

## **MODEL KERJA SAMA ANTAR DAERAH DALAM RANGKA Mendukung Otonomi Daerah DI DAERAH Istimewa Yogyakarta**

Oleh :  
Kartika Cahyani<sup>1)</sup>

*This study aimed at investigating inter-regional cooperation model to support local autonomy in Special Region of Yogyakarta Province and whether this model has been in line with autonomy principles in broad sense.*

*This research was a normative as well as descriptive study with an objective to give a detailed description about analyzed objects in correlation with norms of state structure laws.*

*The results showed some alternatives of cooperation model, namely coordination forum, monitoring and evaluation, cooperation organization, and a corporation. Sekretariat Bersama Kartamantul is a forum cooperation model comprising the city of Yogyakarta, Sleman Regency, and Bantul Regency. The background of establishing Sekretariat Bersama Kartamantul was that there is municipal agglomeration in Yogyakarta that had developed beyond Yogyakarta administrative authority. This model was also an execution of Law No. 32 Year 2004 that followed autonomy in broad sense.*

### **A. PENDAHULUAN**

Bergulirnya otonomi daerah sejak ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 telah membawa perubahan paradigma dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Daerah diberi kewenangan sepenuhnya mengatur daerahnya dalam memajukan baik dalam bidang pemerintahan, pendidikan, kebudayaan, sosial kesehatan dan sebagainya dan juga dalam meningkatkan pendapatan asli daerah serta peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sehingga daerah berlomba-lomba untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada.

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, menunjukkan perubahan yang cukup mendasar antara lain pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau antar daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan, pengaturan urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, pengaturan kedudukan DPRD, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dan juga pengaturan mengenai desa. Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 memang mengembalikan lagi asas satu kesatuan daerah,

1. Kartika Cahyani, S.H., M.Hum., adalah staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, alumni Program Studi Ilmu Hukum Kenegaraan, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

kabupaten dan kota merupakan bagian dan berada di dalam wilayah provinsi. Dalam Pasal 195 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.

Sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah, masing-masing daerah mempunyai otonomi untuk menetapkan kebijakannya sendiri. Namun demikian, keleluasaan daerah ini akan tetap sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pada umumnya pemerintah daerah merasa perlu untuk membangun kekuatan kolektif di antara mereka dalam rangka mempengaruhi kebijakan nasional.

Selain itu, otonomi daerah juga memungkinkan inkonsistensi kebijakan antar daerah yang bersinggungan dalam mengatur hal yang sama. Inkonsistensi kebijakan ini akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik yang seringkali tidak bisa dipagari dalam batas teritorial administratif. Oleh karena itu, kerjasama antar daerah otonom dapat difungsikan menjadi instrumen mediasi untuk membangun konsistensi kebijakan tersebut.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasar kewenangan yang diberikan, daerah dapat membuat suatu kebijakan yang mungkin berbeda satu dengan yang lain. Dalam hal tersebut, peran Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terbatas pada fungsi

koordinasi pada 5 (lima) wilayah kabupaten/kota yang ada serta terlibat apabila ada kabupaten/kota yang meminta bantuan penyelesaian permasalahan. Dalam arti ada keterbatasan hukum bagi Pemerintah Provinsi dalam menjembatani kebijakan yang dibuat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Artinya Hukum Tata Negara tidak dapat menjangkau semua hubungan horisontal antar daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Saat ini kerjasama antar pemerintah daerah dalam pelayanan publik selain merupakan kebutuhan juga telah dipayungi dengan regulasi yang bersifat legal formal sebagai berikut:

1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, khususnya Pasal 195 ayat 1 dan ayat 2 pemerintah telah mengatur perlunya peningkatan efisiensi pelayanan publik khususnya antara daerah yang mempunyai wilayah yang berbatasan, baik itu perbatasan antara 2 (dua) atau lebih pemerintah kabupaten/kota ataupun perbatasan antara 2 (dua) atau lebih pemerintah propinsi.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 yang mengatur mengenai Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah
3. Permendagri Nomor 69 tahun 2007 yang mengatur tentang kerjasama pembangunan perkotaan.

Ketiga regulasi diatas memberikan jaminan legal formal bahwa kerjasama antar daerah bukan merupakan suatu keniscayaan melainkan suatu kebutuhan karena dengan melakukan kerjasama

antar daerah akan didapatkan berbagai manfaat diantara adalah terbukanya peluang bagi daerah yang bekerjasama untuk melakukan *share visi*, *share pengalaman*, dan *share budget* ataupun bahkan *share resiko* terkait dengan peningkatan pelayanan publik di wilayah perkotaan/perbatasan.

Perkembangan alamiah perkotaan dari Kota Yogyakarta ke wilayah selatan Kabupaten Sleman dan wilayah utara Kabupaten Bantul telah memunculkan suatu pemahaman bersama pentingnya melakukan kerjasama pengelolaan infrastruktur perkotaan. Keterkaitan dengan perkembangan perkotaan tersebut juga memberi kesadaran kebutuhan adanya pembagian peran, berbagi resiko untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik.

Berdasar pelbagai bentuk kepentingan dan tuntutan perundang-undangan yang membuka peluang bagi kerjasama antar daerah, maka di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta muncul kerjasama tiga Kabupaten/Kota yang disebut Kartamantul (Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul).

Kerjasama tersebut dilatarbelakangi oleh perkembangan wilayah perkotaan Yogyakarta yang telah melebar ke wilayah sekitarnya, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, sehingga membentuk satu sistem perkotaan yang dikenal dengan Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta. Dimana pembangunan perkotaan dan penyediaan prasarana dasar di kawasan tersebut tidak dapat dibatasi oleh batas administrasi wilayah dalam rangka mewujudkan keserasian

pembangunan yang bertumpu pada laju pertumbuhan antar daerah di wilayah perkotaan Yogyakarta yang semakin pesat.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang diatas dan agar batasan penulisan ini terarah dan jelas maka, perlu dirumuskan permasalahan yang akan dikaji sebagai berikut :

1. Bagaimana model kerja sama antar daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah model kerja sama antar daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya?

## **C TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Model kerjasama antar daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui Model kerjasama antar daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan prinsip otonomi luas-luasnya.

## **D. CARA PENULISAN**

Penelitian ini memfokuskan obyeknya pada masalah pelaksanaan otonomi daerah dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan publik masyarakat melalui kerjasama antar daerah di Propinsi

Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif-empiris yang bersifat deskriptif, karena dimaksudkan untuk memberikan gambaran rinci tentang obyek yang dikaji dengan norma-norma hukum ketatanegaraan. Penelitian hukum normatif-empiris digunakan oleh penulis karena penelitian ini memiliki dua obyek, yaitu otonomi daerah dan model kerjasama yang dipakai dalam memenuhi kebutuhan pelayanan publik.

Penelitian yang bersifat normatif empiris, menggunakan dua jenis data untuk dianalisa. Dua jenis data tersebut adalah data primer yang disebut dengan penelitian hukum empiris dan data sekunder yang disebut dengan penelitian hukum normatif, yang keduanya dapat digunakan untuk mengkaji dua obyek yang akan diteliti. Adapun tahapan-tahapan penelitian adalah sebagai berikut. Pertama, akan dilakukan kajian kepustakaan. Kedua, akan dilakukan penelitian lapangan.

Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisis yang menghasilkan data deskriptif (Soerjono Soekanto, 2007: 32), yaitu sesuatu hal yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan melalui perilaku nyata, sehingga dengan metode ini Peneliti berusaha untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.

## **E. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Dekonsentrasi.**

Otonomi daerah dapat dikatakan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *outonomuos*, yang berarti pengaturan sendiri atau keputusan sendiri (*self ruling*). Otonomi sebenarnya tidak hanya merupakan hak, melainkan juga kewajiban yang harus dijalankan. Otonomi daerah diartikan sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan batas wewenang yang diberikan pemerintah pusat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam undang-undang, konsep otonomi daerah dijabarkan dalam dua aktivitas utama, yaitu mengatur dan mengurus sebagai intisari pemerintahan sendiri (*self governance*). Kedua kata tersebut secara historis sebagai terjemahan dari istilah teknis hukum Belanda yaitu *regelend* dan *bestuur*. Dalam istilah Bahasa Inggris masing-masing disebut *rules making* dan *rules application*. Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam tataran otonomi daerah norma hukum tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota yang bersifat mengatur. Mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi kongkrit dan individual. Pengurusan dapat berupa

hukum yang disebut penetapan, yang melahirkan keputusan sebagai norma hukum individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu. (Hoessien, 2002 :2).

Secara historis, UUD 1945 telah menghendaki otonomi yang seluas-luasnya untuk daerah, tetapi karena tidak dicantumkan secara rinci hal tentang otonomi seperti apa yang dikehendaki dalam pasal-pasal, maka terjadi penyempitan otonomi daerah sehingga menjadi pemerintah sentralisasi. Untuk mencegah terjadinya penyempitan otonomi menjadi pemerintah sentralisasi maka sangatlah tepat bila Pasal 18 dalam UUD 1945 diamandemen, sehingga Pasal 18 yang baru menegaskan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya oleh daerah. Otonomi daerah tercermin pada kemandirian dan kebebasan daerah. (Bagir Manan, 1994:12)

Desentralisasi adalah istilah yang luas. Setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat dapat tercakup dari pengertian tersebut. Konsep desentralisasi selalu berkaitan dengan kekuasaan. Pada umumnya desentralisasi selalu dikaitkan dengan pendelegasian atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat yang ditugaskan di daerah ataupun kepada daerah itu sendiri. Desentralisasi merupakan kebijakan pelimpahan kewenangan pada unit pemerintah bawahan. Desentralisasi juga berarti pembagian negara ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan penciptaan lembaga-lembaga baik yang bersifat politis maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut.

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal namun banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Dari beberapa definisi yang ada, secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politik. Berdasarkan perspektif administratif desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Di sini sesungguhnya desentralisasi kata lain dari dekonsentrasi. Dari perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization*. Sementara Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power from central government to lokal government*. Sedangkan dalam pengertian menurut Undang-Undang Otonomi Daerah desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Romli, 2007: 4-5).

Desentralisasi menurut Riswandha Imawan adalah azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi (Riswandha Imawan, 2007 : 40).

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman

- e. sosial budaya daerah;
- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas

## **2. Sistem Rumah Tangga Daerah dan Kerjasama Antar Daerah.**

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab, mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan tersebut, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik itu atas dasar penyerahan atau pengetahuan atau yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah (Bagir Manan, 2001: 21).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal dikenal ada 3 (tiga) sistem rumah tangga daerah, yakni

- a. Sistem rumah tangga materiil yaitu sistem rumah tangga yang pada hakekatnya berpijak dari isi atau substansi (materi) dari urusan (wewenang) pemerintahan yang dapat diserahkan kepada daerah. Secara singkat sistem rumah tangga ini mengandung sifat-sifat :
  - 1) Isi atau rumusan rumah tangga daerah yang merupakan wewenang pemerintahan lokal telah ditentukan dengan tegas.
  - 2) Ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah.
  - 3) Secara kodrati antara wewenang pemerintah pusat dan wewenang pemerintah daerah sudah dapat dipisahkan.
  - 4) Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah

tangga sendiri, apabila urusan tersebut telah diserahkan. Penyerahan itu sendiri harus berlandaskan pada prinsip perbedaan urusan antara pusat dan daerah.

- 5) Berpangkal tolak dari esensi bahwa ada perbedaan yang mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya daerah tidak berhak menyelenggarakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus suatu urusan, jikalau urusan tersebut merupakan urusan pusat.

Kelebihan sistem rumah tangga daerah materiil adalah pertama; ada kepastian mengenai jenis dan jumlah kewenangan pemerintahan yang dapat menjadi wewenang pemerintah daerah. Kedua; daerah dapat dengan segera melaksanakan otonominya, karena kepastian mengenai urusan dan wewenang pemerintahan sudah didapat. Ketiga; kemungkinan terjadinya overlap dan duplikasi pengaturan dan pengurusan urusan/wewenang pemerintahan antara pusat dan daerah dapat dieliminir.

- b. Sistem Rumah Tangga Formil yaitu sistem rumah tangga yang berpangkal tolak dari asumsi bahwa antara urusan atau wewenang pemerintah pusat dan daerah tidak ada perbedaan yang substansiil. Dengan demikian sistem rumah tangga ini, pada

hakikatnya mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Merupakan bentuk penyempurnaan dari sistem rumah tangga materiil.
- 2) Tidak ada perbedaan antara urusan pusat dan urusan daerah.
- 3) Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan tanpa harus menunggu adanya penyerahan.
- 4) Penyerahan urusan pemerintahan harus dilaksanakan secara formil melalui Undang-Undang desentralisasi.

- c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil) yaitu sistem rumah tangga yang merupakan bentuk penyempurnaan dari kedua sistem rumah tangga yang telah dikemukakan di atas. Disebut nyata karena isi kewenangan pemerintahan bagi daerah didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata pada suatu daerah. Koesoemahatmadja dalam buku B. Hestu Cipto Handoyo mengemukakan bahwa bagaimanapun juga yang disebut sistem rumah tangga nyata (riil) itu mengandung anasir-anasir dari sistem rumah tangga materiil maupun sistem rumah tangga formil. Jadi merupakan jalan tengah atau campuran antara kedua sistem tersebut, sehingga bagaimanapun juga merupakan sistem sendiri.

Dengan demikian sistem rumah tangga nyata mengandung unsur

rumah tangga materiil dan rumah tangga formil. Unsur rumah tangga formil tercermin dari adanya kebebasan daerah dalam mengatur segala sesuatu urusan pemerintahan yang dianggap penting bagi daerahnya dengan memperhatikan pembatasan-pembatasan tertentu. Sedangkan Unsur rumah tangga materiil menampakkan diri dengan adanya urusan-urusan pangkal yang diserahkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom.

Sistem Pemerintahan Daerah atau lazim disebut sistem rumah tangga daerah didasarkan pada pasal 18 UUD 1945.

Setiap daerah memiliki batas wilayah administratif yang ditentukan secara formil melalui peraturan perundangan, akan tetapi dalam kenyataan berbagai masalah dan kepentingan sering muncul sebagai akibat dari hubungan fungsional di bidang sosial ekonomi yang melewati batas-batas wilayah administratif tersebut. Dalam konteks ini, alasan utama diperlukan kerjasama antar pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama.

Alasan lain dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

a. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Dengan kerjasama antar pemerintah daerah, kekuatan

dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang sifatnya lebih rumit apabila ditangani sendiri.

b. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Dengan kerjasama, masing-masing daerah akan mentransfer kepandaian, ketrampilan, dan informasi. Misalnya daerah yang satu belajar dari kelebihan atau kepandaian daerah lain, sehingga setiap daerah akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.

c. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya. Dengan kerjasama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Bila suatu daerah secara sendiri memperjuangkan kepentingannya, ia mungkin kurang diperhatikan, tetapi bila ia masuk menjadi anggota suatu forum kerjasama daerah, maka suaranya akan lebih diperhatikan.

d. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Dengan kerjasama, daerah-daerah yang semula bersaing ketat atau sudah terlibat konflik, dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut.



- e. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan. Masing-masing daerah akan merasa dirinya tidak dirugikan karena ada transparansi dalam melakukan hubungan kerjasama. Masing-masing daerah yang terlibat kerjasama memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.
  - f. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.
  - g. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecendrungan ego daerah dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh. Yeremias T. Keban ([www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id). Diakses tanggal 20 November 2008: hal 3).
- a. Efisiensi, yaitu upaya pemerintah daerah melalui kerjua sama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu, atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
  - b. Efektivitas, yaitu upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggung jawab untuk kesejahteraan masyarakat yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.
  - c. Sinergi, yaitu upaya untuk terwujudnya harmoni antara pemerintah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerja sama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
  - d. Saling menguntungkan, yaitu pelaksanaan kerja sama harus dapat memeberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
  - e. Kesepakatan bersama, yaitu persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama.
  - f. Itikad baik, yaitu kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama.
  - g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia yaitu seluruh pelaksanaan kerja sama daerah harus dapat memberikan dampak

### **3. Prinsip-Prinsip Kerjasama**

Keberhasilan pelaksanaan kerjasama membutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip "*good governance*" (Edralin, 1997:19). Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerjasama antar Pemerintah Daerah yaitu :

- positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- h. Persamaan kedudukan, yaitu persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah.
  - i. Transparan, yaitu proses keterbukaan dalam kerja sama daerah.
  - j. Keadilan, yaitu adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerjasama daerah.
  - k. Kepastian hukum, yaitu kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama daerah.
  - f. Kerjasama tidak boleh bersifat politis.
  - g. Kerjasama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.

Secara yuridis peluang daerah dalam melakukan kerja sama diatur dalam Pasal 195 sampai dengan Pasal 197 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 196 UU No. 32 Tahun 2004 serta Pasal 197 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 195 dan Pasal 196 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah (selanjutnya disebut PP No. 50 Tahun 2007). Khusus untuk kerja sama pembangunan perkotaan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007.

Selain sebelas prinsip umum di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah yaitu:

- a. Kerjasama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas.
- b. Keterikatan yang dijalin dalam kerjasama tersebut harus didasarkan atas saling membutuhkan
- c. Keberadaan kerjasama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat.
- d. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
- e. Harus tertib dalam pelaksanaan kerjasama sebagaimana telah diputuskan.

## **F. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Model Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Mendukung Otonomi Daerah**

Menurut Bagir Manan suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, **pertama**, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula, **kedua**, apabila sistem supervisi dan pengawasan

dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonomi kehilangan kemandirian menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. **ketiga**, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. (Bagir Manan, 2001: 37).

UU No. 32 Tahun 2004 ini menganut prinsip yang sama dengan UU No. 22 Tahun 1999, yakni otonomi luas dalam rangka demokratisasi. Dan prinsip otonomi luas ini mendapat landasannya di dalam Pasal 18 hasil Perubahan Kedua UUD 1945. Oleh sebab itu paradigma, visi, dan misi kedua Undang-Undang tersebut tidak mengandung perbedaan yang prinsip. Namun sehubungan dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945 dan memperhatikan kompleksitas yang muncul di lapangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, maka UU No. 32 Tahun 2004 menyambung kembali hubungan hirarkhis antara hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota meski Undang-Undang itu tidak secara eksplisit menyebut dengan tegas. Ini bisa dilihat, misalnya, dalam penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah kepada pusat yang harus disampaikan secara berjenjang. (Mahfud, MD, 2006: 233).

Dalam melaksanakan fungsi sebagai penyelenggara pelayanan publik, di daerah yang berbatasan dengan daerah administratif lain yang bertetangga yang sering didefinisikan sebagai "grey area" ternyata juga memunculkan kompleksitas masalah tersendiri, mengingat masing-masing daerah tentunya mempunyai skala prioritas pengembangan dan pembangunan yang tentu saja berbeda satu dengan yang lainnya. Tidak jarang berbagai permasalahan tidak segera mendapatkan penanganan, kondisi ini bisa memicu munculnya potensi konflik tersendiri. Lebih ironis lagi adalah pelayanan publik pada wilayah perbatasan antara dua atau lebih wilayah administratif yang bersinggungan atau wilayah "grey area", sering terjadi ketidakseimbangan yang sangat nyata terjadi dan dirasakan oleh masyarakat. (Ferry A, 2008: 2)

Peluang adanya kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara formal juga telah diberikan payung hukum melalui UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 195 ayat 1 yang menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Selanjutnya Pasal 196 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan kembali perlunya kerjasama dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait dan bahwa untuk menciptakan efisiensi, daerah

wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.

Regulasi tersebut diperkuat dengan terbitnya PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, khususnya pada Pasal 4 yaitu obyek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik yang meliputi: pelayanan administrasi, pengembangan sektor unggulan dan penyediaan barang dan jasa seperti rumah sakit, pasar, pengelolaan air bersih, perumahan, tempat pemakaman umum, parkir, persampahan, pariwisata dan lain-lain.

Tuntutan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah berkembang dengan pesat, sehingga mendorong pemerintah untuk menjadikan kerjasama ini sebagai alternatif baru sebagai cara mengatasi permasalahan keterbatasan dana ataupun sumber daya alam yang ada.

Dengan demikian kerjasama antar daerah terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik keberadaannya dapat menjadi peluang untuk mendapatkan *benefit sharing* berupa transfer pengalaman dalam rangka memberikan pelayanan kepada publik dari kerjasama yang dibangun. Disamping itu juga dapat dikembangkan pola *risk sharing* berbentuk penyediaan sarana dan prasarana sebagai kompensasi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Kerjasama antar Daerah merupakan suatu kesepakatan tertulis yang dibuat oleh dan antar Pemerintah

Daerah yang melakukan kerjasama dalam bentuk dan bidang-bidang tertentu dengan Pemerintah Daerah dan atau Badan Usaha Swasta/Badan lain, yang pelaksanaannya dijamin oleh hukum, mengikat para pihak dan menimbulkan akibat hukum

Maksud dan tujuan kerjasama antar daerah adalah untuk; **Pertama**, meningkatkan kapasitas masing-masing Daerah yang bekerjasama melalui sinergi, saling melengkapi kekurangan, saling memanfaatkan teknologi dan sumber-sumber lain. **Kedua**, meningkatkan efisiensi dalam pemanfaatan potensi daerah. **Ketiga**, meningkatkan hubungan baik dan persahabatan antar daerah. **Keempat**, meningkatkan kebersamaan dalam memecahkan masalah untuk menghindari benturan-benturan kepentingan masing-masing daerah. **Kelima**, meningkatkan kemampuan pelayanan publik Daerah masing-masing. **Keenam**, membantu Pemerintah Daerah untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. **Ketujuh**, mendorong timbulnya bentuk kerjasama yang baru pada bidang kegiatan lainnya.

Ada beberapa alternatif pola kelembagaan sebagai model kerjasama yaitu:

1. Forum Koordinasi, dengan cakupan kerjasama koordinasi teknis pelaksanaan dan penganggaran dan sebagai kekuatan pengikatnya adalah informasi dan toleransi antar pihak.
2. Forum Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi dengan cakupan kerjasama koordi-

- nasi teknis pelaksanaan dan penganggaran, monitoring pelaksanaan kerjasama dan evaluasi pelaksanaan kerjasama. Kekuatan pengikatnya adalah informasi dan toleransi antar pihak.
3. lembaga/organisasi Kerjasama dengan cakupan kerjasama koordinasi teknis pelaksanaan dan penganggaran, monitoring pelaksanaan kerjasama dan evaluasi pelaksanaan kerjasama. Kekuatan pengikatnya adalah informasi, toleransi dan sanksi bagi pihak yang wanprestasi.
  4. Badan Usaha Bersama dengan cakupan kesepakatan para pihak semata-mata menjadi *shareholders (owner)* bukan menjadi pelaksana (manajer) dan kesepakatan untuk membentuk atau mengontrakkan kepada organisasi profesional. Kekuatan pengikatnya adalah informasi, toleransi dan sanksi bagi pihak yang wanprestasi.
2. Terjadinya perebutan sumber daya alam yang terdapat di wilayah perbatasan antar daerah.
  3. Terjadinya tumpang tindih pengeluaran perizinan pengelolaan sumber daya alam, pengeluaran surat keterangan dan bukti hak atas tanah yang terdapat di wilayah perbatasan antar daerah.
  4. Terjadinya konflik sosial masyarakat yang mengakibatkan terganggunya ketertiban umum.
  5. Kurang terorganisasinya dalam penanganan bencana, ketentraman dan ketertiban umum serta penerapan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan dari masing-masing format kerjasama tersebut terutama terletak pada dimensi kewenangan serta lingkup otoritas dan pola relasi antara lembaga kerjasama dengan anggota-anggotanya. Setidak-tidaknya terdapat dua alasan yang mendasari dilaksanakannya kerjasama antar daerah. **Pertama**, aspek kualitatif yang berkaitan dengan kewilayahan, terbaikannya aspek pertama ini nampak pada berbagai permasalahan yang muncul kepermukaan, antara lain:

1. Terjadinya konflik batas antar daerah, baik antar provinsi, kabupaten/

kota maupun antar desa/kelurahan. Hal ini berdampak pada kurang harmonisnya hubungan antar daerah.

2. Terjadinya perebutan sumber daya alam yang terdapat di wilayah perbatasan antar daerah.
3. Terjadinya tumpang tindih pengeluaran perizinan pengelolaan sumber daya alam, pengeluaran surat keterangan dan bukti hak atas tanah yang terdapat di wilayah perbatasan antar daerah.
4. Terjadinya konflik sosial masyarakat yang mengakibatkan terganggunya ketertiban umum.
5. Kurang terorganisasinya dalam penanganan bencana, ketentraman dan ketertiban umum serta penerapan peraturan perundang-undangan.

**Kedua**, peran strategis pemerintahan daerah dalam mewujudkan tertib penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana disebutkan, dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah merupakan pemerintahan yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat, selanjutnya sesuai dengan kewenangannya, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

Pelaksanaan otonomi daerah bisa membawa problema pada penyelenggaraan beberapa jenis pelayanan kepada masyarakat yang terkait dengan daerah lain. Kewenangan luas yang dimiliki oleh

daerah terbatas pada wilayah kerja daerah tersebut, padahal beberapa jenis pelayanan mempunyai cakupan wilayah yang tidak dapat dibatasi pada teritori masing-masing daerah otonom, seperti pelayanan transportasi, pengelolaan air, dan lain sebagainya. Oleh karena itu tatkala otonomi daerah dipertahankan, kerjasama antar daerah hampir pasti tidak dapat dihindarkan. Kerjasama antar daerah telah banyak dilakukan oleh berbagai daerah di Indonesia, sehingga pola atau model kerjasama antar daerah ini mempunyai variasi yang sangat banyak. Ada pola kerjasama yang sangat minimal yang terbatas pada pembentukan forum komunikasi dan koordinasi yang tidak mempunyai kekuatan hukum dan politik yang mengikat. Ada model kerjasama yang diikuti dengan pemberian tanggung jawab pelayanan tertentu kepada organisasi kerjasama yang dibentuk. Ada pula pola kerjasama yang diwujudkan pada pembentukan perusahaan dimana daerah-daerah sebagai pemegang sahamnya dan lain-lain. (Pratikno dkk, 2004: 1)

Sekretariat Bersama Kartamantul merupakan suatu model kerjasama yang berbentuk forum yang terdiri dari Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Bantul. Latar belakang dibentuknya Sekber Kartamantul adalah karena adanya aglomerasi perkotaan di Yogyakarta yang telah berkembang melampaui batas-batas kewenangan administratif Yogyakarta. Aglomerasi perkotaan ini meliputi seluruh wilayah Kota Yogyakarta, sebagian wilayah Kabupaten Sleman bagian selatan dan

sebagian wilayah Kabupaten Bantul bagian utara. Tiga pemerintah daerah ini juga menghadapi permasalahan yang sama yaitu resiko pencemaran lingkungan akibat sistem pembuangan sampah dan pengelolaan air limbah yang buruk karena tidak memenuhi standar teknis dan lingkungan.

Model kerjasama antar daerah pada Sekber Kartamantul yang berbentuk forum, sangat menguntungkan dari sisi fleksibilitas yang terbuka. Dengan model ini seolah hambatan struktur tidak akan terjadi dan kerja menjadi lebih jelas. Namun di sisi yang negatif, bentuk forum menjadikan Sekber tidak memiliki mekanisme kerja yang sistematis yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja Sekber.

Sekretariat Bersama Kartamantul sebagai model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai forum dapat dikembangkan menjadi model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai koordinasi, monitoring dan evaluasi kerjasama terutama untuk sektor yang menyatu secara geografis seperti drainase, jalan, transportasi dan lain-lain. Tujuan kerjasama ini adalah pertama, membangun sinergi dan standarisasi pelayanan antar daerah. Kedua, merumuskan, mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan rencana dan kegiatan dalam sektor-sektor yang dikerjasamakan. Ketiga, monitoring dan evaluasi kegiatan.

Adapun cakupan kerjasama meliputi; koordinasi teknis pelaksanaan, koordinasi penganggaran, monitoring pelaksanaan, evaluasi pelaksanaan, evaluasi pelaksanaan. Kekuatan pengikat kerjasama adalah antara informasi dan toleransi antar pihak.

Model organisai kerjasama yang mempunyai kekuatan mengikat berupa sanksi bagi pihak yang wanprestasi sesuai kesepakatan para pihak tidak dapat diterima oleh anggota Sekber. Hal ini terjadi karena kerjasama Sekber Kartamantul berlandaskan semangat saling pengertian yang senantiasa dibangun dari waktu ke waktu semakin mengokohkan keyakinan anggota Sekber bahwa forum komunikasi ataupun ke depan menjadi forum koordinasi, monitoring dan evaluasi telah cukup mampu mengatasi permasalahan pelayanan kepada masyarakat yang harus dikerjasamakan. Mekanisme kerja Sekber lebih mengandalkan pada dimensi sosio kultural serta kepemimpinan yang kuat daripada basis kelembagaan organisasi yang kokoh.

Model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai koordinasi, monitoring dan evaluasi punya karakter yang lebih canggih yang tidak lagi sekedar berbasis pada *sharing of information* antar daerah sebagai anggotanya, tapi juga pada aktifitas lainnya seperti pelaksanaan program-program dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah anggota, fasilitas *horizontal learning* antar daerah bahkan hingga fasilitas dalam membuat program aksi bersama yang terintegrasi dengan kebijakan internal daerah.

Selain berbasis pada *need-driven* antar anggota, alternatif kelembagaan kerjasama antar daerah seperti ini juga memiliki karakter hubungan antar anggota yang sifatnya cair dan fleksibel. Meski tidak menyediakan dan mengatur sanksi bagi daerah yang melanggar, namun model kerjasama anatar daerah

seperti ini menyediakan dan mengatur struktur insentif dan sekumpulan aturan yang dapat mempengaruhi anggotanya untuk melaksanakan apa yang sudah menjadi kesepakatan bersama.

Sekber Kartamantul sebagai suatu model kerjasama antar daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan forum kerjasama (*action networks*) yang mempunyai jangkauan kerjasama tidak terbatas pada komunikasi dan koordinasi perencanaan, teknis pelaksanaan dan penganggaran tahunan, namun juga perumusan kebijakan bersama jangka menengah, serta monitoring dan evaluasi pelaksanaan kerjasama secara periodik. Lembaga ini bersifat non struktural. Keberadaan Sekber Kartamantul selama ini terutama mengarah kepada bentuk *intergovernmental management* (IGM) atau manajemen pengelolaan urusan bersama.

Kerjasama model Sekber Kartamantul merupakan pelaksanaan dari Pasal 195 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Model kerjasama Sekber Kartamantul juga merupakan pelaksanaan Pasal 196 UU No. 32 Tahun 2004 yang menganut otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan

pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah.

## **2. Dukungan Sekber Kartamantul Terhadap Otonomi Seluas-luasnya**

Kerjasama antar daerah otonom merupakan kebutuhan yang tidak terhindarkan dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Tatkala otonomi daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing pemerintah daerah dalam batas administrasi wilayahnya, pelayanan kepada masyarakat tidak mungkin dilihat sebatas pada batas wilayah administratif. Pelayanan transportasi dan pengelolaan drainase air merupakan contoh betapa pelayanan ini selalu bersifat lintas wilayah administratif dan harus dipikirkan secara lintas administratif pula.

Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Bantul telah memulai kerjasama dalam penyediaan beberapa jenis pelayanan kepada masyarakat. Salah satu pemicu kerjasama ini adalah aglomerasi perkotaan di Yogyakarta yang telah berkembang melampaui batas-batas kewenangan administratif. Kerjasama ini telah dikukuhkan dengan pembentukan Sekkretariat Bersama yang kemudian diberi nama Sekber Kartamantul.

Kerjasama model Sekber Kartamantul merupakan pelaksanaan dari Pasal 195 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang

didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Model kerjasama Sekber Kartamantul juga merupakan pelaksanaan Pasal 196 UU No. 32 Tahun 2004.

UU No. 32 Tahun 2004 menganut asas otonomi luas sebagaimana tertuang dalam Penjelasan angka 1 huruf b UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: "Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan di dalam Undang-Undang ini." Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu kerjasama model Sekber Kartamantul sudah sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

## **G. KESIMPULAN**

1. Sekretariat Bersama Kartamantul merupakan suatu model kerjasama kerjasama yang berbentuk forum yang terdiri Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Bantul. Latar belakang dibentuknya Sekber Kartamantul adalah karena adanya aglomerasi perkotaan di Yogyakarta yang telah berkembang melampaui batas-batas kewenangan administratif Yogyakarta. Aglomerasi perkotaan ini meliputi



seluruh wilayah Kota Yogyakarta, sebagian wilayah Kabupaten Sleman bagian selatan dan sebagian wilayah Kabupaten Bantul bagian utara. Tiga pemerintah daerah ini juga menghadapi permasalahan yang sama yaitu resiko pencemaran lingkungan akibat sistem pembuangan sampah dan pengelolaan air limbah yang buruk karena tidak memenuhi standar teknis dan lingkungan.

Model kerjasama antar daerah pada Sekber Kartamantul yang berbentuk forum, sangat menguntungkan dari sisi fleksibilitas yang terbuka. Dengan model ini seolah hambatan struktur tidak akan terjadi dan kerja menjadi lebih jelas. Namun di sisi yang negatif, bentuk forum menjadikan Sekber tidak memiliki mekanisme kerja yang sistematis yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja Sekber.

Sekretariat Bersama Kartamantul sebagai model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai forum dapat dikembangkan menjadi model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai koordinasi, monitoring dan evaluasi kerjasama terutama untuk sektor yang menyatu secara geografis seperti drainase, jalan, transportasi dan lain-lain. Tujuan kerjasama ini adalah pertama, membangun sinergi dan standarisasi pelayanan antar daerah. Kedua, merumuskan, mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan rencana dan kegiatan dalam sektor-sektor yang dikerja-

samakan. Ketiga, monitoring dan evaluasi kegiatan.

Adapun cakupan kerjasama meliputi; koordinasi teknis pelaksanaan, koordinasi penganggaran, monitoring pelaksanaan, evaluasi pelaksanaan, evaluasi pelaksanaan. Kekuatan pengikat kerjasama adalah antara informasi dan toleransi antar pihak.

Model organisai kerjasama yang mempunyai kekuatan mengikat berupa sanksi bagi pihak yang wanprestasi sesuai kesepakatan para pihak tidak dapat diterima oleh anggota Sekber. Hal ini terjadi karena kerjasama Sekber Kartamantul berlandaskan semangat saling pengertian yang senantiasa dibangun dari waktu ke waktu semakin mengokohkan keyakinan anggota Sekber bahwa forum komunikasi ataupun ke depan menjadi forum koordinasi, monitoring dan evaluasi telah cukup mampu mengatasi permasalahan pelayanan kepada masyarakat yang harus dikerjasamakan. Mekanisme kerja Sekber lebih mengandalkan pada dimensi sosio kultural serta kepemimpinan yang kuat daripada basis kelembagaan organisasi yang kokoh.

Model kerjasama antar daerah yang berfungsi sebagai koordinasi, monitoring dan evaluasi punya karakter yang lebih canggih yang tidak lagi sekedar berbasis pada *sharing of information* antar daerah sebagai anggotanya, tapi juga pada aktifitas lainnya seperti pelaksanaan program-program dalam

rangka meningkatkan kapasitas daerah anggota, fasilitas *horizontal learning* antar daerah bahkan hingga fasilitas dalam membuat program aksi bersama yang terintegrasi dengan kebijakan internal daerah.

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

Sekber Kartamantul sebagai suatu model kerjasama antar daerah di Provinsi DIY merupakan forum kerjasama (*action networks*) yang mempunyai jangkauan kerjasama tidak terbatas pada komunikasi dan koordinasi perencanaan, teknis pelaksanaan dan penganggaran tahunan, namun juga perumusan kebijakan bersama jangka menengah, serta monitoring dan evaluasi pelaksanaan kerjasama secara periodik. Lembaga ini bersifat non struktural. Keberadaan Sekber Kartamantul selama ini terutama mengarah kepada bentuk *inter-governmental management* (IGM) atau manajemen pengelolaan urusan bersama.

2. Kerjasama model Sekber Kartamantul merupakan pelaksanaan dari Pasal 195 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Model kerjasama Sekber Kartamantul juga merupakan pelaksanaan Pasal 196 UU No. 32 Tahun 2004 yang menganut otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sangat berperan dalam proses pembentukan Sekber Kartamantul karena pembentukan kerjasama antar daerah yang dilaksanakan oleh Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul adalah berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan. Dalam SK Gubernur No. 175/KPTS/1995 tersebut sudah menjelaskan wilayah pelaksanaan pengelolaan prasarana perkotaan pada wilayah perkotaan di Kota

Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Disamping hal tersebut dalam SK Gubernur ini juga mewajibkan tiga pemerintah daerah ini untuk mengadakan kesepakatan bersama antar daerah membentuk Sekretariat Bersama sebagai forum koordinasi. Pasal 8 ayat (2) SK Gubernur No. 175/KPTS/1995 menjelaskan bahwa biaya persiapan pelaksanaan pengelolaan prasarana perkotaan dapat dibebankan pada APBD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan dana lain yang sah selama lima tahun sejak kesepakatan bersama antar Daerah Tingkat II yang bersangkutan ditandatangani.

Kantor Sekber Kartamantul juga masih bertempat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Posisi Provinsi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga sering digunakan sebagai suatu muara terakhir apabila permasalahan teknis melalui Sekber tidak mendatangkan titik temu. Hal ini juga terjadi pada permasalahan keuangan dan bantuan kerjasama dengan asing. Hanya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dianggap berwenang untuk menangani hal itu. Posisi Provinsi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini telah membuat beberapa dinas sejenis di Kartamantul melakukan kerjasama dengan lancar di tingkat teknis seperti pada kasus transportasi dan sampah. Dalam sisi lain, kerjasama antar daerah sering dilakukan antara dua daerah yang

memang secara komplementer saling mengisi tanpa menghiraukan eksistensi Sekber sekarang ini.

## H. SARAN

1. Perlunya dilakukan perubahan model kelembagaan Sekber Kartamantul dengan merumuskan kembali fungsi dan tugas Sekber akan kebutuhan penguatan koordinasi pada tiga Pemerintah Daerah karena masih banyak level di bawah Pemerintah Daerah di tiga kabupaten/kota anggota Sekber yang tidak mengetahui keberadaan Sekber Kartamantul. Keberadaan Sekber Kartamantul hanya dikenal pada level atas birokrasi dan tim teknis yang terlibat dalam pembahasan-pembahasan enam sektor kerjasama (persampahan, air bersih, air limbah, drainase, sanitasi, jalan dan transportasi). Oleh karena itu model kerjasama Sekber Kartamantul yang berbentuk forum dengan tugas melakukan koordinasi, fasilitasi, mediasi dapat ditambah dengan komunikasi.
2. Perubahan model kelembagaan Sekber Kartamantul dapat juga dilakukan dengan perubahan mekanisme pengambilan keputusan dalam struktur organisasi. Apabila selama ini Tim Pengarah (Bupati/Walikota) diberi kewenangan sangat besar dalam proses pengambilan keputusan (*top-down*) sedangkan pengelola Sekber (sebagai ganti dari ketua) hanya sebagai pelaksana, maka ke depan perlu penguatan kewenangan bagi

pengelola Sekber. Dengan penambahan kewenangan ini diharapkan komunikasi bisa dimulai dari dua arah yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Hal ini didasarkan pada kinerja Sekber yang selama ini lebih banyak mendapatkan masukan dari *bottom-up*. Ini berarti pengambilan keputusan yang sifatnya *bottom-up* memang sangat diperlukan. Kerjasama tiga daerah pada Sekber Kartamantul tidak semata-mata menjalankan perintah tetapi juga memayungi inisiasi-inisiasi kerjasama antar daerah pada level teknis operasional (dinas). Atas dasar tersebut model kerjasama yang diterapkan mencakup level pengelolaan teknis dan level pengambil keputusan.

3. Model kerjasama Sekber Kartamantul yang berbentuk forum ini untuk masa yang akan datang dapat dikembangkan dalam tiga alternatif pilihan yaitu:

Sekber Kartamantul tetap sebagai suatu forum koordinasi yang berkonsentrasi pada pemberian pelayanan yang berorientasi pada proses.

Sekber Kartamantul tidak hanya sebagai forum koordinasi namun juga menyentuh pelaksanaan termasuk monitoring dan evaluasi.

Sekber Kartamantul menjadi lembaga yang lebih berorientasi ekonomi berupa Badan Usaha Bersama.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Anggoro Suryokusumo, Ferry 2008, *Pelayanan Publik dan Pengelolaan Infrastruktur Perkotaan*, Sinergi Publishing, Yogyakarta
- Azhari, Idham Ibtu, dkk, 2003, *Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003)*, Forkoma, 2003, *Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Bratakusumah, Riyadi Deddy, 2003, *Perencanaan pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, PT Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta
- Brid, Ricard M. dan Vaillancourt, Francois, 2000, *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, Terjemahan PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Handoyo, Hestu Cipto, 2006, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Azasi Manusia*, Universitas Atma jaya, Yogyakarta
- Haryanto, MA, Drs, 2007, dalam *Kerjasama Antar Daerah, Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*, Jogja Global Media, Yogyakarta
- Hoessien, Bhenyamin, 2002, *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta,
- Imawan, Riswanda 2007, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, Lipi Press, Jakarta. Sujamto, 1984, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Kaho, Yosep Riwu, 1988, *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 2006, *Pergulatan Politik, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia
- Mahfud MD, Moh, 2006, *Membangun Politik Hukum,, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

- \_\_\_\_\_, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Manan, Bagir dan, Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung
- Pratikno, et.al, 2004, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD-Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta
- Romli, Lili, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Yendra Tamin, Boy, 2001, *Otonomi Daerah Pasca Revisi UU No. 22 Tahun 1999, Tantangan Dalam Mewujudkan Local Accountanbility*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta
- Yudhoyono, S.B, 2003, *Pentingnya Networking Antara Pilar Good Governance dan Antar Daerah Sebagai Wujud Integritas Nasional Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas ASEAN Tahun 2003*, dalam Idham Lbty Azhary, dkk, *Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003)*, Forkoma, MAP:Yogyakarta

#### **Makalah, Artikel, Laporan**

- Agus Rayanto, Tavip, *Potensi dan Permasalahan Kerjasama Antar Daerah, Materi Presentasi pada Workshop Kerjasama Perencanaan Pembangunan, Bappeda Propinsi DIY, Inna Garuda Hotel, Yogyakarta, 5 Desember 2006*
- Aini, Nurul, 2007, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta
- Endralin, J.S.1997, *The new local governance and capacity building: A Strategic approach*. Dalam *Regional Development Studies Vol 3*
- Pratikno, dkk, 2004, *Penguatan Kapasitas Kelembagaan Kerjasama Kartamantul*, Final report Sekber Kartamantul-GTZ Urban Quality Yogyakarta
- Purwono, Achmad, 2006, *Kerjasama Antar Daerah*, Materi Bimbingan Teknis Kemitraan Otonomi Daerah

Siedentopf, Heinrich, 1987, *Decentralization for Rural Development: Government Approaches and People Initiatives in Asia and the Pacific*. Building from Below Local Initiatives for Decentralization Development in Asia and Pacific, Vol I. Kuala Lumpur; Asian and Pacific Development Centre.

Silaban, Togar Arifin, *Perbedaan Kewenangan dan Urusan dalam Konteks Otonomi Daerah* [www.togarsilaban.com/2009/02/02/otonomi daerah pendelegasian setengah hati](http://www.togarsilaban.com/2009/02/02/otonomi-daerah-pendelegasian-setengah-hati). Diakses tanggal 10 Februari 2009

Sutrisno, *Sekretariat Bersama : Sebuah Metode untuk Mengintegrasikan Pengelolaan Perkotaan pada Wilayah Berbatasan, Dalam Era Desentralisasi di Indonesia*, paper yang disampaikan pada EAROPH Conference Melbourne, 19-22 September 2004

T. Keban, Yeremias, *Kerjasama Antara Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip* ([www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2973](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2973)). Diakses tanggal 20 November 2008

Tamim, Boy Yendra, *Perbedaan Kewenangan dan Urusan dalam Konteks Otonomi Daerah* (<http://boyyendratamin.com/artikel-4-otonomi-protektif-vs-local-accountability.html>). Diakses tanggal 10 Februari 2009

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerjasama Pembangunan Perkotaan

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 175/KPTS/1995 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.

Keputusan Bersama Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman, dan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor. 583b/B/SKB/Bt/1996, 310/Kep/KDH/1996, 1169 Tahun 1996 tentang Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan.

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 200/KPTS/1997 tentang Pembentukan Badan Sekretariat Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul.

Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 04/Perj/RT/2001, 38/Kep.KPH/2001, 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 152a Tahun 2004, 02/SKB.KDH/A/2004, 01 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor Nomor 04/Perj/RT/2001, 38/Kep.KPH/2001, 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

Keputusan Bersama Bupati Bantul, Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta Nomor 152b Tahun 2004, 03/SKB.KDH/A/2004, 02 Tahun 2004 tentang Pengangkatan Ketua, Sekretaris dan Bendahara Sekretariat Bersama Kartamantul Periode 2004-2006.

Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan TPA Sampah di Piyungan Kabupaten Bantul Nomor 07/Perj/Bt/2001, 05/PK.KDH/2001, 02/PK/2001.

Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Instalasi Air Limbah (IPAL) di Sewon Kabupaten Bantul Nomor 08/Perj/Bt/2001, 06/PK.KDH/2001, 03/PK/2001.

Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Air Bersih Nomor 09/Perj/Bt/2001, 07/PK.KDH/2001, 04/PK/2001.



Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Prasarana dan Sarana Sistem Transportasi Nomor 10/Perj/Bt/2001, 08/PK.KDH/2001, 05/PK/2001.

Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul tentang Pengelolaan Prasarana dan Sarana Sistem Jalan di Wilayah Perkotaan Yogyakarta Nomor 10/PK/2003, 17/PK.KDH/A/2003, 22A/Perj/Bt/2003.

Perjanjian Kerjasama Antar Pemerintah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul tentang Pengelolaan Prasarana dan Sarana Sistem Drainase di Wilayah Perkotaan Yogyakarta Nomor 11/PK/2003, 18/PK.KDH/A/2003, 22B/Perj/Bt/2003.