluas jangkauan kerja seluas daerah-daerah yang melakukan perjanjian. Dengan demikian, setiap daerah tidak perlu membentuk lembaga khusus serta menyediakan sarana khusus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya.

2. Kelemahan Model

- Ada kemungkinan *kedudukan Dewan Penasehat* dalam Badan Kerjasama Antar Daerah cenderung untuk memprioritaskan kepentingan daerahnya sendiri-sendiri
- Kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom sudah diimplementasikan dalam penataan kelembagaan, sehingga apabila diadakan suatu lembaga yang baru tentunya *memerlukan proses yang lama dan tarik ulur antar dinas/instansi* yang sudah ada di daerah-daerah yang bekerjasama tersebut.
- *Karena tidak berorientasi pada profit, maka dalam pelaksanaan kegiatan kurang semangat, seolah-olah bersifat monoton. Disamping itu penanggulangan untuk hal yang bersifat darurat cenderung lambat, karena menunggu anggaran dan prosedur yang berbelit.*
- Selain itu, karena bersifat non profit maka pembiayaan menjadi masalah dalam pelaksanaannya.
- Pembagian keuntungan dan resiko antar daerah kadang-kadang sulit diwujudkan dengan baik.

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei ternyata belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model 3 ini. Beberapa daerah yang telah

melaksanakan model ini, meskipun tidak seluruhnya persis sama, serta bidang usaha yang dikerjasamakan dapat diuraikan sebagai berikut:

- Di Kota Palembang telah dilakukan kerjasama yang relevan dengan model ini dalam Bidang pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS);
- Di Kota Semarang telah dilakukan antara lain dalam penanganan Proyek KEDUNGSEPUR, meskipun dalam pelaksanaannya kurang koordinasi; Model III ini sangat relevan dengan kerjasama yang telah dan akan dilakukan di Pemerintah Daerah Kota Semarang, berkaitan dengan Leading Sektor pada Proyek KEDUNGSEPUR, yang arahnya menuju kepada kerjasama yang saling menguntungkan. Proyek Kedungsepur merupakan kerjasama pemerintah Daerah Kesekretariatan bersama antara 3 kabupaten dan 2 kota yaitu: Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, Kota Semarang, Kota Salatiga, dan Kabupaten Purwodadi. Meskipun kerjasama saat ini tidak berorientasi kepada keuntungan, namun pada masa yang akan datang rencana untuk membentuk kerjasama yang lebih jauh lagi menjadi suatu perusahaan yang berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*).
- Di Kabupaten Badung telah dilakukan kerjasama dalam pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan antara Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar, dan Kabupaten Tabanan, dengan

membentuk kelembagaan baru yang diberi nama SARBAGITA.

4. Prospek Penerapan Model

Meskipun baru beberapa daerah saja yang melaksanakan model kerjasama ini, namun dilihat dari prospek penerapan model ini pada masa yang akan datang, nampaknya cukup bagus, sebagaimana diuraikan berikut:

- Di Kota Cirebon, kurang memungkinkan mengingat kewenangan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat sudah diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Cirebon. Masih memerlukan hasil data-data penelitian/penelaahan yang lebih mendalam.
- Di Kota Jambi prospek penerapan model ini sangat baik. Beberapa Bidang yang dapat dikerjasamakan dengan model ini, antara lain:
 1. Dibidang Transportasi; Mobilitas penduduk desa-desa Kabupaten menuju Kota Jambi ataupun sebaliknya penduduk Kota yang menuju ke Kabupaten untuk keperluan aktivitas ekonomi, studi ataupun aktivitas lainnya, membutuhkan sarana transportasi yang murah dan mudah, dalam hal ini adalah mobil angkutan umum (Angkot untuk Kota Jambi dan Angdes untuk Kab. Muaro Jambi). Di sisi lain guna ketertiban trayek angkutan umum tersebut, maka angkutan umum Kabupaten tidak dapat masuk ke kota dan sebaliknya Angkutan

Umum Kota tidak dapat masuk Ke Kabupaten. Sehingga dibutuhkan Terminal Pembantu di batas Administrasi Kota-Kabupaten. Karena Terminal Pembantu tersebut untuk melayani kepentingan dua daerah, maka selayaknya Pembangunan dan Pengelolaannya dilaksanakan oleh dua daerah bersangkutan melalui suatu kerjasama yang terencana dan saling menguntungkan.

2. Dibidang Persampahan ; Saat ini persoalan tempat pembuangan sampah akhir (TPA), belum menjadi kendala yang berarti di kota Jambi, namun ke depan apabila melihat pesatnya perkembangan Kota Jambi dan dari pengalaman kota-kota besar lainnya diperkirakan Tempat Pembuangan sampah Terakhir tersebut akan menjadi permasalahan yang cukup berat bagi Pemerintah Kota Jambi apabila tidak diantisipasi dari saat ini. Untuk itu setidaknya telah dapat diarahkan Prakondisi untuk Kerjasama Persampahan di masa datang dengan Kabupaten Muaro jambi. Oleh Kabupaten ataupun bila memungkinkan dapat dalam bentuk kerjasama Pengelolaan Sampah Organik menjadi Pupuk Pertanian (Kompos) yang dibutuhkan untuk Pembangunan Pertanian di Daerah Muaro Jambi atau Kabupaten lainnya.
- Di Palembang, prospek pengembangan model ini, perlu didukung dengan struktur organisasi serta sumberdaya yang lebih tangguh dan bila

memungkinkan dikembangkan untuk menangani substansi yang lebih heterogen;

- Di Kota Semarang sangat potensial untuk dikembangkan model pengembangan kota terpadu;
- Di Kota Manado kerjasama dengan model ini dapat dikembangkan dalam penanganan masalah sosial yaitu penyelenggaraan panti sosial.
- Di Kabupaten Badung khususnya dan di Propinsi Bali umumnya, prospek kerjasama dengan model ini cukup baik. Pada masa yang akan datang dapat dikembangkan dengan cara membentuk kerjasama penanganan Lalu lintas terpadu untuk SARBAGITA.

D. VERIFIKASI MODEL IV: KERJASAMA NON USAHA TANPA MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

1. Keunggulan Model

Hasil wawancara dengan aparat/pejabat di daerah sampel, dapat diidentifikasi beberapa keunggulan model sebagai berikut:

- Dapat dilakukan optimalisasi kinerja lembaga yang sudah ada tanpa membentuk lembaga baru.
- Selain itu, karena kerjasama ini tanpa membentuk kelembagaan baru maka dapat dilakukan lebih praktis dan fleksibel dan sederhana.

- Kerjasama ini pun dapat dilakukan pada level jabatan di lingkungan pemerintah daerah yang bermacam-macam sesuai dengan substansi yang dikerjasamakannya.
- Dapat dilakukan negosiasi yang lebih fleksibel antar daerah yang bekerjasama, sehingga dalam proses pengambilan keputusan akan lebih mendekati keadilan;
- Akan meringankan beban tugas pemerintahan

2. Kelemahan Model

- Sebagaimana model lain yang non badan usaha, karena tidak berorientasi pada profit, maka dalam pelaksanaan kegiatan kurang semangat, seolah-olah bersifat monoton. Disamping itu penanggulangan untuk hal yang bersifat darurat cenderung lamban, karena menunggu anggaran dan prosedur yaang berbelit.
- Dilihat dari segi biaya akan lebih besar, karena pengadaan peralatan seolah-olah hanya untuk saat itu saja;
- Cenderung mencampuri mekanisme pasar, sehingga perekonomian menjadi tidak efisien;
- Biasanya perjanjian ini birokrasinya terlalu berbelit-belit yang akan memperumit prosedur dan tata kerja yang tidak pernah lepas dari birokrasi.

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei ternyata belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model 4 ini. Beberapa daerah yang telah melaksanakan model ini, meskipun tidak seluruhnya persis sama, serta bidang usaha yang dikerjasamakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Di Kota Cirebon, telah dilakukan kerjasama dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dengan sumber dana dari pusat.
- Di Kota Palembang pernah dilakukan dalam rangka penanggulangan bencana
- Di Kota Semarang dilakukan berdasarkan master plan yang ada, maka kerjasama antara pemerintah daerah diutamakan pada sektor transportasi, tenaga kerja , tata ruang kota dan pelayanan KTP musiman. Contoh dari rencana kerjasama transportasi adalah kerjasama antar pemda Jepara dan Kudus dalam penanganan jasa angkutan kota (plat kuning) yang masih belum terlaksana, karena adanya ego dari masing-masing daerah berkaitan dengan otonomi daerah dan PAD;
- Di Kabupaten Badung telah dilaksanakan kerjasama dengan daerah sekitarnya dalam pembangunan pembangkit tenaga listrik; Kerjasama Pemerintah Kabupaten Bandung dengan Yakkum (Yayasan Kesejahteraan Umum) Yogyakarta dalam

memberdayakan para penyandang cacat; Kerjasama Pemerintah Kabupaten Bandung dengan Pemda Jawa Timur dalam masalah penanganan PSK (Pekerja Seks Komersial); Penyelenggaraan pelayanan kesehatan melalui Rumah Sakit Umum Daerah.

- Di Kota Pontianak, kerjasama model ini sudah dilakukan namun baru sebatas Telah dilakukan sebatas tukar menukar informasi.

4. Prospek Penerapan Model

Meskipun baru bebarapa daerah saja yang melaksanakan model kerjasama ini, namun dilihat dari prospek penerapan model ini pada masa yang akan datang, nampaknya cukup bagus, sebagaimana dijelaskan berikut:

- Di Kota Cirebon, Dimungkinkan untuk lebih ditingkatkan dengan daerah/lembaga lain dalam rangka akselerasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat
- Di Kota Jambi, dapat dikembangkan kerjasama di bidang Penanggulangan Bencana Kebakaran; Apabila terjadi Bencana Kebakaran di Wilayah Kabupaten Muaro Jambi, maka Pemerintah Kab. Muaro Jambi akan meminta bantuan pemadaman kebakaran kepada Pemerintah Kota Jambi. Selama ini kota Jambi sebagai pemilik sarana dan prasarana serta personil yang terlatih untuk penanggulangan bencana telah

mengeluarkan dana yang cukup besar yang bersumber dari APBD kota Jambi untuk pengoperasiannya, namun apabila terjadi bencana kebakaran di daerah lain, pemerintah kota Jambi hanya memperoleh pemasukan dari retribusi atas penggunaan asetnya dalam jumlah yang tidak memadai. Untuk itu diperlukan suatu bentuk kerjasama yang lebih baik dan dapat saling menguntungkan;

- Di Kabupaten Badung khususnya dan di Propinsi Bali umumnya prospek kerjasama dengan model ini dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) Dapat dikembangkan kerjasama bidang pengujian Kendaraan Bermotor antara Kabupaten/Kota yang memiliki alat uji yang lengkap dengan yang kurang lengkap; (2) Kerjasama dalam pelayanan parkir; (3) Kerjasama dalam pemungutan retribusi pasar dan kebersihan;
- Di Kota Manado, prospek penerapan model ini sebaiknya cepat dilakukan terutama dalam pengelolaan limbah merkuri yang berasal dari penambangan emas di Minahasa yang dampaknya sampai ke Kota Manado melalui aliran sungai.

E. VERIFIKASI MODEL V: KERJASAMA BANTUAN TEKNIS (TECHNICAL ASSISTENCE)

1. Keunggulan Model

- Adanya alih teknologi antar daerah (*transfer of knowledge*)
- Dapat mengembangkan potensi-potensi/membuka wawasan baru
- Dapat memilih beberapa pihak sesuai dengan teknis-teknis yang diperlukan;
- Lebih efisien dari segi pendanaan, karena kerjasama bersifat temporer, dan langsung kepada aspek teknis operasional;
- Dapat mengatasi kelemahan-kelemahan internal organisasi pemerintahan

2. Kelemahan Model

- Sifat kerjasama ini sangat sensitif, sehingga apabila akan dijalani kerjasama lagi perlu dibuat suatu kesepakatan (MoU) lagi
- Kesiapan dari para personil/pelaksana, tidak dapat hanya mengandalkan kemampuan teknis saja tetapi juga kemampuan komunikasi dengan personil daerah lain.
- Ditinjau dari segi biaya cenderung lebih mahal, karena yang dinilai keprofesionalan mitra kerja;
- Faktor waktu yang singkat tidak dapat menyerap apa yang diberikan.

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei ternyata belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model 5 ini. Beberapa daerah yang telah melaksanakan model ini, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Di Kota Cirebon, telah dilakukan kerjasama dalam bidang kependudukan yaitu penerapan sistem informasi (SimDuk) antara dinas catatan sipil, tenaga kerja dan transmigrasi dengan PT Megakom Bandung. Selain itu, dalam bidang jasa air minum juga telah dikembangkan, bahkan dengan luar negeri, yaitu diklat teknis Penyusunan Master Plan Air Minum, Benchmarking PDAM Kota Cirebon terhadap negara Swiss, Jepang, dan Belanda.
- Di Kabupaten Badung telah dilakukan berbagai kerjasama yang relevan dengan model ini, antara lain: Magang petugas lapang pertanian dalam arti luas; Penugasan pegawai mengikuti kegiatan khusus di daerah lain; Dilakukan studi banding (peningkatan wawasan) oleh para pejabat di wilayah Pemkab Badung; Menerima studi banding para pejabat di daerah lain ke Kab. Badung; Dalam bidang kesehatan telah dilakukan kerjasama untuk personalia melaksanakan magang/pelatihan teknis secara langsung pada rumah sakit yang levelnya lebih tinggi (RSUD ke RSUP-Sanglah);

- Di Kota Pontianak model *technical assistance* ini telah dilakukan namun tidak secara terprogram dengan jelas.

4. Prospek Penerapan Model

Prospek penerapan model 5 ini pun di beberapa daerah ternyata cukup bagus, karena disamping cukup efektif untuk saling memahami keunggulan dan kelemahan daerah masing-masing, juga dapat mempercepat proses kemandirian suatu daerah.. Untuk itu, perlu persiapan dan koordinasi yang matang.

F. VERIFIKASI MODEL VI: KERJASAMA KEPANITIAAN BERSIFAT AD-HOC

1. Keunggulan Model

- Dapat segera menangani masalah-asalah krusial dan mendesak untuk diambil suatu kebijakan
- Dapat relatif lebih mudah memecahkan permasalahan yang mungkin timbul, karena dari awal telah melibatkan kelembagaan yang telah ada di masing-masing daerah
- Pelaksanaan kegiatan bisa lebih cepat;
- Sifatnya yang temporer menjadikan penggunaan anggaran lebih efisien, Sumber Daya Manusia dapat diambil dari staf daerah yang ada;

- Proses pembentukan bisa dalam waktu singkat karena masalahnya sudah diketahui terlebih dahulu (sudah direncanakan).

2. Kelemahan Model

- Sifat kerjasama ini sangat dibatasi oleh waktu sehingga apabila masalah tersebut tidak dapat diselesaikan harus membentuk suatu panitia lagi
- Hanya akan efektif untuk jenis-jenis kegiatan yang bersifat jangka waktu tertentu, sedangkan untuk waktu yang relatif lama tidak akan efektif.
- Pada umumnya, panitia hanya bertanggungjawab sampai output saja;
- Sifatnya yang terbatas pada lingkup kegiatan tertentu sehingga memerlukan banyak panita untuk banyak permasalahan;
- Yang duduk dalam kepanitiaan apabila tidak selevel akan sulit

3. Penerapan Model Saat Ini

Hasil studi empirik, dari delapan daerah yang disurvei ternyata belum semuanya melaksanakan kerjasama dengan model 6 ini. Beberapa daerah yang telah melaksanakan model ini, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Di Kota Cirebon telah dilakukan kerjasama Bidang Kependudukan yaitu penerapan sistem informasi (SimDuk) antara dinas catatan sipil, tenaga kerja dan

transmigrasi dengan PT Megakom Bandung. Selain itu, dalam bidang jasa air minum telah dikembangkan kerjasama yaitu diklat teknis Penyusunan Master Plan Air Minum, Benchmarking PDAM Kota Cirebon terhadap negara Swiss, Jepang, dan Belanda. Selain itu, juga penyelenggaraan Diklat Pegawai bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dan Lembaga Pendidikan swasta;

- Di Kabupaten Badung telah dilakukan berbagai kerjasama kepanitiaan, antara lain: Panitia Bersama Peringatan hari Puputan antara Pemerintah Kabupaten Badung dengan Pemerintah Kota Denpasar; Pembentukan kepanitiaan dalam kegiatan upacara-upacara agama di pura-pura besar seperti, Pura Besakih, Pura Maandura Giri di Lumajang dan lain-lain; Pembentukan kepanitiaan dalam kegiatan Diklat pegawai, testing-testing pegawai dan sebagainya; Kegiatan HUT yang sifatnya ceremonial; Penertiban penduduk, gelandangan dan pengemis; Pengaturan lalu lintas.

4. Prospek Penerapan Model

Prospek penerapan model 6 ini pun ternyata cukup bagus. Di Kota Jambi misalnya, dapat dikembangkan kerjasama di Bidang Tata Batas; Persoalan Tata Batas antara Kota Jambi dan kabupaten Muara Jambi saat ini belum tercapai kata sepakat, bahkan mengakibatkan terjadinya polemik di media cetak daerah, sementara itu permasalahan tata batas untuk daerah lain seperti batas

antara Kabupaten Bungo dan Kabupaten Muaro Tebo telah menyebabkan timbulnya perselisihan yang bersifat anarkis. Persoalan Tata Batas tersebut juga terjadi antara Propinsi Jambi dan Propinsi Riau. Namun demikian, sebagai mana dinyatakan aparat Kota Palembang Dalam perjanjian kerjasama atau pembentukan SK Panitia, arus jelas sampai sejauhmana pertanggungjawaban panitia, baik dilihat dari segi waktu maupun hasil. Disamping itu harus jelas siapa yang menjadi penanggungjawab bila terjadi hal yang tidak diinginkan.

Sementara itu, di Kabupaten Badung dan Propinsi Bali pada umumnya, prospek penerapan kepanitiaan ini antara lain dapat dibentuk Panitia Pengkajian Transportasi Jalan antar beberapa kabupaten/ dalam rangka sistem transportasi terpadu; .

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil verifikasi model di daerah, ternyata model teoritik yang ditawarkan belum semuanya dilaksanakan di Daerah, karena berbagai faktor, antara lain karena keterbatasan sumber dana untuk melaksanakannya, kesulitan dalam menggali potensi yang dapat dikerjasamakan dalam setiap model, serta yang tidak kalah pentingnya adalah karena adanya egoisme daerah. Selain itu, juga terdapat kekurangan sesuaian model yang ditawarkan dengan kondisi riil di daerah. Atas dasar hal tersebut, Bab Kesimpulan ini, berusaha menyimpulkan secara sederhana mengenai relevansi model yang ditawarkan serta berbagai koreksi terhadap model-model yang telah dirumuskan berdasarkan masukan dari daerah, serta pengalaman empirik yang telah dilakukan di daerah.

Kesimpulan difokuskan pada 7 (tujuh) hal penting yang dianggap berlaku universal pada setiap model yang dikembangkan. Ketujuh poin tersebut adalah:

1. Alasan kerjasama;
2. Bentuk kerjasama;
3. Kedudukan kelembagaan kerjasama;
4. Prakondisi yang disyaratkan;
5. Mekanisme kerjasama;
6. Status kepegawaian;
7. Sistem Pendanaan.

A. PENYESUAIAN MODEL I: KERJASAMA USAHA DENGAN MEMBENTUK KELEMBAGAAN BARU

1. *Alasan Kerjasama*; Model kerjasama usaha dengan membentuk kelembagaan baru semestinya didasarkan kepada alasan kebutuhan dan alasan ekonomi, yaitu:

- Belum ada suatu kelembagaan yang mengelola suatu jenis layanan publik tertentu padahal layanan tersebut diperlukan oleh masyarakat. Sementara itu apabila suatu daerah menyelenggarakan sendiri, dihadapkan dengan pembiayaan yang tidak mencukupi. Sedangkan apabila dilihat dari sisi pelanggan, masyarakat di beberapa daerah yang berdekatan membutuhkan jenis layanan tersebut. Atas dasar hal itu, maka perlu dibentuk kelembagaan baru yang bersifat permanen untuk menyelenggarakan produk layanan dimaksud. Untuk meringankan pembiayaan, maka daerah-daerah yang berdekatan dan masyarakatnya mempunyai kebutuhan yang sama akan layanan tersebut, dapat bekerjasama.
- Meskipun diakui Daerah bahwa kerjasama model I ini belum dilakukan, dan walaupun beberapa kelembagaan kerjasama lebih didasarkan kepada kepentingan politis tertentu, namun diakui oleh para pejabat Daerah bahwa semestinya model kerjasama ini lebih didasarkan kepada penciptaan skala ekonomi dan jangkauan layanan. Artinya,

apabila jangkauan layanan cukup luas meliputi masyarakat di daerah-daerah yang bekerjasama, maka skala produksi akan meningkat menuju ke arah *economies of scale*. Dengan demikian, biaya rata-rata per unit produk layanan akan menjadi murah, dan jangkauan layanan menjadi luas.

2. **Bentuk Kelembagaan Kerjasama;** Atas dasar alasan kerjasama di atas, maka bentuk kelembagaan yang sesuai adalah Badan Usaha.
3. **Kedudukan Kelembagaan Kerjasama;** Sesuai dengan bentuknya, maka kedudukan Badan Usaha bersifat independen. Daerah bertindak sebagai dewan komisaris.
4. **Prakondisi yang Disyaratkan;** Untuk membentuk Badan Usaha Kerjasama ini disyaratkan suatu kondisi sebagai berikut:
 - Terdapat kepentingan yang sama antara daerah-daerah yang akan bekerjasama;
 - Terdapat bidang usaha potensial yang dapat dikerjasamakan, sementara daerah-daerah yang akan bekerjasama atau salah satu daerah, belum memiliki badan usaha yang mengelola usaha tersebut. Bidang usaha tersebut menghasilkan produk barang atau jasa yang bukan barang atau jasa publik (*public goods*).
 - Untuk menyelenggarakan usaha tersebut memerlukan dana yang besar, yang tidak mampu kalau ditanggung satu daerah. Besarnya dana yang diperlukan bisa disebabkan karena skala produksi yang harus besar atau memerlukan teknologi yang mahal.

- Kerjasama menjanjikan efisiensi produksi dan jangkauan layanan yang lebih luas;
5. *Mekanisme Kerjasama*; Mekanisme kerjasama usaha dengan membentuk Badan Usaha, difokuskan kepada 3 hal penting sebagai berikut:
- *Risk and Benefit Sharing*; ditanggung dan dinikmati oleh semua pihak yang bekerjasama. Besarnya keuntungan dan resiko yang diterima oleh masing-masing daerah, ditentukan oleh besarnya besarnya andil setiap daerah, yang diwujudkan dengan pemilikan saham (jika berbentuk PT), dan besarnya kontribusi dari APBD jika belum berbentuk PT.
 - *Mekanisme Pertanggung Jawaban*; Badan Kerjasama Usaha bertanggung jawab kepada Rapat Umum Pemegang Saham, yang di dalamnya terdiri dari daerah-daerah yang bekerjasama. Mekanisme pertanggung jawaban dilakukan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
 - *Pihak Yang Bekerjasama*; Model kerjasama ini dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota dengan persetujuan DPRD.
6. *Status Kepegawaian*; Pegawai Badan Usaha Kerjasama adalah Pegawai Perusahaan yang diseleksi secara profesional, yang jumlah serta kedudukannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

7. *Sistem Pendanaan*; Modal yang digunakan berbentuk saham (jika Badan Usaha tersebut berbentuk Perseroan Terbatas) yang dimiliki oleh daerah-daerah atau masyarakat di daerah yang bekerjasama. Sedangkan jika belum berbentuk PT, maka modalnya berasal dari APBD daerah-daerah yang bekerjasama yang besarnya sesuai dengan kesepakatan.

B. MODEL II: KERJASAMA USAHA TANPA MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

1. *Alasan Kerjasama*; Sebagaimana model 1, model 2 ini semestinya dibentuk dengan berdasarkan kepada alasan kebutuhan dan alasan ekonomi, yaitu:
 - Di suatu Daerah belum ada suatu kelembagaan yang mengelola suatu jenis produk tertentu padahal produk tersebut diperlukan oleh masyarakatnya. Belum adanya badan usaha yang memproduksi barang atau jasa ini bisa disebabkan antara lain karena untuk pembentukannya memerlukan berbagai sumber daya yang besar, yang daerah tersebut belum mampu untuk membentuknya;
 - Daerah yang tidak memiliki badan usaha tersebut memandang akan lebih efisien apabila pengadaan produk tersebut melalui kerjasama dengan pihak lain, daripada memproduksi sendiri;

- Di lain pihak, terdapat daerah (terutama yang berdekatan) sudah memiliki badan usaha tersebut, dan masih memiliki kapasitas lebih. Artinya dengan produksi untuk melayani kebutuhan masyarakat daerah, masih terdapat kapasitas nganggur dan produksi tidak mencapai minimum cost. Atas dasar hal ini maka perluasan jangkauan pasar ke daerah lain akan menyebabkan meningkatnya jumlah produksi/layanan dan menurunkan rata-rata biaya satuan.
2. *Bentuk Kelembagaan Kerjasama*; Atas dasar alasan kerjasama di atas, maka bentuk kelembagaan yang sesuai adalah Badan Usaha. Artinya bahwa kerjasama usaha harus dilakukan dengan salah satu pihaknya adalah Badan Usaha Milik Daerah.
 3. *Kedudukan Kelembagaan Kerjasama*; Oleh karena Badan Usaha tersebut merupakan milik salah satu daerah, maka kedudukan Badan Usaha tersebut bersifat independen namun berada di Daerah yang memilikinya.
 4. *Prakondisi yang Disyaratkan*; Untuk membentuk kerjasama dengan model ini disyaratkan suatu kondisi sebagai berikut:
 - Terdapat layanan tertentu yang diperlukan oleh suatu daerah dan belum mampu memproduksinya, sedangkan produk layanan tersebut diproduksi oleh daerah lain yang berdekatan.

- Untuk menyelenggarakan usaha tersebut memerlukan dana yang besar, sehingga daerah yang belum memiliki badan usaha ini memandang lebih efisien jika membeli dari pihak lain.
- Kerjasama model ini juga bisa dilakukan jika sumber bahan baku untuk menghasilkan suatu produk tertentu bersifat permanen dan berada di daerah lainnya. Misalnya bahan bakunya berupa sumber daya air yang bersifat lintas kabupaten/kota.
- Kerjasama menjanjikan efisiensi produksi dan jangkauan layanan yang lebih luas;

5. *Mekanisme Kerjasama*; Mekanisme kerjasama usaha tanpa membentuk Badan Usaha, difokuskan kepada 3 hal penting sebagai berikut:

- *Risk and Benefit Sharing*; Masing menikmati manfaat dan menerima resiko yang berbeda sesuai dengan perannya masing-masing.
- *Mekanisme Pertanggung Jawaban*; Badan Usaha bertanggung jawab kepada Daerahnya sebagai pemilik Badan Usaha tersebut. Mekanisme pertanggung jawaban dilakukan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- *Pihak Yang Bekerjasama*; Model kerjasama ini dapat dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota

dengan persetujuan DPRD, atau antar Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha di Daerah lainnya.

6. *Status Kepegawaian*; Pegawai Badan Usaha Kerjasama adalah Pegawai Perusahaan yang diseleksi secara profesional, yang jumlah serta kedudukannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
7. *Sistem Pendanaan*; Modal yang digunakan disesuaikan dengan bentuk kelembagaannya. Jika berbentuk Perseroan Terbatas, maka modalnya berbentuk saham yang dimiliki oleh para pemegang saham. Jika Perusahaan Daerah yang belum *go public*, maka modalnya dimiliki oleh daerah yang memilikinya.

C. MODEL III: KERJASAMA NON USAHA DENGAN MEMBENTUK KELEMBAGAN BARU

1. *Alasan Kerjasama*; Temuan lapangan menunjukkan bahwa kerjasama dengan model ini dilakukan atas dasar alasan untuk meningkatkan *efisiensi* penyelenggaraan pelayanan, *mengatasi keterbatasan* suatu daerah dalam menyelenggarakan suatu jenis layanan, serta untuk *memacu pertumbuhan* kawasan tertentu. Alasan untuk meningkatkan efisiensi dan untuk mengatasi keterbatasan daerah muncul apabila skala kelembagaan tidak begitu berpengaruh terhadap biaya layanan, misalnya besarnya kelembagaan pengelola kebersihan kota tidak begitu banyak terpengaruh oleh luasnya jangkauan layanan, sehingga pembentukan kelembagaan bersama akan lebih

efisien dibandingkan jika setiap daerah memiliki kelembagaan tersendiri. Kelembagaan model ini bisa benar-benar baru (dari semula tidak ada) untuk menangani suatu jenis layanan yang selama ini belum dilaksanakan oleh daerah-daerah yang bekerjasama. Atau penggabungan kelembagaan yang telah ada yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama (*amalgamasi*). Sementara itu kerjasama model ini dengan alasan untuk memacu pertumbuhan kawasan tertentu dapat dilakukan jika terdapat suatu kawasan yang potensial yang berada dalam wilayah administratif daerah yang berbeda. Jadi pembentukan kelembagaan ini lebih ditujukan untuk kepentingan perencanaan kawasan agar kawasan tersebut mampu tumbuh lebih cepat dan membentarkan *spread effect* ke kawasan-kawasan sekitarnya.

2. *Bentuk Kelembagaan Kerjasama*; Terhadap bentuk kerjasama yang ditawarkan, pada dasarnya tidak ada komentar yang signifikan. Artinya Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah yang bersifat permanen dan Non Badan Usaha ini, dapat mempunyai minimal 3 bentuk yang tergantung kepada fungsi dan tujuan kerjasama yang dijalin. Pertama, *Amalgamasi*, yaitu suatu kelembagaan milik bersama pihak-pihak yang melakukan kerjasama untuk menangani urusan-urusan atau fungsi-fungsi tertentu, yang apabila dilakukan masing-masing daerah akan terjadi pemborosan, kesulitan salah satu pihak untuk melaksanakannya karena keterbatasan yang dimiliki, atau karena

keterkaitan beberapa daerah dalam menyelenggarakan fungsi layanannya terhadap masyarakat.

Kedua, *Badan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah (BKPAD)*, yaitu suatu kelembagaan milik bersama pihak-pihak yang melakukan kerjasama untuk menangani semua atau beberapa urusan atau fungsi di suatu kawasan tertentu yang bersifat lintas daerah. Apabila urusan tersebut dilakukan oleh masing-masing daerah akan terjadi pemborosan, kemungkinan inkonsistensi kebijakan, ketidakoptimalan pendayagunaan potensi kawasan itu, atau ketidakoptimalan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di kawasan itu.

Ketiga, *Badan Kerjasama Pengembangan Bidang Tertentu*, yaitu suatu bentuk kelembagaan kerjasama yang bertujuan untuk mengembangkan bidang-bidang tertentu yang potensial di daerah-daerah yang bekerjasama. Misalnya, Badan Kerjasama Pengembangan Industri Kecil, Badan Kerjasama Pengembangan Pertanian, dan lain-lain.

4. *Kedudukan Kelembagaan Kerjasama*; Mengenai bentuk kelembagaan ini pun tidak banyak mendapat tanggapan yang signifikan. Dengan demikian, kedudukan Badan Kerjasama Antar Daerah (Amalgamasi atau BKPAD) bersifat otonom dalam melakukan berbagai kegiatannya yang dipandang perlu untuk kemanfaatan semua pihak yang bekerjasama, dan bertanggung jawab kepada Dewan Penasehat Kerjasama yang terdiri dari para Kepala Daerah yang bekerjasama. Sementara, dengan

Lembaga atau Unit Organisasi Terkait, Badan Kerjasama mempunyai hubungan koordinatif.

Dua hal yang penting untuk ditambahkan adalah keberadaan Badan Penasehat. *Pertama*, ada kekhawatiran Daerah, bahwa anggota Badan Penasehat akan lebih mementingkan daerahnya dan mengabaikan daerah lainnya. Untuk mengatasi hal ini maka, pemahaman tentang maju mundurnya kelembagaan akan sangat tergantung kepada bagaimana peran semua pihak dalam kelembagaan ini termasuk Badan Penasehat. Jika egoisme masih muncul, padahal kesepakatan kerjasama telah dibentuk maka kelembagaan kerjasama pun tidak akan dapat bekerja secara optimal.

Kedua, kekhawatiran daerah akan kurangnya semangat untuk melaksanakan berbagai kegiatannya karena tidak berorientasi profit. Sebenarnya, semangat melaksanakan tugas dan fungsi kelembagaan bukan terletak pada profit atau bukan profit, tetapi terletak pada etika individu yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam hal ini, yaitu pemilihan personil individu yang benar-benar memahami tugas dan fungsinya, serta melakukan seleksi terhadap bidang kerjasama yang benar-benar memberikan manfaat kepada kedua belah pihak.

5. *Prakondisi yang Disyaratkan*; Kerjasama Non Badan Usaha Antar Daerah dengan membentuk kelembagaan baru dapat dilakukan dengan salah satu prakondisi sebagai berikut:

- Belum ada kelembagaan yang menangani urusan tersebut di daerah-daerah yang akan bekerjasama atau di salah satu daerah yang akan bekerjasama. Atau sudah ada kelembagaan yang menangani di setiap daerah, namun belum dapat bekerja secara optimal;
- Produk layanan yang akan dihasilkan bersifat lintas daerah.
- Terdapat keterbatasan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki oleh suatu daerah, dan terdapat kelebihan sumber daya atau fasilitas yang dimiliki daerah lainnya.
- Kewenangan yang akan dilaksanakan oleh Badan Kerjasama ini sudah terfokus pada satu kelembagaan di masing-masing daerah yang akan bekerjasama, sehingga tatkala otonomi pengelolaan itu diserahkan kepada Badan Kerjasama, tidak ada kewenangan residual yang harus ditangani oleh lembaga atau unit organisasi asal.
- Terdapat suatu kawasan tertentu yang bersifat lintas daerah dan mempunyai potensi pengembangan yang baik. Misalnya, jika kawasan Puncak

merupakan kawasan potensial untuk pengembangan wisata agro, maka Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor dapat membentuk Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan.

- Terdapat potensi pengembangan bidang tertentu yang relatif sama diantara daerah-daerah yang bekerjasama.
6. *Mekanisme Kerjasama*; Mekanisme kerjasama dengan membentuk kelembagaan Non Badan Usaha yang bersifat permanen (Amalgamasi, Badan Kerjasama Pembangunan Kawasan, dan Badan Kerjasama Pengembangan Bidang), adalah sebagai berikut:
- *Risk and Benefit Sharing*; ditanggung dan dinikmati oleh semua pihak yang bekerjasama. Besarnya manfaat yang diterima oleh masing-masing daerah, ditentukan oleh besarnya resiko yang harus ditanggung oleh masing-masing daerah, yang secara formal ditentukan atas dasar kesepakatan pihak-pihak yang bekerjasama.
 - *Mekanisme Pertanggung Jawaban*; Badan Kerjasama bertanggung jawab kepada Semua Kepala Daerah yang bekerjasama melalui Dewan Penasehat. Mekanisme pertanggung jawaban dilakukan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

- *Pihak Yang Bekerjasama*; Model kerjasama ini dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota dengan persetujuan DPRD.
- 6. *Status Kepegawaian*; Pegawai Badan Kerjasama antar daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari daerah-daerah yang bekerjasama, yang jumlah serta kedudukannya diatur atas kesepakatan bersama.
- 7. *Sistem Pendanaan*; Anggaran yang digunakan oleh Badan Kerjasama berasal dari APBD daerah-daerah yang bekerjasama, yang nilainya diatur berdasarkan kesepakatan.

**D. MODEL IV: KERJASAMA NON USAHA TANPA
MEMBENTUK KELEMBAGAAN BARU (FASILITASI
PENGEMBANGAN EKONOMI MASYARAKAT)**

1. *Alasan Kerjasama*; Kerjasama ini dapat dilakukan apabila antar beberapa daerah memiliki kompetensi ekonomi yang saling terkait, sama atau berbeda. Apabila akibat keterkaitan kompetensi ekonomi ini, mekanisme pasar dapat meningkatkan keuntungan bagi masyarakat yang ada di daerah-daerah yang berkaitan, maka campur tangan pemerintah daerah tidak penting untuk dilaksanakan. Namun, apabila dengan adanya keterkaitan kompetensi ini justru merugikan masyarakat di salah satu daerah, maka campur tangan pemerintah daerah perlu dilakukan dengan menjalin kerjasama.

2. *Bentuk Kerjasama*; Seperti dikemukakan di atas bahwa kerjasama ini tidak memerlukan kelembagaan baru yang khusus menangani masalah ini, cukup kesepakatan-kesepakatan antar pemerintah daerah yang kemudian dijadikan bahan kebijakan bagi pengembangan ekonomi masyarakat di daerahnya.
3. *Kedudukan Kesepakatan Kerjasama*; Kesepakatan ini dilakukan pada tingkat pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD. Oleh karena itu semua pihak yang bekerjasama harus mentaatinya.
4. *Prakondisi yang Disyaratkan*; Kerjasama dalam rangka fasilitasi kegiatan perekonomian masyarakat ini dapat dilakukan dengan salah satu prakondisi sebagai berikut:
 - Daerah memiliki kompetensi yang berkaitan satu sama lain, baik keterkaitan sumber daya maupun keterkaitan pasar;
 - Tanpa adanya kesepakatan kerjasama antar pemerintah daerah, mekanisme pasar melahirkan ketimpangan dalam mendapatkan benefit dari keterkaitan kompetensi ini.
5. *Mekanisme Kerjasama*; Beberapa hal yang terkait dengan mekanisme kerjasama dalam rangka fasilitasi perekonomian masyarakat dapat dikemukakan sebagai berikut:
 - *Benefit Sharing*; Masyarakat yang ada di daerah-daerah yang bekerjasama harus sama-sama mendapatkan keuntungan dari kerjasama ini.

- *Mekanisme Pertanggung Jawaban*; Tidak ada mekanisme khusus pertanggungjawaban dari kerjasama ini;
 - *Pihak Yang Bekerjasama*; Model kerjasama ini dilakukan pada tingkatan Pimpinan Pemerintah Daerah dalam hal ini antar Bupati atau Walikota dengan persetujuan DPRD.
6. *Status Kepegawaian*; Tidak ada kepegawaian yang secara khusus untuk menangani kerjasama ini, karena tidak dibentuk kelembagaan baru.
7. *Sistem Pendanaan*; Dana administratif yang diperlukan (jika ada) ditanggung oleh APBD dari daerah-daerah yang bekerja sama.

E. MODEL V: KERJASAMA BANTUAN TEKNIS (TECHNICAL ASSISTENCE)

1. *Alasan Kerjasama*; Kerjasama ini dapat dilakukan apabila suatu daerah memiliki kelebihan dalam kompetensi pegawai dalam hal-hal tertentu, sementara daerah lainnya memiliki kekurangan dalam kompetensi tersebut.
2. *Bentuk Kerjasama*; Model kerjasama *technical assistance* merupakan bentuk kerjasama pembangunan antara daerah, dimana satu atau beberapa daerah bekerjasama dengan saling memberikan bantuan satu sama lain dalam hal-hal yang bersifat mikro atau yang bersifat

teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Bentuk kerjasama dengan model kerjasama *technical assistance* dapat berbentuk pemberian bantuan teknis, pemagangan, perwakilan daerah, atau pertukaran pegawai.

3. *Kedudukan Kesepakatan Kerjasama*; Kesepakatan ini dilakukan pada tingkat pemerintah daerah, dan tidak perlu atas persetujuan DPRD.

4. *Prakondisi Yang Disyaratkan*; kerjasama *technical assistance* dapat dilakukan dengan memperhatikan kondisi-kondisi sebelumnya sebagai berikut:

- *Pemberian bantuan teknis* dapat dilakukan apabila: Adanya permintaan bantuan dari daerah lain; Pemberian bantuan bersifat temporer atau bersifat sementara yang bisa dipecahkan atau diatasi dalam kurun waktu tertentu; Pemberian bantuan dimaksudkan untuk proses pembelajaran dan transfer pengetahuan dan keterampilan kepada daerah lain untuk meningkatkan kemampuannya
- *Pemagangan*, dapat dilakukan apabila: Adanya keinginan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan menimba pengalaman dari daerah lain yang dinilai memiliki keunggulan-keunggulan dalam hal-hal tertentu; Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk

menerima pelaksanaan pemagangan; Pemagangan ini bersifat sementara.

- *Perwakilan daerah*, dapat dilakukan apabila: Adanya kepentingan yang bersinggungan atau akan berdampak terhadap daerah lain; Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk menerima keterlibatan perwakilan dari daerah lain dalam proses perencanaan dan penyelenggaraan suatu pembangunan; Perwakilan ini bersifat sementara dan dalam kurun waktu yang tidak terlampaui lama sampai dengan perencanaan atau penyelenggaraan pembangunan berakhir.
- *Pertukaran pegawai*, dapat dilakukan apabila: Adanya keinginan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan; Adanya kesepakatan atau kesediaan dari daerah lain untuk menerima pertukaran pegawai; Pertukaran pegawai bersifat sementara.

5. *Mekanisme Dan Proses Kerjasama*; Dalam melaksanakan model kerjasama ini dapat dilakukan secara terdesentralisasi yakni setiap unit organisasi mempunyai hak atau kewenangan untuk mengadakan bentuk kerjasama model ini sesuai dengan bidang tugasnya. Urusan atau kewenangan yang bersifat lintas unit organisasi dapat dilakukan secara tersentralisasi yaitu dilakukan oleh suatu unit organisasi yang membidangi kerjasama.

6. *Status Kepegawaian*; Pegawai yang dikirim ke daerah lain baik sebagai tenaga ahli, magang, perwakilan daerah, ataupun dalam rangka pertukaran pegawai, tetap berstatus pegawai daerah asal.
7. *Sistem Pendanaan*; Dana penyelenggaraan kerjasama ini ditanggung oleh daerah masing-masing sesuai dengan kesepakatan yang dibuat.

F. MODEL VI: KERJASAMA KEPANITIAAN BERSIFAT AD-HOC

1. *Alasan Kerjasama*; Kerjasama ini dilakukan dalam rangka menyelenggarakan atau mengatasi permasalahan yang bersifat lintas daerah dan temporer dalam waktu yang relatif singkat.
2. *Bentuk Kerjasama*; Ada dua bentuk kerjasama kepanitiaan yang dimungkinkan, yaitu:
 - Kerjasama kepanitiaan dalam urusan yang bersifat umum, yaitu dalam urusan-urusan yang belum ada kelembagaan fungsional yang menanganinya di daerah, atau urusan-urusan yang lingkungannya luas. Dalam hal ini kepanitiaan dibentuk atas kesepakatan Kepala Daerah yang bekerja sama dan berada langsung di bawah Kepala Daerah tersebut;
 - Kerjasama kepanitiaan dalam urusan yang bersifat khusus atau yang urusan-urusan yang mempunyai

lingkup terbatas (mikro), artinya telah ada kelembagaan fungsional di masing-masing daerah yang menangani masalah tersebut dan lingkup permasalahan atau urusannya relatif terbatas. Dalam hal ini, kepanitiaan dibentuk atas kesepakatan kelembagaan fungsional, dan berada di bawah kelembagaan fungsional tersebut.

3. *Kedudukan Kepanitiaan*; Kepanitiaan mendapatkan mandat dari daerah-daerah atau lembaga-lembaga daerah yang bekerja sama untuk melakukan berbagai kegiatannya yang dipandang perlu dalam rangka mengatasi suatu permasalahan atau menyelenggarakan suatu kegiatan tertentu. Kepanitiaan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah atau Kepala Lembaga-lembaga Daerah masing-masing secara utuh atas aktivitas kepanitiaannya.
4. *Prakondisi yang Diharuskan*; Kerjasama kepanitiaan dapat dilakukan dengan prakondisi sebagai berikut:
 - Terdapat urusan atau permasalahan yang mendesak untuk dilaksanakan dan menyangkut kepentingan antar daerah (lintas Daerah);
 - Urusan atau permasalahan tersebut bukan merupakan urusan Propinsi;
5. *Mekanisme Kerjasama*; Kerjasama kepanitiaan, dilihat dari dua dimensi utama yaitu pelaksana kerjasama, mekanisme pertanggungjawaban, dan pembiayaan. *Pelaksana kerjasama* bisa tingkat pemerintah daerah, ataupun tingkat instansi fungsional, sesuai dengan

lingkup dan substansi materi yang akan dikerjasamakan. Sedangkan *pertanggungjawaban* dilakukan oleh panitia yang terbentuk ke pihak yang menugaskan (Kepala Dinas atau Kepala Instansi Fungsional) dalam batas tugas dan kewenangannya.

6. **Personil Kepanitiaan;** Personil kepanitiaan adalah Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari daerah-daerah yang bekerjasama, yang jumlah serta kedudukannya diatur atas kesepakatan bersama.
7. **Pembiayaan;** Pembiayaan kepanitiaan diambil dari APBD daerah-daerah yang bekerjasama sesuai dengan kesepakatan bersama, atau mungkin dari APBD Propinsi atau APBN.

G. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Ada 4 (empat) hal yang direkomendasikan berdasarkan hasil kajian ini:

1. Dari enam model kerjasama yang ditawarkan ternyata belum semuanya dapat dilaksanakan oleh daerah, bahkan daerah-daerah tertentu ada yang belum malaksanakannya. Berdasarkan hasil penelitian, hal ini disebabkan selain oleh karena adanya kendala psikologis dan teknis, juga karena kemampuan untuk mengidentifikasi potensi-potensi yang dapat dikerjasamakan masih kurang. Sehubungan dengan hal tersebut, maka peningkatan kemampuan untuk

mengidentifikasi potensi kerjasama perlu segera ditingkatkan.

2. Kerjasama yang dilakukan saat ini sangat jarang yang didasarkan kepada alasan ekonomis, sehingga tidak banyak yang mempunyai dampak terhadap peningkatan efisiensi, kesejahteraan masyarakat, dan pengembangan kawasan khusus. Oleh karena itu, untuk kerjasama-kerjasama yang akan datang, pertimbangan-pertimbangan ekonomis perlu mendapatkan perhatian.
3. Walaupun kajian ini sangat terbatas, baik dilihat dari substansi maupun lokus kajiannya, namun pada tahap awal berbagai permasalahan dan kendala yang menghambat terciptanya kerjasama pembangunan antar daerah, dapat diidentifikasi. Sehubungan dengan hal tersebut, tahap awal sebelum kerjasama itu dilakukan diharapkan, kendala-kendala psikologis (seperti egoisme daerah) dan kendala teknis (seperti peraturan perundangan) dapat dihapuskan demi terciptanya pembangunan daerah yang efisien, dan mampu menjangkau masyarakat yang lebih luas.
4. Kajian ini merupakan tahap awal dalam memetakan model kerjasama antar daerah ditinjau dari dimensi teoritik dan pengalaman empirik. Oleh karena itu, meskipun sifatnya eksplanatif (pengujian model), namun pengujian ini hanya dilakukan di Daerah yang sangat terbatas, dengan aspek-aspek substantif yang sangat terbatas pula. Oleh karena itu kajian lebih lanjut

untuk penyempurnaan model-model ini sangat diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bryant, Coralie & Louise G. White, *Managing Development in The Third World* (diterjemahkan oleh Rusyanto L. Simatupang, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*), LP3ES, Jakarta, 1989.
- Davey, KJ, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI-Press, Jakarta, 1988.
- Glasson, John, (diterjemahkan oleh Paul Sitohang), *Pengantar Perencanaan Regional*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1977.
- Jafar Hafsah, Muhammad, *Kemitraan Usaha; Konsepsi dan Strategi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Jaya Aziz, Iwan, *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1994.
- Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung, *Peningkatan Pelayanan*

Kebersihan Kawasan Perkotaan, Hasil Penelitian, LAN, 2001

Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung, *Prospek Restrukturisasi Pemerintah Di Daerah Dalam Rangka Pengembangan Kemitrausahaan Dengan Sektor Swasta*, LAN, 2000

Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung, *Jurnal Ilmiah "Wacana Kinerja"*, beberapa edisi.

Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;

Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.

-----, 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Resources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Martin, Stephen, *Industrial Economics, Economic Analysis and Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1993.

Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.

Prud' Homme, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer, August, 1995

Rahardja, Prathama, dan Mandala Manurung, *Teori Ekonomi Mikro*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1999.

Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah - Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;

Richardson, Harry W, (diterjemahkan oleh Paul Sitohang), *Dasar-dasar Ilmu Ekonomi Regional*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1977.

Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.

Sobandi, Baban, *Etika Kebijakan Publik; Prinsip dan Strategi Moral Perbaikan Kinerja Pemerintah*, Mutiara Ilmu, Bandung, 2002.

Sobandi, Baban, dkk, *Model Kuantitatif Penataan Kelembagaan Daerah*, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2002.

Tinbergen, Jan, *Rencana Pembangunan*, Penerbit Universitas Indonesia (UIP), Jakarta, 1987.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pembangunan Administrasi Publik Dalam Pelita VII*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Pembangunan Administrasi dalam PELITA VII" yang diselenggarakan PERSADI, Bandung, 1997

Toha, Miftah, *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Pembangunan Administrasi dalam PELITA VII" yang diselenggarakan PERSADI, Bandung, 1997

Viscusi, W.K, *Economic of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, London, 1995

Weiss, John, *Economic Policy in Developing Countries; The Reform Agenda*, Prentice Hall, 1995



**KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN
NOMOR: 123/V/2.1/2002**

TENTANG

**TIM PELAKSANA PENGKAJIAN
KERJASAMA PEMBANGUNAN ANTAR DAERAH**

**PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN**

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara Tahun 2002, dipandang perlu untuk mengangkat personalia yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;
- b. bahwa saudara-saudara yang namanya tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.
- Mengingat : 1. Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen;
2. Keputusan Presiden RI Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 100/KEP/M.PAN/12/2001 tentang Penetapan Pemimpin Proyek pada Lembaga/Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 Tahun Anggaran 2002;
4. Keputusan Kepala LAN Nomor 1049A/IX/6/4/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara;
5. Keputusan Kepala LAN Nomor 171/IX/6/4/2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala LAN Nomor 1049A/IX/6/4/2001 tentang Organisasi Lembaga Administrasi Negara.

LAMPIRAN
SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK LITBANG
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN


NOMOR : 28 /V/2.1/2002
TANGGAL : 1 JANUARI 2002
TENTANG : TIM PELAKSANA PENGAJIAN KERJASAMA PEMBANGUNAN
ANTAR DAERAH

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Drs. Dayat Hidayat	Koordinator/Peneliti	1, Januari 2002 s.d. 31 Desember 2002
2.	Drs. Wahyu Gia Uliantoro, MT.MRP	Peneliti	
3.	Dra. Ara Ruhara	Peneliti	
4.	DR. Sedarmayanti, M.Pd	Peneliti	
5.	Baban Sobandi, SE. M.Si	Peneliti	
6.	Kania Damayanti, SE.MPP	Peneliti	
7.	Drs. Sabar Gunawan, MA	Peneliti	
8.	Drs. Syarifudin Hidayat	Peneliti	
9.	Dra. Nefi Aris AA, MA	Peneliti	
10.	Drs. Budi Setiawan	Peneliti	
11.	Septiana DP, SE. M.Com (Hons)	Peneliti	
12.	Endas Agjar, SE. Ak.	Pembantu Peneliti	
13.	Drs. Nugraha L.N., SE, M.Si	Pembantu Peneliti	
14.	Dra. Ec. Hayuni Rachmawati	Pembantu Peneliti	
15.	Ir. Elly Sufianti, MA	Pembantu Peneliti	
16.	Drs. Ramdani Priatna	Pembantu Peneliti	

Ditetapkan di : Bandung
Pada Tanggal : 1 Januari 2002

MENGETAHUI,
KEPALA PUSAT KAJIAN
DAN DIKLAT APARATUR I LAN

PEMIMPIN PROYEK


Drs. ELIS KANTININGSIH, M.Si
NIP. 270 000 518


Drs. JONI DAWUD, DEA
NIP. 270 000 866

MEMUTUSKAN

Menetapkan :

- Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Pengkajian Kerjasama Pembangunan Antar Daerah, yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan personalia seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.
- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan kebijaksanaan lain Pimpinan Lembaga Administrasi Negara.
- Ketiga : Kepada para anggota Tim tersebut diberikan honorarium dan / atau tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Keempat : Biaya untuk keperluan Tim tersebut dibebankan kepada Anggaran Daftar Isian Proyek (DIP) Penelitian dan Pengembangan Administrasi dan Aparatur Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Tahun Anggaran 2002.
- Kelima : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
2. Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia;
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia;
7. Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung

Pada Tanggal : 1 Januari 2002

MENGETAHUI,
KEPALA PUSAT KAJIAN
DAN DIKLAT APARATUR I LAN

PEMIMPIN PROYEK



Drs. ELIS KANTININGSIH, M.Si
NIP. 270 000 518

Drs. JONI DAWUD, DEA
NIP. 270 000 866

HUBUNGAN KERJASAMA PEMBANGUNAN ANTAR DAERAH



Kebijakan Otonomi Daerah telah memberikan keleluasaan kepada setiap Daerah untuk menyelenggarakan kerjasama pembangunan dengan Daerah lainnya, dalam rangka meningkatkan kinerja pembangunannya. Atas dasar hal tersebut, kajian ini dilakukan untuk merumuskan model kerjasama pembangunan antar Daerah sebagai upaya untuk merespon Pasal 87 UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut. Ada 4 (empat) alasan utama dilakukannya kerjasama antar daerah untuk peningkatan efisiensi melalui perluasan kapasitas produksi atau layanan, memacu pertumbuhan ekonomi kawasan yang bersifat lintas daerah, mengatasi keterbatasan fasilitas atau sumber daya yang dimiliki, serta alasan perbedaan kompetensi antar daerah. Sementara itu ada 6 (enam) model yang berhasil dirumuskan dalam kajian ini, yaitu kerjasama usaha dengan membentuk kelembagaan baru, kerjasama usaha tanpa membentuk kelembagaan baru, kerjasama non usaha dengan membentuk kelembagaan baru, kerjasama non usaha tanpa membentuk kelembagaan baru, *technical assistance*, dan kerjasama kepanitiaan yang bersifat *ad-hoc*.



COVER DESIGNED BY dhidayat

ISBN 979-3382-00-7