

KERJASAMA ANTAR DAERAH (KAD) UNTUK PENINGKATAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DAN DAYA SAING WILAYAH

Oleh : Dr. Ir. Antonius Tarigan, M.Si

Kasubdit Kelembagaan Pemerintah Daerah, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas

Kerangka Konseptual : Kerjasama Antar Daerah (KAD)

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang efektif dilaksanakan sejak tahun 2001, meningkatkan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan alternatif pemecahan-pemecahan inovatif dalam menghadapi tantangan-tantangan yang dihadapinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta bagaimana meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah diartikulasikan oleh daerah untuk hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Penerjemahan seperti ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan.

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerjasama antar daerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama Antar Daerah (KAD) hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah (KAD) baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.

Kerjasama bisa meningkat atau lebih efektif dalam keberjalanannya apabila ada *external support* (misalnya dalam hal pendanaan) dan *demand public* atau permintaan dan dukungan dari masyarakat. Meskipun dua hal tersebut penting, akan tetapi hal utama yang harus mendasari kerjasama tersebut adalah adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah yang terkait. Komitmen yang dimaksud adalah komitmen untuk bekerjasama dalam penanganan isu-isu yang telah disepakati, dan lebih mendahulukan kepentingan bersama dibanding kepentingan masing-masing daerah. Komitmen tersebut perlu dimiliki oleh para pejabat, baik pada level teknis, manajerial, maupun pimpinan, sehingga langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pemangkasan birokrasi dalam kerjasama dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi gerak.

Maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan. Kerjasama Antar Daerah (KAD) diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar-daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama bisa meningkat atau lebih efektif dalam keberjalanannya apabila ada *external support* (misalnya dalam hal pendanaan) dan *demand public* atau permintaan dan dukungan dari masyarakat.

Mengingat sulitnya mengkoordinasikan pemda-pemda dalam semua aspek pemerintahan, akan lebih efektif apabila isu/bidang yang ditangani dalam kerjasama itu terfokus pada satu isu/bidang saja atau beberapa bidang prioritas. Perluasan lingkup kerjasama dapat dilakukan kemudian, tergantung pada kondisi/komitmen dari pemda-pemda dan tanggapan dari masyarakat.

Selain itu, yang juga perlu dipikirkan adalah masalah *feasibilitas* kerjasama, baik secara ekonomi maupun politis. Secara politis karena walau bagaimanapun, keputusan akhir mengenai komitmen untuk bekerjasama adalah sebuah keputusan politis yang harus diambil pada level pimpinan, sehingga diperlukan argumentasi-argumentasi untuk bekerja sama yang cukup menarik secara politis bagi level pimpinan itu. Tentu saja, karena secara politis kerjasama ini harus menarik bagi semua daerah yang terlibat, maka juga harus menguntungkan bagi semua daerah. **Prinsip "saling menguntungkan" inilah yang menjadi salah satu filosofi dasar kerjasama.** Secara teoritis, kerjasama dapat dipahami sebagai berikut :

Interaksi Antara A dan B		A		
		Rugi	Tidak rugi/untung	Untung
B	Rugi	Konflik	Ketidak-adilan	Ketidak-adilan
	Tidak rugi/untung	Ketidak-adilan	Harmoni	Ketidak-adilan
	Untung	Ketidak-adilan	Ketidak-adilan	Kerjasama

Isu-isu strategis yang berkaitan dengan urgensi Kerjasama Antar Pemerintah Daerah selama ini adalah :

1. Peningkatan Pelayanan Publik.

Kerjasama antar daerah diharapkan menjadi salah satu metode inovatif dalam meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan publik. Efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sebagainya juga menjadi issue yang penting, terutama untuk daerah-daerah tertinggal. Peningkatan pelayanan publik ini juga termasuk pembangunan infrastruktur. Infrastruktur ini bisa mencakup jaringan jalan, pembangkit listrik, dan sebagainya.

2. Kawasan Perbatasan

Kerjasama dalam hal keamanan di kawasan perbatasan juga menjadi salah satu isu strategis. Selain dalam hal keamanan, kerjasama di kawasan-kawasan perbatasan juga difokuskan pada pengembangan wilayah, karena daerah-daerah di kawasan perbatasan ini sebagian besar adalah daerah tertinggal.

3. Tata Ruang

Keterkaitan tata ruang antar daerah diperlukan dalam hal-hal yang dapat mempengaruhi lebih dari satu daerah, seperti Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan lindung, dan sebagainya.

4. Penanggulangan Bencana dan Penanganan Potensi Konflik

Usaha mitigasi bencana dan tindakan pasca bencana, apabila bercermin dari pengalaman di NAD, Alor dan Nabire, serta daerah lainnya, ternyata keadaan ini membutuhkan koordinasi dan kerjasama yang baik antar daerah-daerah yang berdekatan.

5. Kemiskinan dan Pengurangan Disparitas Wilayah

Keterbatasan kemampuan, kapasitas dan sumber daya yang berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan (kesenjangan sosial). Melalui kerjasama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi lokal, dalam rangka menekan angka kemiskinan dan mengurangi disparitas wilayah.

6. Peningkatan peran Provinsi

UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengisyaratkan perlunya peningkatan peran provinsi, termasuk dalam memfasilitasi penyelesaian permasalahan-permasalahan antar daerah. Untuk itu diperlukan peningkatan kemampuan provinsi dalam menyelenggarakan/mendorong kerjasama antar daerah (*local government cooperation*). Peranan ini terutama dalam kapasitas provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan sebagai fasilitator dan katalisator Kerjasama Antar Daerah (KAD).

7. Pemekaran Daerah

Kerjasama Antar Daerah (KAD) dapat menjadi salah satu alternatif lain untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik selain kebijakan pemekaran daerah. Hal ini mengingat kebijakan pemekaran memerlukan lebih banyak sumber daya dibanding Kerjasama Antar Daerah (KAD), dan perkembangan daerah otonom baru tidak selalu memberikan hasil seperti yang diinginkan.

Dalam perkembangannya selama ini, sebagian daerah telah memiliki kesadaran sendiri untuk bekerjasama dengan daerah lain dalam berbagai bidang, terkait dengan isu-isu strategis tadi. Meskipun begitu, karena pada awalnya tidak ada kewajiban bagi daerah untuk menginformasikan atau melaporkan pembentukan Kerjasama Antar Daerah (KAD) baik ke Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi, maka belum dilakukan pendataan mengenai apa saja bentuk-bentukan kerjasama yang telah terselenggara di seluruh Indonesia.

Berbagai bentuk kerjasama ini banyak yang telah berkembang sebelum adanya peraturan perundangan yang khusus memayungi Kerjasama Antar Daerah (KAD) dari pemerintah. Akan tetapi, dalam perkembangannya dirasakan bahwa payung peraturan itu memang diperlukan, meskipun pelaksanaan teknis kerjasama itu sendiri akan sangat tergantung dari karakteristik daerah-daerah yang terkait. Peraturan perundangan tersebut misalnya diperlukan sebagai pedoman penyelenggaraan untuk daerah-daerah yang akan membentuk kerjasama dan sebagai pedoman penyelesaian apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan kerjasama tersebut.

Berdasarkan kebutuhan tersebut, Pemerintah kemudian merumuskan beberapa kebijakan sebagai pedoman penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah (KAD). Setelah era desentralisasi dan otonomi daerah, kebijakan yang mengatur tentang Kerjasama Antar Daerah (KAD) adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005. Setelah itu, dimulai penyusunan PP mengenai Kerjasama Antar Daerah (KAD) yang kemudian disahkan pada tahun 2007, yaitu PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah.

Kerangka Regulasi : PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah

Setelah berkembangnya berbagai bentuk Kerjasama Antar Daerah (KAD) di Indonesia, disahkannya PP mengenai tatacara pelaksanaan kerjasama ini memang sangat dinantikan oleh daerah. Dalam PP ini, yang dimaksud dengan kerjasama daerah adalah kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/walikota atau antara bupati/walikota dengan bupati/walikota yang lain, dan atau gubernur, bupati/walikota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban. Adapun objek kerja sama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik. Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah (KAD) ini hendaknya dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip berikut: a) efisiensi; b) efektivitas; c) sinergi; d) saling menguntungkan; e) kesepakatan bersama; f) itikad baik; g) mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI; h) persamaan kedudukan; i) transparansi; j) keadilan; dan k) kepastian hukum.

Untuk tata cara kerjasama daerah diantaranya diatur hal-hal sebagai berikut :

1. Kepala daerah atau salah satu pihak dapat memprakarsai atau menawarkan rencana kerja sama kepada kepala daerah yang lain dan pihak ketiga mengenai objek tertentu.
2. Apabila para pihak sebagaimana dimaksud pada huruf a menerima, rencana kerja sama tersebut dapat ditingkatkan dengan membuat kesepakatan bersama dan menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama yang paling sedikit memuat:
 - a. subjek kerja sama;
 - b. objek kerja sama;
 - c. ruang lingkup kerja sama;
 - d. hak dan kewajiban para pihak;
 - e. jangka waktu kerja sama;
 - f. pengakhiran kerja sama;
 - g. keadaan memaksa; dan
 - h. penyelesaian perselisihan.

3. Kepala daerah dalam menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama melibatkan perangkat daerah terkait dan dapat meminta pendapat dan saran dari para pakar, perangkat daerah provinsi, Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.
4. Kepala daerah dapat menerbitkan Surat Kuasa untuk penyelesaian rancangan bentuk kerja sama. Adapun Pelaksanaan perjanjian kerja sama dapat dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Dalam hubungannya dengan DPRD, rencana kerjasama daerah yang membebani daerah dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari DPRD dengan ketentuan apabila biaya kerja sama belum teranggarkan dalam APBD tahun anggaran berjalan dan/atau menggunakan dan/atau memanfaatkan aset daerah. Akan tetapi kerja sama daerah yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan biayanya sudah teranggarkan dalam APBD tahun anggaran berjalan tidak perlu mendapat persetujuan dari DPRD.

Untuk penyelesaian perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan kerjasama, diharapkan dapat diselesaikan dengan musyawarah. Akan tetapi, apabila kata mufakat tidak dapat dicapai, maka untuk kerjasama antar daerah-daerah yang terdapat dalam satu provinsi, penyelesaian perselisihan dapat dilakukan dengan keputusan Gubernur provinsi tersebut. Sementara untuk kerjasama antar Provinsi, dapat dilakukan dengan keputusan Menteri (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri).

Dalam PP No. 50 Tahun 2007 ini juga diatur mengenai pembentukan Badan Kerjasama. Badan Kerjasama ini dapat dibentuk untuk Kerjasama Antar Daerah (KAD) yang dilakukan secara terus-menerus atau berlangsung dalam waktu minimal 5 tahun. Badan Kerjasama ini bukan bagian dari perangkat daerah dan dibentuk dengan keputusan bersama Kepala Daerah. Tugas Badan Kerjasama ini termasuk pengelolaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah (KAD). Selain itu, Badan Kerjasama juga dapat memberikan masukan atau saran mengenai langkah-langkah yang diperlukan apabila ada permasalahan dalam pelaksanaan kerjasama. Adapun untuk biaya penyelenggaraan Badan Kerjasama ini menjadi tanggung jawab bersama Kepala Daerah-daerah yang terkait dengan kerjasama.

Potensi dan Kendala dalam Kerjasama Antar Daerah (KAD)

Kerjasama Antar Daerah (KAD) selama ini tidak lepas dari **kendala-kendala** yang terjadi dalam pelaksanaannya. Kendala-kendala itu diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Belum ada database yang cukup baik mengenai KAD di seluruh Indonesia
2. Pemerintah Daerah masih belum cukup mempertimbangkan KAD sebagai salah satu inovasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Salah satu penyebabnya adalah adanya persaingan dan ego daerah dimana semangat otonomi masih dipandang sempit dan kedaerahan. Setiap daerah memacu perkembangan



Salah satu program kerjasama antara Pemerintah Indonesia dengan Malaysia, Sosek Malindo, untuk mewujudkan Kota Kembar, Tawau dengan Nunukan di Kalimantan Timur

Sumber: [Google earth-070609-23:35 wib](https://www.google.com/maps/@4,100,000,23,35)

daerahnya sendiri tanpa menimbang kemampuan dan kebutuhan wilayah lain. Kondisi ini menghambat prakarsa daerah untuk bekerjasama dengan daerah lain. Terlebih lagi, tidak jarang pelayanan publik yang diusahakan melalui Kerjasama Antar Daerah (KAD) lebih banyak merugi dan disubsidi APBD sehingga kurang menarik dikerjasamakan. Pemerintah Daerah kemudian lebih memilih bekerjasama dengan pihak swasta karena menganggap kerjasama dengan daerah lain justru lebih rumit dan rawan terjadi konflik. Selain itu, belum ada mekanisme insentif untuk daerah-daerah yang bekerja sama dalam peningkatan efektivitas/efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik

3. Untuk daerah-daerah pemekaran, ada kecenderungan lebih enggan untuk bekerja sama dengan daerah lain, termasuk daerah induk, karena *euphoria* baru menjadi sebuah daerah otonom.
4. Di pemerintah pusat sendiri, KAD belum menjadi satu inovasi prioritas untuk di-diseminasikan ke daerah. Selama ini KAD biasanya terbentuk atas inisiatif daerah sendiri. Masih sangat kurang fasilitasi atau inisiasi dari Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi. Peran Pemerintah sampai saat ini baru dalam bentuk penyusunan PP No. 50 Tahun 2007 mengenai tata cara KAD.

Meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang bisa menjadi **potensi** dalam pengembangan Kerjasama Antar Daerah (KAD) kedepan, yaitu diantaranya:

1. Kerjasama Antar Pemerintah Daerah biasanya mendapat bobot prioritas paling rendah dari program-program lain dalam Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Meski begitu, baik Pemerintah Daerah maupun instansi di tingkat pusat memperkirakan peningkatan KAD ini, pada masa yang akan datang, dapat menjadi salah satu kunci dalam mengakselerasi pembangunan daerah. Akan tetapi isu KAD biasanya selalu “kalah” dengan isu lain yang sifatnya lebih pragmatik.
2. KAD dapat menjadi alternatif dari pemekaran daerah untuk peningkatan pelayanan publik maupun pengembangan ekonomi wilayah.
3. Sebagian besar daerah cenderung tidak terlalu memperhatikan KAD biasanya karena daerah tidak tahu atau tidak menyadari potensi yang bisa dikerjasamakan. Pemerintah Provinsi bisa berperan dalam hal mengkaji potensi-potensi kerjasama tersebut. Database “potensi kerjasama” dapat menjadi instrumen yang penting dalam mendorong kerjasama daerah.
4. Penguatan peran Pemerintah dan Pemerintah Provinsi dapat dilakukan dalam hal inisiasi, penyusunan sistem/mechanisme insentif, dan diseminasi *best practices* untuk mendorong peningkatan KAD.
5. Selama ini sudah banyak model pengembangan ekonomi wilayah yang berbasis pada KAD. Misalnya KAPET, Kawasan Andalan, Kawasan Sentra Produksi, dan sebagainya. Model-model ini dapat “dihidupkan” kembali atau bahkan dimodifikasi untuk sektor-sektor lain.

Model Kerjasama Antar Daerah (KAD)

Ada banyak model-model Kerjasama Antar Daerah (KAD) yang dapat disarikan dari berbagai sumber literatur¹. Akan tetapi, yang perlu untuk dicermati adalah prinsip-prinsip dasar yang diperlukan dari sebuah kerjasama. Model-model yang disajikan dalam tulisan ini adalah sekedar contoh. Bentuk-bentuk kerjasama itu dapat divariasikan atau bahkan digabungkan, tergantung pada karakteristik daerah yang bersangkutan, karakteristik bidang yang dikerjasamakan, serta negosiasi antar pemerintah daerah. Prinsipnya, dalam penerapan bentuk-bentuk ini, yang perlu dijaga pada daerah-daerah bersangkutan adalah :

1. Perlunya inklusivitas dalam kerjasama untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan menerapkan kaidah-kaidah partisipatif
2. Mempertahankan komitmen dan semangat kerjasama
3. Selalu mempelajari pilihan/alternatif, dan mengambil pilihan yang paling realistis
4. Memperhatikan detail teknis dalam kerjasama
5. Evaluasi secara berkala dan menjaga koridor kerjasama agar tetap mengarah pada tujuan awal kerjasama

¹ Untuk kerjasama pemda-swasta, lihat artikel: Skenario Global Pengembangan Infrastruktur Bagi Pengembangan Daya Saing Nasional

6. Responsif terhadap permasalahan yang muncul

Selain itu, secara lebih khusus, ada beberapa prakondisi dalam hal keuangan/pendanaan yang perlu diperhatikan², yaitu :

1. Kerjasama dalam pelayanan publik seharusnya diikuti juga dengan kerjasama dalam hal pendanaan pelayanan umum tersebut dan pendanaan urusan pemerintahan lainnya yang menjadi tanggung jawab bersama.
2. Sebelum kerjasama dilakukan, terlebih dahulu masing-masing daerah:
 - a. Memiliki komitmen yang kuat untuk pengelolaan terpadu
 - b. Membuka diri dan mempunyai *mindset* pembangunan wilayah yang sama
3. Status aset-aset yang dipergunakan dalam kerjasama perlu ditegaskan sebelum kerjasama tersebut dimulai. Masing-masing daerah hendaknya sudah mempunyai catatan atas asetnya masing-masing dan aset tersebut sudah tercatat dalam neraca daerah masing-masing.
4. Implementasi kerjasama memerlukan koordinasi yang bagus untuk menghindari konflik kepentingan karena masing-masing daerah mempunyai *stakeholders*. Masing-masing daerah mengurangi intervensi politik dan memperkuat koordinasi.

Format kerjasama, terutama dalam hal pendanaan dan anggaran, memang perlu dibahas secara khusus oleh daerah-daerah yang bersangkutan. Pasalnya, tidak jarang faktor pendanaan dan anggaran ini menjadi faktor yang paling sensitif dalam menjaga keberlangsungan kerjasama.

Sebagai contoh, berikut ini akan disajikan beberapa model bentuk Kerjasama Antar Daerah (KAD). Bentuk-bentuk kerjasama antar pemerintah daerah dalam pelayanan publik dapat beragam³, yaitu diantaranya:

1. **Handshake Agreement**, yang dicirikan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerjasama yang formal. Kerjasama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait. Biasanya, bentuk kerjasama seperti ini dapat berjalan pada daerah-daerah yang secara historis memang sudah sering bekerja sama dalam berbagai bidang. Bentuk kerjasama ini cukup efisien dan lebih fleksibel dalam pelaksanaannya karena tidak ada kewajiban yang mengikat bagi masing-masing pemerintah daerah. Meski begitu, kelemahan model ini adalah potensi munculnya kesalah-pahaman, terutama pada masalah-masalah teknis, dan sustainability kerja sama yang rendah, terutama apabila terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, bentuk kerjasama ini sangat jarang ditemukan pada isu-isu strategis.
2. **Fee for service contracts (service agreements)**. Sistem ini, pada dasarnya adalah satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama. Keunggulan sistem ini adalah bisa diwujudkan dalam waktu yang relatif cepat. Selain itu, daerah yang menjadi “pembeli” tidak perlu mengeluarkan biaya awal (*start-up cost*) dalam penyediaan pelayanan. Akan tetapi, biasanya cukup sulit untuk menentukan harga yang disepakati kedua daerah.
3. **Joint Agreements (pengusahaan bersama)**. Model ini, pada dasarnya mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan dari daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah-pemerintah daerah berbagi kepemilikan kontrol, dan tanggung jawab terhadap program. Sistem ini biasanya tidak memerlukan perubahan struktur pemerintahan daerah (menggunakan struktur yang sudah ada). Kelemahannya, dokumen perjanjian (*agreement*) yang dihasilkan biasanya sangat rumit dan kompleks karena harus mengakomodasi sistem birokrasi dari pemda-pemda yang bersangkutan.
4. **Jointly-formed authorities (Pembentukan otoritas bersama)**. Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari

² Mardiasmo, Prof. Dr., “Format Kerjasama Keuangan Daerah Dalam Wilayah Jabodetabekjur”. Makalah yang disampaikan pada acara Lokakarya dengan topik: *Sinergi Penataan Ruang dan Revitalisasi Kerjasama Antar Daerah (KAD) di wilayah Jabodetabekjur*, Maret 2006.

³ Taylor, Gary D. “Intergovernmental Cooperation in the 21st Century”. Michigan State University, Extension Specialist, State & Local Government. 2003

perwakilan dari pemda-pemda yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda yang bersangkutan. Badan ini memiliki kewenangan yang cukup untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bidang pelayanan publik yang diurusnya, termasuk biasanya otonom secara politis. Kelemahannya, pemda-pemda memiliki kontrol yang lemah terhadap bidang yang diurus oleh badan tersebut.

5. **Regional Bodies.** Sistem ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan. Seringkali, badan ini bersifat netral dan secara umum tidak memiliki otoritas yang cukup untuk mampu bergerak pada tataran implementasi langsung di tingkat lokal. Lebih jauh, apabila isu yang dibahas ternyata merugikan satu daerah, badan ini bisa dianggap kontradiktif dengan pemerintahan lokal. Di Indonesia, peranan badan ini sebenarnya bisa dijalankan oleh Pemerintah Provinsi.

Adapun dalam rangka pengembangan perekonomian wilayah, model kerjasama yang dapat dijalankan adalah Bentuk/model kerjasama yang disarankan adalah sebuah badan kerjasama yang independen atau terpisah dari kelembagaan pemerintah daerah, dan dikelola secara profesional dengan prinsip manajemen bisnis murni. Hal ini karena badan semacam ini dapat bergerak lebih fleksibel dan terpisah dari birokrasi yang kadang menghambat inovasi-inovasi strategi perdagangan.

Model kerjasama ini perlu didukung dengan strategi-strategi tertentu dalam menghadapi era globalisasi, karena peningkatan daya saing wilayah pada hakikatnya saat ini tidak hanya diperlukan dalam konteks daya saing diantara wilayah lain, melainkan juga dalam konteks internasional. Dukungan pemerintah pusat dapat dilakukan dengan :

- Memberikan proteksi untuk produk dalam negeri
- Mengendalikan arus impor barang untuk komoditi yang sudah dapat diproduksi di dalam negeri.
- Menyusun instrumen peraturan ekspor-impor, misalnya dengan memberikan insentif untuk ekspor komoditi barang jadi (telah diolah) dan memberikan disinsentif untuk ekspor bahan mentah.
- Meningkatkan pengawasan dan penegakkan hukum terhadap praktek perdagangan illegal.
- Membuka jaringan perdagangan dengan negara-negara lain, baik dalam forum bilateral maupun multilateral. Pemerintah pusat juga perlu **meningkatkan peran Indonesia dalam kerjasama ekonomi internasional**, baik secara bilateral misalnya dengan Malaysia, Singapura, Vietnam, Thailand maupun secara multi-lateral misalnya melalui Kerjasama Ekonomi Sub Regional Indonesia-Malaysia-Singapura / *Growth Triangle* (KESR/IMS-GT) dan Indonesia-Malaysia-Thailand (KESR/IMT-GT). Peningkatan peran itu adalah jangan sampai Indonesia hanya menjadi *hinterland* dan target pasar dari negara lain.
- Memperbanyak program-program yang bertujuan untuk mempromosikan potensi-potensi ekonomi Indonesia

Cukup banyak bentukan-bentukan kerjasama di Indonesia yang mengadopsi model serupa *Joint Agreements* (pengusahaan bersama) maupun *Jointly-formed authorities* (pembentukan otoritas bersama). Sebagian besar juga lebih mengacu pada bidang-bidang kerjasama yang sifatnya umum. Selain itu, keunggulan model otoritas bersama, yaitu adanya otoritas atau wewenang yang cukup otonom sampai ke tataran aksi, ternyata tidak terlalu terlihat pada bentukan-bentukan kerjasama di Indonesia. Hal ini karena meskipun telah dibentuk suatu sekretariat/badan otoritas bersama, ternyata pengaruh intervensi birokrasi pemerintahan daerah masih sangat besar, dan wewenang yang diberikan pun biasanya masih setengah-setengah sehingga tidak terlalu leluasa dalam bergerak. Akhirnya, bukan tidak mungkin badan bersama itu kemudian justru tidak berfungsi.

Identifikasi atas variabel-variabel daerah yang cukup tepat untuk dijadikan dasar penyusunan tipologi penentuan model kerjasama antar daerah merupakan sesuatu yang cukup urgen. Hal ini diperlukan untuk mempercepat penyajian panduan-panduan bagi daerah dalam bekerja sama. Meski begitu, tipologi ini tentu tidak akan dapat mencakup seluruh karakteristik yang bisa jadi sangat menentukan dalam penentuan suatu model kerjasama. Akan tetapi,

Prinsip utama dari kerjasama antar daerah justru adalah kesamaan isu dan tujuan dari daerah-daerah yang bersangkutan, dan bentukannya disesuaikan dengan karakteristik daerah-daerah itu.

pada dasarnya memang harus ada ruang yang cukup bagi daerah-daerah yang bersangkutan untuk berinovasi sesuai dengan karakteristik yang mereka pahami sendiri, karena replikasi suatu model atau satu bentuk yang sudah berhasil di daerah lain belum tentu menjanjikan keberhasilan yang sama.

Mengingat cukup banyaknya bentukan-bentukan kerjasama yang tidak berhasil, padahal sudah mengikuti/meniru bentukan-bentukan di tempat lain yang sudah berjalan, maka dapat dikatakan bahwa replikasi dari satu bentukan yang sudah berjalan bukanlah sebuah jaminan bahwa sebuah bentukan kerjasama antar daerah akan berhasil. Lebih jauh, replikasi bahkan bisa dikatakan perlu dihindari, karena prinsip utama dari kerjasama antar daerah justru adalah kesamaan isu dan tujuan dari daerah-daerah yang bersangkutan, dan bentukannya disesuaikan dengan karakteristik daerah-daerah itu. Isu, tujuan, dan karakteristik daerah itulah yang tentunya berbeda-beda antara satu bentukan kerjasama dengan kerjasama lain, sehingga replikasi justru dapat berakibat kontraproduktif. Inovasi dan kreativitas dari para penggerak kerjasama antar daerah, apapun bentuknya, nampaknya jauh lebih esensial dibanding replikasi dari bentukan yang sudah ada. Inovasi dan kreativitas ini tentu didasarkan pada isu, tujuan, dan karakteristik daerah.

Selain itu, dukungan dari masyarakat pun menjadi satu prakondisi yang perlu diperhatikan. Dukungan masyarakat ini tentu tidak cukup hanya diartikan sebagai restu dari DPRD di daerah-daerah yang bersangkutan. Pemerintah daerah perlu benar-benar memperhatikan apakah kerjasama itu akan menguntungkan masyarakat atau tidak. Pada praktiknya, masyarakat memang tidak akan terlalu memusingkan pemerintah daerah mana yang menyelenggarakan suatu pelayanan publik, selama pelayanan itu terselenggara. Akan tetapi, aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam mendukung satu kebijakan tetap menjadi faktor yang paling mempengaruhi keberlangsungan suatu kebijakan pemerintah daerah. Walau bagaimanapun, pada dasarnya pemerintah memang dibentuk untuk melayani masyarakat.

Kerjasama Antar Daerah (KAD) dan Peningkatan Daya Saing Wilayah

Uraian di atas dapat menjadi dasar bagi kita untuk mengulas lebih jauh secara khusus mengenai Kerjasama Antar Daerah (KAD) dan peningkatan daya saing wilayah. Dalam hal ini, peningkatan daya saing wilayah menjadi salah satu faktor dalam pengembangan (ekonomi) wilayah.

Pengembangan wilayah dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan desentralisasi. Dengan demikian, pemerintah daerah mempunyai wewenang penuh dalam mengembangkan kelembagaan pengelolaan pengembangan ekonomi di daerah, mengembangkan sumber daya manusianya, menciptakan iklim usaha yang dapat menarik modal dan investasi, mendorong peran aktif swasta dan masyarakat melakukan koordinasi terus-menerus dengan seluruh stakeholders pembangunan baik di daerah dan pusat, atas dasar perannya sebagai fasilitator dan katalisator bagi tumbuhnya minat investasi di wilayahnya. Dengan demikian, pengembangan suatu wilayah atau kawasan harus didekati berdasarkan pengamatan terhadap kondisi internal dan sekaligus mengantisipasi perkembangan eksternal.

Diskusi mengenai “daya saing wilayah” sendiri menghasilkan berbagai definisi, yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- Daya saing tempat (lokalitas dan daerah) merupakan kemampuan ekonomi dan masyarakat lokal (setempat) untuk memberikan peningkatan standar hidup bagi warga/penduduknya⁴.
- Daya saing merupakan kemampuan menghasilkan produk barang dan jasa yang memenuhi pengujian internasional, dan dalam saat bersamaan juga dapat memelihara tingkat pendapatan yang tinggi dan berkelanjutan, atau kemampuan daerah menghasilkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi dengan tetap terbuka terhadap persaingan eksternal⁵.
- Daya saing daerah dapat didefinisikan sebagai kemampuan para anggota konstituen dari suatu daerah untuk melakukan tindakan dalam memastikan bahwa bisnis yang berbasis di daerah tersebut menjual tingkat nilai tambah yang lebih tinggi dalam persaingan internasional, dapat dipertahankan oleh aset dan institusi di daerah

⁴ Malecki, E.J. and Oinas, P., editors. Making connections: technological learning and regional economic change. Aldershot: Ashgate. 1999

⁵ European Commission (eds). “Towards Balanced and Sustainable Growth of the Territory of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities”. ESDP – European Spatial Development Perspective. 1999

tersebut, dan karenanya menyumbang pada peningkatan PDB dan distribusi kesejahteraan lebih luas dalam masyarakat, menghasilkan standar hidup yang tinggi, serta *virtuous cycle* dampak pembelajaran⁶.

- Daya saing daerah berkaitan dengan kemampuan menarik investasi asing (eksternal) dan menentukan peran produktifnya⁷.
- Daya saing perkotaan (*urban competitiveness*) merupakan kemampuan suatu daerah perkotaan untuk memproduksi dan memasarkan produk-produknya yang serupa dengan produk dari daerah-daerah perkotaan lainnya⁸.
- Daya saing daerah adalah kemampuan perekonomian daerah dalam mencapai pertumbuhan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan berkelanjutan dengan tetap terbuka pada persaingan domestik dan internasional⁹.

Dari berbagai definisi tersebut, beberapa hal yang dapat kita sarikan adalah bahwa daya saing daerah itu akan sangat tergantung pada iklim usaha yang kondusif, keunggulan komparatif (*comparative advantage*), dan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) daerah.

Teori keunggulan komparatif merupakan teori yang dikemukakan oleh David Ricardo. Menurutnya, perdagangan internasional terjadi bila ada perbedaan keunggulan komparatif antarnegara. Ia berpendapat bahwa keunggulan komparatif akan tercapai jika suatu negara mampu memproduksi barang dan jasa lebih banyak dengan biaya yang lebih murah daripada negara lainnya. Adapun keunggulan kompetitif lebih mengarah pada bagaimana suatu daerah itu menggunakan keunggulan-keunggulannya itu untuk bersaing atau berkompetisi dengan daerah lain.

Sebagai contoh, Indonesia dan Malaysia sama-sama memproduksi kopi dan timah. Indonesia mampu memproduksi kopi secara efisien dan dengan biaya yang murah, tetapi tidak mampu memproduksi timah secara efisien dan murah. Sebaliknya, Malaysia mampu dalam memproduksi timah secara efisien dan dengan biaya yang murah, tetapi tidak mampu memproduksi kopi secara efisien dan murah. Dengan demikian, Indonesia memiliki keunggulan komparatif dalam memproduksi kopi dan Malaysia memiliki keunggulan komparatif dalam memproduksi timah. Perdagangan akan saling menguntungkan jika kedua negara bersedia bertukar kopi dan timah. Akan tetapi dalam kerangka perdagangan kopi dunia, keunggulan kompetitif Indonesia akan lebih besar dibanding Malaysia untuk bersaing di pasar internasional. Sebaliknya dalam perdagangan Timah, Malaysia memiliki keunggulan kompetitif lebih baik dibanding Indonesia.

Dalam konteks pengembangan wilayah, "negara" dalam konsep ini bisa dianalogikan dengan "daerah". Satu hal yang dapat diambil dari konsep keunggulan komparatif dan kompetitif ini adalah pentingnya efektivitas dan efisiensi dalam produksi atau pengelolaan sumber daya daerah untuk meningkatkan daya saingnya. Dalam hal inilah kemudian Kerjasama Antar Daerah (KAD) bisa berperan penting.

Dilihat dari konsepnya, Daya saing daerah akan bertautan erat dengan pembangunan ekonomi lokal (*Local Economic Development/LED*). Salah satu pendekatan dalam pembangunan ekonomi lokal itu adalah pendekatan regional, yaitu bagaimana meningkatkan efisiensi kolektif dan mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya pengungkit yang ada pada daerah-daerah tetangga. Dengan demikian, daerah juga dapat mempekuat daya saing pada level yang lebih tinggi, yakni nasional dan global. Upaya berbagai daerah sekarang ini untuk menggalang kerjasama antar daerah dibidang promosi potensi daerah (*regional marketing*) adalah salah satu contoh pendekatan regional. Secara umum, Kerangka dasar pengembangan ekonomi lokal diperlihatkan pada gambar berikut:

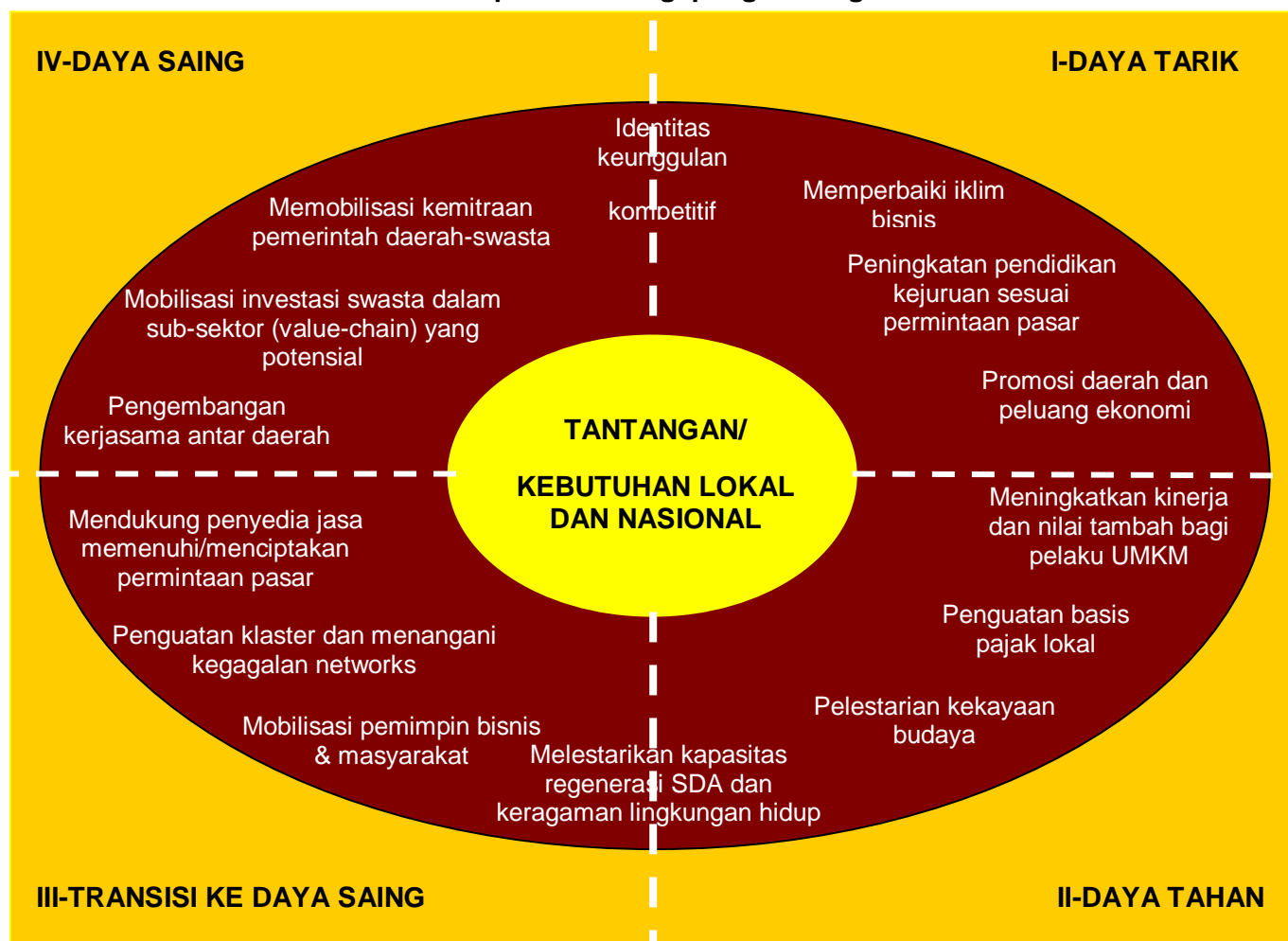
⁶ Charles and Bennesworth. "The Regional Contribution of Higher Education:A Benchmarking Approach to the Evaluation of the Regional Impact of a HEI". Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, UK. 2000

⁷ Camagni, R. 2002. "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?" *Urban Studies* Vol. 39, pp. 2395-2411.

⁸ Webster, Douglas, and Larissa Muller. "Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward". Washington DC:World Bank. 2000

⁹ Abdullah, Piter, dkk. "Daya Saing Daerah: Konsep dan Pengukurannya di Indonesia". Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia. BPFE. Yogyakarta. 2002

Elemen-elemen pokok strategi pengembangan ekonomi lokal



Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa peranan Kerjasama Antar Daerah (KAD) dalam peningkatan daya saing wilayah adalah dalam hal meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya, termasuk dalam hal tataran kebijakan yang terkait investasi, pemasaran maupun promosi daerah. Pada gilirannya, hal-hal inilah yang diharapkan mampu meningkatkan keunggulan komparatif dan kompetitif wilayah untuk bersaing di tingkat nasional maupun global.

Konsep inilah yang sebenarnya dituju dalam berbagai konsep pengembangan wilayah yang pernah dijalankan di Indonesia. Pengembangan dengan pendekatan kewilayahan atau kawasan di Indonesia telah diwujudkan dalam berbagai konsep yang kemudian seolah "diuji-cobakan" ke berbagai daerah sebagai proyek-proyek percontohan. Diantaranya adalah konsep Kawasan Andalan, Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), Kawasan Ekonomi Khusus Indonesia (KEKI), dan sebagainya. Beberapa diantaranya berhasil, dan beberapa diantaranya tidak berkembang sebagaimana diharapkan. Meski begitu, hal ini merupakan satu indikasi bahwa Kerjasama Antar Daerah (KAD) tetap merupakan satu kunci penting dalam meningkatkan daya saing daerah secara khusus dan pembangunan regional secara umum.



TPA Bantar Gebang: Contoh Kerjasama antara Pemda Kota Bekasi dengan Pemda Provinsi DKI Jakarta.

Sumber:

<http://ruanghati.com/2009/05/24/obrolan-wadawan-dan-tuban-sialk-masih-bantar>

Referensi Pemandang

- Bappenas. "Indikator Good Public Governance". Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik, Bappenas. 2006
- Coon, James A. "Intergovernmental Cooperation". James A Coon Local Governmental Technical Series. www.dos.state.ny.us
- Harvey, Lynn. "Making Joint Public Services Work in the 21st Century, Intergovernmental Cooperation: A Background Paper". Southeast Michigan Council of Governments. Juni 2003
- Mardiasmo, Prof. Dr., "Format Kerjasama Keuangan Daerah Dalam Wilayah Jabodetabekjur". Makalah yang disampaikan pada acara Lokakarya dengan topik: *Sinergi Penataan Ruang dan Revitalisasi Kerjasama Antar Daerah (KAD) di wilayah Jabodetabekjur*, Maret 2006
- Osborne, D., dan Gaebler, T. "Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". A William Patrick Book. New York. 1992
- Spitzer, Eliot. "Making Government Work: Intergovernmental Cooperation, Partnering and Consolidation in New York State". State Of New York Office Of Attorney General. April 2005
- Taylor, Gary D. "Intergovernmental Cooperation in the 21st Century". Michigan State University, Extension Specialist, State & Local Government. 2003
- Tim LP3E FE-UNPAD (Prof. Dr. Armida Alisjahbana, Bagja Muljarijadi, Ir., SE., MSi., Dr. Kodrat Wibowo). "Assessment dari Sisi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Terhadap Perlunya Kerjasama antar Wilayah". Makalah yang disampaikan pada acara Lokakarya dengan topik: *Sinergi Penataan Ruang dan Revitalisasi Kerjasama Antar Daerah (KAD) di wilayah Jabodetabekjur*, Maret 2006
- Wisconsin Department of Administration. "Intergovernmental Cooperation: A Guide to Preparing the Intergovernmental Cooperation Element of a Local Comprehensive Plan". Juni 2002.
- Direktorat Otonomi Daerah, BAPPENAS. "Kajian Revitalisasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Penyusunan Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Pelayanan Publik Dasar". BAPPENAS. 2006
- Soenarno. "Pengembangan Wilayah dan Kawasan Perkotaan Dalam Era Globalisasi dan Otonomi Daerah", makalah pada Simposium "Perencanaan Wilayah, Kota dan Bangunan Dalam Era Globalisasi dan Otonomi Daerah". Jakarta, 19 Juni 2002
- Stiglitz, Joseph E. "Globalization And Its Discontents", W.W. Norton&Co, New York. 2002.
- http://id.wikipedia.org/wiki/Teori_keunggulan_komparatif
- Malecki, E.J. and Oinas, P., editors. Making connections: technological learning and regional economic change. Aldershot: Ashgate. 1999
- European Commission (eds). "Towards Balanced and Sustainable Growth of the Territory of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities". ESDP – European Spatial Development Perspective. 1999
- Charles and Bennesworth. "The Regional Contribution of Higher Education: A Benchmarking Approach to the Evaluation of the Regional Impact of a HEI". Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, UK. 2000
- Camagni, R. 2002. "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?" Urban Studies Vol. 39, pp. 2395-2411.
- Abdullah, Piter, dkk. "Daya Saing Daerah: Konsep dan Pengukurannya di Indonesia". Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia. BPFE. Yogyakarta. 2002
- Webster, Douglas, and Larissa Muller. "Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward". Washington DC: World Bank. 2000