

HARDI WARSONO

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH

EDISI 2



Penerbit
PROGRAM STUDI
DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNDIP - SEMARANG

EDISI KE 2

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH

Pengarang :

Hardi Warsono



**Penerbit
Program Studi Doktor Administrasi
Publik
FISIP - Universitas Diponegoro
Semarang**

EDISI KE 2

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH

Penyusun :

Hardi Warsono

ISBN : 978-623-91158-8-3

Editor :

Ardiyansah

Desain sampul dan Tata letak

Cintia Nilam Sari

Diterbitkan oleh :

Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP

Telp/Fax. (024) 8451567

Email : programdap@yahoo.com, prodidap@gmail.com

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
KATA PENGANTAR	iii
SAMBUTAN	vii
BAB 1 PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH	1
A. <i>Welfare State</i> Sebagai Mandat	1
B. Pembangunan Nasional dan Globalisasi	6
C. Penguatan dan Ironi Otonomi Daerah	12
D. Egoisme Daerah	19
E. Urgensi Kerjasama Daerah	24
F. Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan	30
G. Pendekatan Manajerial Pada Pelaksanaan Kebijakan Publik	40
H. Pendekatan Manajemen dalam Kerjasama Regional . .	42
BAB 2 KONSEP DASAR PEMBENTUKAN KERJASAMA DAERAH	46
A. <i>Networking</i> dalam Perspektif Teori Organisasi	46
B. Pergeseran Paradigma Dalam Studi Organisasi	48
C. Jejaring Kerjasama Daerah (<i>Intergovernmental Management</i>)	75
D. Derajat Jejaring	93
BAB 3 MANAJEMEN KERJASAMA ANTAR DAERAH	94
A. Pendekatan Dalam Kerjasama Antar Daerah	94
B. Faktor Yang Berpengaruh pada Kerjasama antar Daerah	103

C. Bentuk Kerjasama Antar Daerah	113
BAB 4 PRAKTEK KERJASAMA ANTAR DAERAH	117
A. Kerjasama Daerah di Luar Negeri	117
B. Kerjasama Antar daerah di Dalam Negeri.....	120
C. Proses Pembentukan Region dan Kerjasama Regional	128
BAB 5 KOLABORASI DALAM KERJASAMA DAERAH	144
A. Ragam dan Pelaksanaan Kerjasama Daerah	144
B. Format Kerjasama Antar Daerah yang Berdekatan (Regional) yang Pernah Ada.....	148
C. Format Kerjasama Daerah : Dari <i>Networking</i> menuju <i>Collaborative Govrnance</i>	150

Daftar Pustaka

KATA PENGANTAR

PENULIS PADA BUKU EDISI KEDUA

Buku ini perlu dietak ulang dalam edisi kedua karena banyaknya permintaan dan perkembangan dalam pendekatan *intergovernmental management* menuju *collaborative governance*, serta penyesuaian dengan regulasi terbaru. Sebagai tindak lanjut Pasal 369 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. PP ini menyebutkan bahwa Kerja Sama Daerah adalah usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan pihak ketiga, dan/atau antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerjasama daerah dalam negeri ada dua macam, yakni : Kerjasama dengan daerah lain dan Kerjasama dengan pihak ketiga.

Kerjasama daerah di Indonesia yang mencakup: (i) kerjasama dengan daerah lain, (ii) kerjasama dengan pihak ketiga dan (iii) kerjasama daerah dengan luar negeri, telah memiliki sejarah panjang. Sebelum banyak regulasi yang mengaturnya, kerjasama daerah ini telah memperoleh kejayaannya. Pada awalnya hanya berpegang pada surat edaran (SE Mendagri Nomor 120/1730/SJ, tahun 2005 perihal : Kerjasama Daerah), berkembang menjadi Peraturan Pemerintah (PP N0 50 Tahun 2007, tentang : Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah), Permendagri (Permendagri no 22 tahun 2009, tentang Petunjuk Teknis Tatacara Kerjasama

Daerah, bahkan menjadi amanat di undang-undang pemerintahan daerah (Undang undang No 23 tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah), serta regulasi ikutannya, yakni Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah..

Awal mula digagas otonomi daerah, pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena dirancang dan dipenuhi oleh daerah yang memahami masyarakatnya. Seiring dengan euforia otonomi daerah dengan logika —kemasing-masinganll pada tahun 1999, daerah merasa bebas menentukan format penyelenggaraan pemerintahannya. Dengan masih lemahnya pengawasan oleh pemerintah dan masyarakat, muncul fenomena kerajaan kerajaan kecil dengan format sesuka hati. Biaya politik menjadi mahal, rente birokrasi menjadi panjang, dan akhirnya pemenuhan kebutuhan layanan publik yang berkualitas seperti jauh api dari panggung. Daerah merintis kerjasama perdagangan dengan berbagai pihak dengan format beragam, cenderung bergerak memasarkan daerahnya sendiri-sendiri. Pada perkembangan berikutnya mulai disadarinya membangun kebersamaan dalam pemasaran daerah.

Muncullah konsep —*regional marketing*ll. Sampai tahun 2006 sebelum terbit Permendagri Pengelolaan Keuangan Daerah, kerjasama antar daerah dalam balutan regional marketing seperti mendapatkan masa kejayaannya. Dalam kerjasama regional tersebut, masing-mashing daerah otonom sharing modal untuk optomalisasi pemasaran daerahnya. Sampailah regulasi-regulasi menyangkut kerjasama daerah diterbitkan. Kerjasama daerah tidak seleluasa dulunya. Manajemen aset juga mulai ditata, sehingga harus berpikir ulang

dalam pengadaan aset bersama. Kelembagaanpun yang dulunya dengan regional management yang terdiri dari dewan eksekutif, dan unsur pelaksana dari tenaga *expert* non PNS, harus menyesuaikan dengan tata aturan baru. Dengan PP No 50 tahun 2007, Permendagri No 22 Tahun 2009 dan 23 Tahun 2009, kelembagaan berubah nama menjadi Badan Kerjasama, tatalaksana dan pentahapan kerjasama antar daerah menjadi rumit dan panjang. Mulai saat itu, dinamika kerjasama regional menyusut. Ada keraguan daerah terkait tata kelola keuangan dan aset kerjasama. Undang-undang Pemerintahan Daerah turut direvisi dan membawa perubahan tata aturan kerjasama daerah, yang menentukan ada kerjasama yang bersifat wajib dan kerjasama sukarela.

Secara teoritis, kerjasama daerah masuk dalam domain *intergovernmental management* atau pengelolaan urusan pemerintahan antar pemerintah daerah yang merupakan bagian dari kajian management sektor publik. Dalam perspektif teori organisasi masuk dalam *blueprint* ke empat (**Forth Blue print**), yakni *blueprint* kolaborasi setelah berturut-turut ada *blue print* klasik, *blueprint human relation* dan *blue print system* (Lumerick dan Cunningham (1993). *Blueprint* ke empat atau Paradigma kolaborasi dapat ditemui dalam karya K.E. Weick dan J.D. Orton pada tahun 1970 an, (dalam Keban, 2004). Pada paradigma kolaborasi perhatian diarahkan pada realitas dan kebutuhan pada akhir decade abad ke duapuluh. Paradigma kolaborasi menekankan pada perlunya pembentukan pasangan-pasangan unit kerja (*loose coupling within organization*) dan juga membentuk pasangan kerja dengan organisasi lain (*loose coupling between organization*) yang saling *responsive* dan

kolaboratif diantara mereka. *Loose coupling* baik di dalam maupun antara organisasi atau pengembangan *network* merupakan pusat perhatian dari paradigma ke empat ini. Dalam konteks struktur, organisasi pada paradigma ini merupakan organisasi yang bebas dari control hirarkhis, sehingga struktur organisasi bersifat flat dengan rentang kendali yang besar. Organisasi harus member tekanan pada peranan yang berhubungan dengan organisasi lain, membangun sistem komunikasi yang terbuka dan horizontal, dan mengembangkan *networking*. Oleh karenanya, organisasi pada paradigma kolaborasi dituntut memiliki individu yang kolaboratif mampu bekerjasama dengan orang atau pihak lain berdasarkan prinsip kebebasan. Pada paradigma kolaborasi, ditekankan sifat saling tergantung yang —*self managed*ll dan —*voluntary*ll (bersifat sukarela). Buku ini mencoba mengurai kerjasama daerah dari dinamika dan tinjauan teoritisnya. Mudah-mudahan buku yang masih sederhana ini dapat memperkaya kajian kerjasama daerah dalam perspektif *networking* yang belum begitu banyak di Indonesia.

Semarang, 3 Maret 2020

Hardi Warsono



**SAMBUTAN DARI EDISI PERTAMA
KEPALA SUBDIT KERJASAMA DAERAH DAN
PENYELESAIAN PERSELISIHAN
KEMENDAGRI**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut 3 (tiga) yaitu: asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan asas desentralisasi sesuai Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang pemerintahan daerah, kewenangan Pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai kepentingan masyarakat, Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan daerah dan daerah dengan pihak ketiga dan lembaga/ pemerintah daerah diluar negeri.

Kerjasama daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan dan membuka akses antar daerah sehingga kerjasama ini sekarang sudah merupakan kebutuhan bagi pemerintah daerah satu dengan daerah yang lain untuk menyeraskan khususnya di daerah perbatasan, mensinergikan pembangunan dan melibatkan peran pihak ketiga/swasta maupun dengan luar negeri serta meningkatkan

pertukaran pengetahuan teknologi dan kapasitas fiscal. Melalui kerjasama antar daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan public khususnya yang ada didaerah terpencil, maupun di daerah perbatasan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kerjasama dikategorikan menjadi dua, yaitu kerjasama wajib dan kerjasama sukarela, dimana kerjasama wajib ini pemerintah daerah didorong melakukan kerjasama khususnya daerah-daerah yang berbatasan atau interlandnya untuk melakukan kerjasama dapat membentuk suatu wadah kerjasama berupa sekretariat bersama.

Buku Ironi dan Kerjasama Daerah ini dapat menjadi referensi bagi praktisi kerjasama daerah maupun pihak-pihak yang memiliki keminatan dalam kajian kerjasama daerah karena membahas hal mendasar dari kerjasama daerah, informasi pasang surut kerjasama daerah dan pengalaman penulis dalam mendampingi pengembangan kerjasama daerah di beberapa wilayah di Indonesia. Demikian mudah-mudahan buku ini dapat berguna dan sebagai pembuka wacana dalam kerangka kerjasama ke depan.

Jakarta, 19 Desember 2015

Ir. Djatmiko Winahyu MP.

BAB 1

BAB 1

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. *Welfare State* Sebagai Mandat

Kegiatan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah pada dasarnya adalah pelaksanaan amanat kedaulatan. Peran negara terkait dengan sumber kedaulatan ini dapat dirunut dari pemikiran Jean Bodin. Kedaulatan dimaksud adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara. Jean Bodin¹ yang pertama menjelaskan teori kedaulatan (*souvereiniteit*) ini. Dalam pandangannya, terdapat 5 (lima) sumber kedaulatan, yakni: teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan merupakan teori kedaulatan yang tertua. Teori ini mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara dimiliki oleh Tuhan. Teori teokrasi ini dipelopori oleh Augustinus, Thomas aquinas dan Marsilius. Urutan teori kedaulatan berikutnya berbeda antara Bodin dan Oswaldo de Rivero². Bodin menyebut kedaulatan raja dahulu baru negara, sedangkan Rivero sebaliknya. Marsilius mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara

¹ Lihat lebih lanjut dalam Abu Daud Busroh, 2002, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 69

² Lihat Oswaldo de Rivero, 2003, —*The Myth of Development*”, *The Non Viable Economies of The 21st Century*, Zed Book Ltd., New York, page 13

adalah raja. Hal ini dikarenakan raja merupakan perwakilan Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia. Oleh karenanya, raja memiliki kekuasaan mutlak. Masa keemasan paham ini terjadi pada jaman Renaissance. Paham ini juga mendapatkan peneguhan oleh perjanjian Westphalia tahun 1648 yang memunculkan konsep modern tentang negara. Konsep ini hampir sama dengan konsep negara monarki, yakni kekuasaan negara sama dengan kekuasaan raja.

Perkembangan berikutnya, muncul teori ke tiga, yakni kedaulatan negara. Teori ini umumnya mengikuti pemikiran Machiavelli dan Thomas Hobbes yang menyatakan bahwasanya kedaulatan diperlukan untuk mengatur manusia dari sifat kebinatangan. Untuk membebaskan manusia dari sifat kebinatangan dan memberinya jaminan keamanan diperlukan kekuasaan pusat tertinggi yang berupa —absolutisme kerajaan. Inilah dasar pertama tentang teori kedaulatan kerajaan / negara. Menurut Georg Jellinek, pencipta hukum bukan Tuhan, bukan pula raja, tetapi negara. Adanya hukum, karena adanya negara. Negara merupakan satu-satunya sumber hukum, dan oleh karenanya, kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara.

Teori ke empat adalah teori kedaulatan hukum. Teori ini didasarkan pada pendapat Leon Duguit dan Krabbe yang dipengaruhi oleh aliran historis yang dipelopori Von Savigny (Busroh, 2002). Secara garis besar teori ini mengemukakan bahwa :

- Hukum merupakan penjelmaan dari kemauan negara, namun dalam keanggotaannya sendiri negara tunduk pada hukum yang dibuatnya.

- Masih ada faktor yang berada di atas negara, yakni kesadaran hukum dan rasa keadilan.
- Hukum timbul bersama-sama kesadaran hukum masyarakat.

Hukum tidak tumbuh dari kehendak / kemauan negara. Oleh karenanya, berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.

Teori kedaulatan ke lima adalah kedaulatan rakyat.

Prinsip-prinsip ajaran adalah:

- Semula individu-individu melalui —**kontrak sosial** atau perjanjian masyarakat untuk membentuk masyarakat.
- Kepada —masyarakat ini lah para individu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya masyarakat inilah yang menyerahkan kekuasaannya kepada raja
- Raja dengan demikian mendapatkan kekuasaan dari individu-individu.
- Darimana individu mendapatkan kekuasaan? Dari hukum alam. Dengan demikian, kekuasaan raja dibatasi oleh hukum alam.
- Karena raja mendapatkan kekuasaan dari rakyat, maka rakyatlah sesungguhnya yang memiliki kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang berdaulat. Raja, dengan demikian hanya merupakan pelaksana dari apa yang diputuskan dan dikehendaki rakyat.

Munculnya konsep kedaulatan rakyat yang dipelopori oleh : J.J. Rousseau. Dalam praktek kenegaraan, konsep kedaulatan rakyat ini mendapatkan penguatan oleh kemerdekaan Amerika Serikat tahun 1776, dengan dasar negaranya Republik dengan menggunakan prosedur demokratis dan penghargaan terhadap hak sipil dan politik

individu. Prinsip ini pula yang diadopsi revolusi Perancis 1789. Rivero menjelaskan bahwa kekuasaan yang dulunya terletak pada kerajaan (*monarki*), dipindah ke negara. Apakah sebenarnya —negara itu? Negara dalam konsep ini adalah pihak ke tiga atau kehendak umum dari kelompok mayoritas. Konsep inilah yang kemudian memicu perdebatan sepanjang peradaban. Apakah kehendak umum kelompok mayoritas ataukah kehendak umum kelompok etnik dominan, atau kehendak umum kelas sosial terbesar?

Dengan mengikuti alur teori kedaulatan tersebut, negara modern memiliki kedaulatan dari rakyat untuk memenuhi kebutuhan rakyat / publik (*welfare state*). Makna dari kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara ini terkait dengan : **kesejahteraan** dan **demokrasi**. Untuk alasan inilah negara menyelenggarakan pembangunan di semua aspek kehidupan.

Di Indonesia, amanat penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan tertuang dalam alenia 4 Pembukaan **Undang-Undang Dasar 1945** yakni : lluntuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosialll. Amanat ini kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 yang menngamanatkan kerjasama antar daerah dalam rangka efisensi dan sinergi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pasal 195 Undang-undang tersebut berbunyi :

- a. 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

Sementara itu, Pasal 196 dari undang-undang tersebut berbunyi :

- (1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait
- (2) Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat

Amanat perundangan ini ditegaskan lagi pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pasal 363 ayat 1 yakni : dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Kerja sama daerah sebagaimana dimaksud pada ayat

- (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:
 - a. Daerah lain;
 - b. pihak ketiga; dan/atau
 - c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pada masa-masa awal eforia otonomi daerah yang dibarengi wacana globalisasi, banyak daerah (Kabupaten / Kota) yang berlomba untuk dapat berakses langsung pada berbagai lembaga dana internasional agar dapat

menyelenggarakan kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Otonomi daerah yang banyak disalahartikan sebagai kebebasan untuk melakukan apa saja asal disetujui oleh DPRD yang dianggap perwakilan penuh masyarakat di awal reformasi turut menguatkan perlombaan untuk akses global tersebut. Namun demikian kemudian disadari bahwa ongkos dari kegiatan tersebut terlalu berat bila dilakukan sendiri-sendiri. Kesadaran ini kemudian memperkuat ide kerjasama antar daerah yang berdekatan.

B. Pembangunan Nasional dan Globalisasi

Konsep pembangunan sangat beragam. Banyak pandangan mengenai pembangunan, baik dalam makna maupun nilai-nilai yang akan dicapai dari pembangunan. Coralie Bryant³ berpandangan bahwasanya pembangunan mencakup pengertian —**menjadill** (*being*) dan —**mengerjakanll** (*doing*). Lebih lanjut pembangunan diartikan sebagai peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya.

Sementara Denis Goulet mendefinisikan pembangunan sebagai pembebasan dari kemelaratan dan dari pandangan yang kerdil mengenai diri sendiri. Pembangunan merupakan upaya memupuk harga diri dan rasa penuh daya guna atau kemampuan untuk membuat pilihan-pilihan mengenai masa depan. Pengkayaan terhadap apa yang akan diraih dari pembangunan dikemukakan Michael Todaro (1995). Todaro

³ lihat Coralie Bryant and Louis G. White, 1982, *Managing Development in The Third World*, Westview Press Inc.,

berpendapat bahwa dalam pembangunan terkandung 3 nilai utama, yakni :

- Menunjang kelangsungan hidup yang diartikan pemenuhan kebutuhan dasar,
- Harga diri, yakni kemampuan untuk menjadi —manusiall, menjadi pribadi,
- Kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan, artinya ada kemampuan untuk memilih.

Interaksi dalam kerjasama antar daerah ini terkait tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat dari masyarakat kab / kota yang bekerjasama dan pengembangan demokrasi dalam berinteraksi dengan pemerintah pusat, selain peningkatan harga diri dan upaya memiliki lebih banyak pilihan. Sementara Iwan Nugroho menyebutkan paling tidak ada tiga tema pokok dalam diskusi-diskusi tentang pengertian pembangunan⁴. *Pertama*, pembangunan diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi.

Kedua, pembangunan dilakukan untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara, dan *ketiga* pembangunan dilakukan untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. Ke tiga tema dari pengertian tersebut adalah :

- koordinasi,
- terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah, dan
- aspirasi manusia paling manusiawi.

⁴ Lihat Iwan Nugroho dan Rochim Dahuri, 2004, Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan, LP3ES, Jakarta

Dari runutan teori pembangunan dunia ketiga (Arief Budiman, 1997) ada 3 perkembangan kajian teori yakni : pandangan kaum modernis, teori ketergantungan dan pasca ketergantungan. Kalau kajian kaum modernisasi berfokus pada penyebab keterbelakangan pembangunan yang diakibatkan faktor internal, kaum strukturalis dengan teori ketergantungannya meyakini keterbelakangan sebagai akibat dari hubungan eksploitatif dari kapitalisme global. Hubungan yang tidak sehat antara negara pinggiran (*phery-phery*) dan pusat (*centrum*), dan oleh karenanya menyarankan pemutusan hubungan antara negara terbelakang dengan negara kapitalis. Namun pandangan ini mendapatkan tentangan dari teori pasca ketergantungan yang melihat kota-kota dunia sebagai sebuah sistem, seperti dikemukakan sebagai akhir dari diskursus tersebut, yakni teori sistem dunia dari Wallerstein. Inti teori tersebut menempatkan kota dunia dalam ikatan tali temali hubungan global yang terkait satu dengan kota lainnya.

Terkait dengan aliran globalisasi tersebut Rivero mengemukakan sejumlah mitos dalam pembangunan. Aneka mitos pembangunan yang dikemukakan oleh Oswaldo de Rivero⁵ dalam bukunya berjudul —*The Myth of Development*ll, (Rivero : 2003), antara lain meliputi : pudarnya peran negara, pemberdayaan global & pemiskinan nasional serta Darwinisme Internasional.

Pertama, pudarnya peran negara. Secara umum dapat dikatakan bahwa kemakmuran rakyat menjadi tujuan negara modern. Kemakmuran ini diperoleh dengan

⁵ Oswaldo de Rivero, op cit.

pertumbuhan GNP yang diupayakan dengan penentuan nasib sendiri (tidak dalam koloni). Kemajuan diyakini hanya dapat diperoleh dengan kemerdekaan. Kemiskinan tidak menjadikan pertimbangan utama, karena toh akan ada bantuan internasional (Harrod dan Domar dalam Arief Budiman, 1997). Pada umumnya negara-negara baru yang miskin masih dibelit berbagai masalah peledakan jumlah penduduk, lemahnya pasar nasional, rendahnya nilai ekspor bahan dasar industri, sementara lembaga keuangan dunia seperti IMF, Bank Dunia dan WTO mewajibkan mereka berpartisipasi dalam pasar global.

Mereka harus berkompetisi dengan negara maju yang telah siap. Pemahaman berlebihan dalam hak menentukan nasib sendiri ternyata harus dibayar mahal dengan tingginya pengangguran. Mereka tidak memiliki pasar nasional yang cukup kuat, sementara teritorial mereka dikuasai oleh para kriminal, pemberontak dan pengedar obat terlarang.

Negara tidak cukup memiliki control ekonomi karena sebagian besar kegiatan bersifat informal, sedangkan IMF dan Bank Dunia hanya mengawasi sector formal. Peran negara menjadi pudar karena lemahnya pengawasan hukum terhadap masyarakatnya sedangkan kehidupan politik —dikendalikan oleh kekuatan luar melalui isu HAM dan proses demokratisasi Pemilu. Dalam kancah internasional quasi negara ini malah menjadi beban bukannya partner karena posisinya yang lemah, terkait dengan agenda utama hubungan luar negerinya hanya mencari bantuan dan penjadwalan hutang. Peran negara ini juga dipudarkan oleh kekuatan perusahaan

transnasional, dan makin melemahnya peran negara karena penurunan kemakmuran.

Kedua, pemberdayaan global & pemiskinan nasional. Masyarakat dunia memaknai kekuatan dunia bukan lagi geo politik, tetapi geo ekonomi. Aktor utamanya, perusahaan transnasional yang tidak mau tahu dengan problem yang mereka munculkan seperti pengangguran, kerusakan lingkungan. Pemerintahan nasional tak mampu lagi mewakili rakyatnya karena pemerintah tak memiliki kekuasaan untuk itu. Kekuatan baru dimiliki oleh kekuatan ekonomi yang diktatoris.

Ketiga, Darwinisme Internasional. Teori ini berasal dari teori Darwin yang dikemukakan oleh Charles Darwin terkenal dengan hukum alam atau seleksi alam. Hanya spesies yang paling tangguh yang dapat bertahan hidup. Segala permasalahan diselesaikan dengan kekuatan pasar yang alamiah. Konflik merupakan kondisi alamiah dimana semua makhluk ekonomi adalah predator. Cara pandang inilah yang turut menyuburkan kapitalisme dunia di era globalisasi.

Kerjasama antar daerah dilakukan untuk optimalisasi hasil pembangunan. Menghadapi mitos-mitos tersebut diperlukan strategi yang jitu agar sebuah organisasi (pemerintah dan non pemerintah) termasuk pamarintah Kabupaten / Kota agar dapat bertahan dan bersaing di era global. Perlunya pengembangan wilayah pada suatu daerah tertentu berkaitan dengan pemilihan strategi dan masalah ketidakseimbangan demografi, tingginya biaya atau ongkos produksi, penurunan taraf hidup masyarakat, ketertinggalan pembangunan, atau adanya kebutuhan yang sangat

mendesak (Pinchemel, 1985). Oleh karenanya diperlukan kerjasama kewilayahan dalam mencapai pembangunan yang optimal.

Globalisasi berpengaruh pada menguat dan melemahnya peran negara. Dengan globalisasi, peran negara terdistorsi oleh kekuatan-kekuatan global yang berupa kekuatan ekonomi. Berkurangnya peran negara ini di satu sisi menumbuhkan keberdayaan daerah dan sisi buruknya adalah makin tidak koordinatifnya kegiatan-kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah. Hal tersebut diperkuat oleh pandangan kaum **transformasionalis** yang memandang globalisasi berdiri diantara kedua pandangan, yakni pandangan hiperglobalis dan skeptis (Winarno,2004). Inti pandangannya adalah : keyakinan bahwa pada permulaan milenium baru, globalisasi adalah kekuatan utama dibalik perubahan – perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang tengah menentukan kembali masyarakat modern dan tatanan dunia (*world order*). Globalisasi yang tengah terjadi saat ini secara historis memang belum pernah terjadi dimana tak lama lagi perbedaan antara internasional dan domestik, hubungan internal dan eksternal tidak lagi jelas. Meskipun demikian, disebutkan juga bahwa proses globalisasi mempunyai sejarah yang panjang. Dalam konsep peran negara bangsa, ada perbedaan dengan pandangan kaum hiperglobalis dan juga pandangan kaum skeptis. Globalisasi yang tengah terjadi ini akan menyusun kembali kekuasaan, fungsi, dan otoritas pemerintahan nasional dengan bentuk yang berbeda. Kelompok ini tidak menyangkal peran negara bangsa dalam hubungan – hubungan internasional dan global, tetapi

hendaknya peran yang dimainkan negara-negara bangsa disejajarkan dengan peran lembaga-lembaga internasional dan juga perusahaan-perusahaan transnasional. Peran negara tidak sama sekali hilang, tetapi diakui memang menjadi berkurang.

Meski ada beda pemahaman tentang globalisasi, fenomena ini akan memberikan implikasi, tekanan-tekanan dan konsekuensi pada pemerintahan nasional termasuk dalam manajemen pembangunan daerah. Weichhart (2002) menegaskan bahwa regionalisasi terjadi sebagai anti klimak dari tekanan proses globalisasi.

C. Penguatan dan Ironi Otonomi Daerah

Berbarengan dengan menguatnya isu globalisasi, terjadi gelombang menguatnya otonomi daerah di Indonesia. Penguatan otonomi ini memberikan banyak kesempatan bagi daerah untuk berinisiatif dan berinovasi untuk pengembangan sumberdayanya. Sebagai sebuah strategi, desentralisasi diperlukan institusi agar tetap hidup dalam persaingan global.

Manajemen politik di negara – negara maju saat ini bukanlah merupakan masalah besar karena pengalaman manajerial mereka sudah melampaui berbagai kemungkinan dan hambatan yang terjadi, sumber daya politik sudah lebih dikenali dari segi potensi sumber energi perkembangan maupun dari segi potensi sumber konflik, mempunyai waktu untuk mengembangkan sumber daya yang dimiliki, serta memiliki kemampuan untuk mengembangkan sumber daya yang dimiliki dengan lebih leluasa. Hal sebaliknya terjadi pada negara – negara yang belum maju yang bermunculan setelah

Perang Dunia II. Negara –negara tersebut lahir dengan iklim politik yang sama sekali lain dengan yang dialami oleh negara – negara maju. Pada umumnya negara – negara yang belum maju tersebut merupakan bekas jajahan beberapa negara yang telah maju. Negara – negara baru tersebut tentunya mempunyai keterbatasan kemampuan misalnya dalam hal tenaga ahli dan terdidik yang mampu menguasai permasalahan.

Bagi negara–negara baru tersebut, pembangunan untuk perubahan merupakan suatu keharusan. Hal ini menimbulkan kesadaran dari negara – negara baru tersebut bahwa mereka semakin tertinggal terutama dalam hal ekonomi dibandingkan dengan negara – negara maju. Agar perubahan yang dikendaki dapat berhasil dengan baik, maka upaya yang ditempuh adalah pemusatan kekuatan yang dianggap sebagai satu – satunya jalan pengamanan. Hal ini diperkuat oleh pendapat yang dikemukakan oleh Bryant dan White (1989 : 204) bahwa —godaan untuk sentralisasi kekuasaan lebih besar manakala pembangunan didefinisikan sebagai sebuah upaya yang mencakup redistribusi kekuasaan dan sumber – sumber daya yang mengasumsikan bahwa hanya otoritas yang mempunyai landasan yang luas yang dapat melaksanakan perubahan yang dikehendaki dengan hasil baik.

Pentingnya otonomi daerah sebagai strategi penjagaan dan pemeliharaan persatuan dikemukakan Ryas Rasyid (buku 3 : 17) dalam butir-butir substansial berikut :

- a. Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi. Dalam konteks administrasi pemerintahan,

demokratisasi memang bergandengan tangan dengan desentralisasi. Artinya, tidak ada demokratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi.

- b. Otonomi daerah dalam konteks ekonomi bermakna sebagai perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintah daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya. Hal ini berarti mengurangi beban pemerintah pusat dan pada saat yang sama menciptakan iklim kompetitif diantara daerah-daerah untuk secara kreatif menemukan cara-cara baru dalam mengelola potensi ekonomi yang dimilikinya.
- c. Otonomi daerah dalam konteks sosial bermakna sebagai peluang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakatnya dan berbagi tanggungjawab dengan pemerintah pusat dalam meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya. Dalam konteks kebudayaan, otonomi daerah bermakna sebagai peluang yang terbuka bagi daerah untuk menggali dan mengembangkan nilai dan karakter budaya setempat yang memperkaya budaya nasional. Alangkah tidak mungkin mengelola negara dengan wilayah yang luas melalui sentralisasi. Hal ini sama saja dengan memaksa keragaman dalam kesatuan semu.

Selain terdapat faktor pendukung, faktor eksogen yang bersifat menghambat diduga antara lain : dominasi insiatif pemerintah level di atas kerjasama regional yang memberikan warna regionalisasi sebagai ex mandato, dan juga otonomi daerah yang disalah mengerti.

Otonomi sering disalah artikan. Menurut Rasyid (1996) dalam (Nugroho, 2000 : 15), pemerintah adalah kebalikan dari gerombolan karena pemerintah mempunyai tugas seperti menjamin keamanan negara, memelihara ketertiban, menjamin perlakuan yang adil, melakukan pekerjaan umum dan pelayanan masyarakat, melakukan upaya – upaya peningkatan kesejahteraan, serta menerapkan kebijakan ekonomi. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa negara adalah suatu organisasi yang harus dimanajemeni agar bisa mengkreasi nilai agar dapat menjalankan tugas – tugasnya. Namun dengan kebebasan yang dihembuskan sejak tahun 1999, daerah merasa seperti serba bisa melakukan apa saja untuk mengelola daerah tanpa campur tangan pihak luar, termasuk pemerintah provinsi dan pusat.

Manajemen adalah fungsi pengelolaan sumber daya yang tidak terbatas untuk menciptakan hasil yang maksimal. Rasyid (dalam Nugroho, 2000: 15) lebih lanjut mengemukakan bahwa makna manajemen dalam arti umum tersebut juga berlaku bagi manajemen politik yang mengatur sumber – sumber daya politik agar menghasilkan perubahan yang mendasar dalam lingkungan yang lebih luas, yang selalu dalam proses sedang berubah. Yang terjadi di daerah adalah eksploitasi sumberdaya termasuk birokrasi oleh parpol untuk kemenangan dalam perebutan suara sehingga pemihak birokrasi belum beranjak ke orientasi pelayanan publik tetapi pelayanan pada partai politik pemenang.

Di beberapa tempat memang terlihat berbagai keuntungan yang diperoleh dengan diberlakukannya otonomi daerah. Sebagai contoh (dalam *Down to Earth Nr. 51*,

November 2001), di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah, masyarakat lokal dan LSM yang mendukung mereka telah berkerja sama dengan dewan setempat untuk merancang suatu aturan tentang pengelolaan sumber daya kehutanan yang bersifat kemasyarakatan (*community-based*). Aturan itu ditetapkan pada bulan Oktober yang memungkinkan bupati mengeluarkan izin kepada masyarakat untuk mengelola hutan milik negara dengan cara yang berkelanjutan. Di Gorontalo, Sulawesi, masyarakat nelayan di sana dengan bantuan LSM-LSM setempat serta para pejabat yang simpatik di wilayah provinsi baru tersebut berhasil mendapatkan kembali kontrol mereka terhadap wilayah perikanan tradisional/adat mereka.

Di wilayah lainnya, otonomi daerah malahan semakin memperburuk keadaan. Beberapa Bupati menetapkan peningkatan ekstraksi besar-besaran sumber daya alam di daerah mereka –suatu proses yang semakin mempercepat perusakan dan punahnya hutan serta sengketa terhadap tanah. Pemerintahan kabupaten juga tergoda untuk menjadikan sumbangan yang diperoleh dari hutan milik negara dan perusahaan perkebunan bagi budget mereka. Di Kalimantan Timur, bupati dikabarkan telah mengeluarkan ratusan Hak/Izin/HPH konsensi penebangan kayu bagi 100 perusahaan skala kecil senilai Rp. 50 juta dan Rp. 100 juta. Para raja kayu dengan HPH yang lebih besar dan sudah habis sekarang mulai memanipulasi dan memanfaatkan penduduk lokal untuk membentuk koperasi guna mendapatkan HPH penebangan kayu. Koperasi-koperasi ini berperan melanjutkan operasi penebangan kayu para raja kayu dan memungkinkan mereka untuk tetap menjalankan pengolahan kayu. Barangkali

masyarakat lokal mendapatkan keuntungan jangka pendek dari pembayaran yang mereka terima. Tetapi dalam jangka panjang mereka dirugikan dengan rusaknya sumber daya keamanan sosial mereka. Laporan serupa tentang masalah ini muncul juga dari berbagai tempat lainnya di Indonesia.

Suatu lokakarya di Kutai Barat, Kalimantan Timur, mengidentifikasi sedikitnya 250 konflik/sengketa di kabupaten itu yang muncul akibat kegagalan untuk mendapatkan pengakuan hak tanah ulayat, klaim tanah yang tumpang tindih, klaim yang saling bertentangan antara pemilik ijin pengolahan hutan yang lama dan baru serta konflik-konflik antara pemilik konsesi dan masyarakat-masyarakat lokal. Para pembicara di lokakarya tersebut mengatakan bahwa situasi yang memburuk di hutan memiliki pengaruh negatif terhadap ekonomi lokal karena penduduk lokal didorong ke dalam gaya hidup konsumtif. Bupati setempat, Rama Asia, mendapat serangan gencar sehubungan dengan dikeluarkannya lisensi-lisensi/hak usaha skala kecil –di distrik itu saja sudah terdapat 622 lisensi—dan menyalahkan kerusakan hutan terhadap para pemegang konsesi penebangan kayu yang lebih besar yang berasal dari Jakarta.

Kelompok-kelompok masyarakat sipil menyerukan agar otonomi daerah dikembalikan pada jalur semula –yang menjamin tujuan-tujuan awal untuk memperkuat demokrasi lokal. Selain itu, mereka juga menyerukan agar desakan untuk membangun pemerintahan yang bersih tidak dilupakan dalam arus cari untung dari sumber daya alam.

(Sumber : *ABC* 11/Aug/01; *Tempo Magazine* 24-30/Jul/01 – edisi ini memiliki informasi yang rinci tentang perubahan hubungan antara para pemegang konsensi lama, kepala daerah dan masyarakat lokal di bawah kondisi-kondisi baru pemerintahan yang terdesentralisasikan. *Bisnis*, [no date], *forwarded via Sawitwatch* on 24/Sep/01; *Kompas* 26/Sep/01).

Maswadi Rauf (2002), mencatat cacat pelaksanaan otonomi yang disalahdimengerti dengan fenomena makin maraknya konflik, baik konflik antar daerah maupun antara daerah dengan pemerintah level atasnya. Konflik ini disebabkan oleh pemikiran bahwa kebebasan dan persamaan adalah nilai-nilai yang ingin diwujudkan oleh demokrasi. Dengan persamaan, setiap pihak berhak menyuarakan dan memenuhi kepentingan dan pendapatnya secara bebas. Ditegaskan selanjutnya bahwa meskipun kebebasan dianggap sebagai salah satu penyebab penting terjadinya kemajuan masyarakat, namun kebebasan juga memiliki potensi besar untuk menghancurkan. Di satu sisi menghasilkan kemajuan, namun di sisi lain berpotensi anarkhi. Kebebasan yang menghasilkan konflik yang tidak diimbangi dengan kemampuan menyelesaikan konflik hanya akan melahirkan konflik yang lebih dasyat dalam masyarakat. Konflik hebat menyebabkan negara lemah, dan bila terus menerus terjadi hanya akan mengarah pada disintegrasi sosial. Kondisi ini ditengarai menghambat terjadinya koordinasi antar daerah berdekatan yang berkonflik, yang artinya menghambat kerjasama regional.

Beberapa faktor endogen yang diduga menjadi pendorong terjadi dan menguatnya kerjasama regional adalah : ada dan disadarinya isu kolektif dan dorongan untuk meresolusi konflik, selain juga faktor upaya pemberdayaan wilayah pinggiran dan mengatasi problem pusat kota.

D. Egoisme Daerah

Faktor endogen yang diduga kuat menjadi penghambat terjadi dan menguatnya kerjasama regional adalah egoisme lokal yang berakar dari budaya etnocentrisme. Penguatan otonomi daerah memberikan kecenderungan *linward looking* atau orientasi pada diri yang berlebihan yang mengeliminasi kepentingan lebih luas, atau melemahkan pencapaian tujuan diri melalui pencapaian kepentingan bersama. Selain faktor penguatan otonomi yang disalah artikan sebagai tekanan ego lokal, faktor lain yang diduga adalah : melemahnya peran lmemaksall dari negara. Otonomi dipandang sebagai penyebab menguatnya ego lokal.

Ada 2 bentuk egoisme daerah yang menyertai pemaknaan otonomi daerah, yakni egoisme ke atas dan egoisme ke bawah. Tri Widodo W Utomo⁶ (Peneliti LAN, mahasiswa Nagoya University, Jepang) dalam Kompas, 1 Mei 2003

⁶ Penafsiran yang berlebihan-jika tidak dikatakan salah atau keliru-terhadap otonomi inilah yang telah melahirkan egoisme kedaerahan yang sempit. Egoisme ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yakni egoisme ke atas dan egoisme ke bawah.

Egoisme **pertama** terlihat dalam bentuk keengganan daerah tertentu untuk mengindahkan aturan yang lebih tinggi. Contoh terbaru dari kasus ini adalah Pemkab Indramayu (Jawa Barat) yang bersikeras memberlakukan Perda PPM (Pajak Pengolahan Migas) meskipun telah dibatalkan oleh Mendagri. Alasannya, Pemkab tengah mengajukan judicial review kepada MA atas surat pembatalan Mendagri tersebut.

mengungkapkan fenomena 2 bentuk egoisme lokal tersebut. Pertama, Egoisme⁷ secara psikologis merujuk pada tingkah laku yang didasarkan atas dorongan untuk kepentingan diri sendiri daripada kesejahteraan bersama.

Kedua, secara filsafat ilmu, egoisme merupakan filsafat teori yang mengemukakan bahwa segala perbuatan atau tindakan yang selalu disebabkan oleh keinginan untuk menguntungkan diri sendiri. Kata-kata yang sepadan dengan kata egoisme antara lain: *Psychological egoism*, *Alter ego*, dan *Et in Arcadia ego*. *Psychological egoism* memiliki arti; suatu pandangan bahwa kita selalu didasari oleh ketertarikan-diri, bahkan dalam melihat perbuatan-perbuatan pementingan kepentingan orang lain.

Pilihan-pilihan yang diambil didasari oleh ketertarikan-diri dengan mengesampingkan ketertarikan komunitas. Egoisme lokal dalam kerjasama regional berkait dengan fenomena untuk tidak terlibat dan memperhatikan kepentingan pihak lain dalam pengelolaan permasalahan-permasalahan komunitas bersama (isu kolektif). Keberadaan isu kolektif juga merupakan daya dukung untuk terjadinya manajemen kerjasama regional. Isu-isu kolektif dalam wilayah kerjasama regional ini terutama menyangkut :

- (1) pemanfaatan *resources* (sumberdaya), seperti :
 eksploitasi sumber air, distribusi air bersih, penggunaan lahan

⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001 egoisme diartikan sebagai tingkah laku yang didasarkan atas dorongan untuk kepentingan diri sendiri daripada kesejahteraan bersama.

- (2) penanggulangan dampak lingkungan seperti : reboisasi lahan lindung, pencemaran sungai oleh kegiatan industri
- (3) pengadaan dan peningkatan infrastruktur wilayah pinggiran
- (4) penguatan daya tarik investasi, dll.

Egoisme lokalditengarai oleh Sartono Kartodirdjo dengan runutan sejarah penyelenggaraan pemerintahan lokaldengan indikasi : pada masa kekuasaan sentral mengalami dekadensi, timbullah disintegrasi dan muncul kerajaan-kerajaan regional atau lokal. Unit-unit sistem politik menonjol, misalnya : kerajaan muslim pantura Jawa. Kekuatan *sentrifugal* dominan selama 1 abad (1500 – 1600). Baru kemudian muncul kekuatan sentripetal yang mampu mengintegrasikan secara regional misalnya Aceh, Riau, Jambi, Mataram dsb. Selanjutnya sejarah peradaban (*civilization*) juga menunjukkan bahwa **etnosentrisme** merupakan mentifact yang universal, antara lain dari ungkapan : Indosentrisme, Sinosentrisme, Javanosentrisme, dsb. Kedua alibi tersebut dikuatkan lagi dengan persepsi banyak komunitas yang cenderung memandang bagian bumi dimana dia tinggal dipandang sebagai pusat bumi (dunia), misalnya : agama Tenri di dekat Nara, tempat ibadah yang mereka miliki dianggap sebagai pusat bumi; mitos India juga memandang Mahameru sebagai pusat jambudwipa; mitos Jawa menceritakan pemindahan Mahameru ke Jawa Timur menjadi Gunung Pawitra dan kemudian berubah jadi pusat bumi. Dengan demikian, dikemukakan juga oleh Sartono Kartodirdjo bahwa: *Civil society* cenderung subyektif dalam menilai kebudayaan lain : peradaban Jawa melalui ringgit purwo membagi manusia

menjadi 2, yakni : golongan ksatria dan golongan raksasa. Kesatria bermuka hitam putih, mata ngliyep, kelakuan halus sedang buto berasal dari seberang (sabrang), muka merah, mata bulat, kelakuan kasar (bekasaan). Dikotomi ini diberlakukan antara Jawa dan Sabrang. Jawa beradab, halus, Sabrang (non Jawa) cenderung kasar.

Beberapa temuan di atas kemudian disimpulkan oleh Sartono Kartodirdjo bahwa :

- Aspek etnosentrisme inilah yang seringkali menjadi hambatan untuk mengadakan hubungan dengan pihak lain.
- Akar globalisasi terjadi dari sistem kolonialisme yang memulai proses modernisasi dengan membuka batasan-batasan etnis, seperti ; komunikasi, transportasi, birokrasi, edukasi, industri, dsb.

Hal ini dimaknai bahwa untuk membuka hubungan dengan —pihak lainll diperlukan beberapa prasyarat seperti : komunikasi, kerjasama dan koordinasi.

Selain pola hubungan horisontal, secara vertikal proses demokratisasi menampakkan sosok dalam hubungan pusat dan daerah. Kerjasama antar daerahseringkali harus melibatkan pusat. Hubungan pusat dan daerah yang semula sentralistis perlahan-lahan mengarah pada suasana desentralistis. Dua debat yang mengemuka dalam hubungan pusat dan daerah melibatkan pandangan Marxian dan Liberalis. Kalangan Marxian cenderung skeptis dalam menanggapi, sementara kaum liberalis memiliki pandangan lebih positif dan optimistik. Kalangan Marxian memiliki pandangan bahwa antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah adalah satu. Mereka berdua adalah *monolithic state apparatus* atau *unity*, yang tidak perlu dideferensiasi menurut level geografis. Dunleavy bahkan secara tegas menyebutkan bahwa pemerintah daerah tidak lebih dari sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung (Dunleavy, 1980 : 126-128). Pandangan yang lebih optimis muncul dari kaum liberalis yang menyatakan bahwa pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional (Smith 1985: 19-37).

Pendekatan wilayah dianggap sebagai pelengkap penting dalam penyelenggaraan pembangunan disamping pendekatan pembangunan daerah. Dalam penyelenggaraan pembangunan wilayah inilah berbagai kondisi baik praktikal maupun pergeseran paradigmatik pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan terjadi dan menjadi setting dari proses pembangunan wilayah tersebut. Pergeseran secara umum juga terjadi dalam proses pembentukan region secara **sentralistis** ke **desentralistis**.

Pergeseran paradigma baik dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum dan khususnya dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah diwarnai oleh pergeseran konsep *government* ke arah *governance*. Satu dimensi penting dalam *governance* adalah pola hubungan antar pelaku (negara, masyarakat dan dunia usaha) dalam

kerangka demokrasi. Dalam proses demokratisasi, dituntut ruang publik yang semakin luas bagi aktor-aktor dan *stakeholders* di luar pemerintah untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik (Dwiyanto, dan kawan-kawan, 2003). Pada umumnya ada lkesamaanll yang dijadikan dasar pembentukan region.

E. Urgensi Kerjasama Daerah

Ada beberapa alasan makin menguatnya isu kerjasama antar daerah di Indonesia. Faktor-faktor tersebut antara lain :

a) Disadarinya Keberadaan Isu Kolektif dan Perlunya

Resolusi Konflik Antar Daerah

Pembangunan sentralistik yang tidak berakar pada kebutuhan lokal banyak memunculkan konflik antar tingkatan pelaku. Pendekatan demikian semakin dirasa tidak memadai lagi. Sementara itu, semangat untuk memberikan daya pada kondisi lokal dan pihak-pihak yang dianggap lemah telah membentuk paradigma pemberdayaan (*empowerment*) yang diharapkan dapat meminimalisasi konflik antara perencana dan resipien.

Konflik sering diartikan sebagai : —percekcokan, perselisihan, atau pertentanganll. Sedangkan secara lebih khusus, yang dimaksudkan dengan konflik sosial adalah — pertentangan antar anggota masyarakat yang bersifat menyeluruh dalam masyarakatll. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat bahasa Dep DikNas, th 2001). Konflik biasanya dilawankan dengan sebuah kondisi selaras yang tercakup dalam konsep —harmonill. Umumnya masyarakat Jawa sangat menjunjung tinggi suasana

—harmonis dalam kehidupan bermasyarakat. —Hindari konflik, dan —hiduplah secara rukun dan damai, merupakan dua ungkapan nilai yang seringkali muncul dari orangtua kepada anak-anaknya. Pelaksanaan nilai ini dalam hubungan antar daerah sering menemukan berbagai benturan kepentingan yang berujung pada konflik. Aneka penyelesaian konflik baik yang dilakukan dengan pendekatan konseptual maupun dengan cara-cara intuitif dalam pengambilan keputusan untuk mengatasi konflik. Dengan manajemen konflik, yang berawal dari masalah dapat dilanjutkan dengan hubungan baik melalui kerjasama untuk mengatasi masalah bersama.

Konsep pemberdayaan ruang memberikan penekanan pada perencanaan kewilayahan mengacu pada kerjasama antar daerah. Ruang yang selama ini direncanakan secara sentralistik dan seragam cenderung tidak dapat memwadahi kepentingan lokal. Pembatasan wilayah perencanaan pada lingkup batas wilayah administratif tak dapat mengakomodir kepentingan antar daerah. Pada pelaksanaan proses regionalisasi desentralistik, aspek potensi unggulan harus diikuti dengan aspek —konsensus bersama yang mencerminkan kekuatan endogen regional. Munculnya inisiatif lokal yang kemudian berkembang menjadi inisiatif regional lebih diutamakan. Tarik menarik kepentingan dan kebutuhan lokal diantara aktor regional justru menjadi kekuatan pembangunan regional karena hasil akhirnya harus jadi konsensus yang berisi komitmen pembangunan bersama. Faktor terjadinya **konsensus bersama** yang berasal dari inisiatif lokal inilah

yang kemudian digunakan untuk mengelola **isu-isu kolektif**.

b) Pemberdayaan Wilayah Pinggiran dan Mengatasi Problem Pusat Kota

Paradigma pembangunan berkembang mengikuti pergeseran pemikiran dan kepentingan praktis pembangunan. Pergeseran tersebut dimulai dari paradigma pertumbuhan (*growth*), keadilan (*Equity*), keberlanjutan (*sustainability*) serta pemberdayaan (*empowerment*).

Konsep pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*) dari David Korten merupakan sumber dan inspirasi bagi munculnya strategi pemberdayaan (*empowerment*). Pemberdayaan merupakan salah satu strategi pembangunan yang diimplementasikan dan dikembangkan dalam kegiatan pembangunan, terutama di negara-negara sedang berkembang. Paradigma pemberdayaan ini pada umumnya mempunyai asumsi bahwa pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakat.

Pada umumnya pengembangan kawasan (*regional development*) cenderung berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (Moeljarto, 1996: 116). Asumsi dasar pengembangan kawasan adalah proses pembangunan berlangsung dalam equilibrium matriks lokasi yang terdiri

dari beberapa pusat pertumbuhan (*growth poles*) dan daerah penyangga (*hinterland*). Kegagalan mekanisme pasar untuk menciptakan efek tetesan telah menimbulkan upaya untuk merencanakan pusat-pusat pertumbuhan dalam kerangka pengembangan kawasan yang terkendali. (Friedman, 1975).

Terdapat dua pilihan kebijakan yang umumnya dilakukan negara untuk meningkatkan kinerja pembangunannya, yakni : (1). pertumbuhan dan (2) pemerataan dan penanggulangan kemiskinan. Dalam berbagai variasinya, Indonesia sejak awal menganut strategi pertumbuhan dan sekaligus pemerataan dan penanggulangan kemiskinan (*growth – cum-poverty alleviation and social equity*). Dua pilihan kebijakan yang kemudian dikombinasikan untuk peningkatan kinerja pembangunan tersebut adalah :

- (1) Kebijakan ekonomi makro yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang ingin mewujudkan pemerataan dan mengatasi kemiskinan melalui —efek tetesanll
- (2) Pada tingkat mezo dan mikro mewujudkan pemerataan dan penanggulangan kemiskinan melalui intervensi langsung (*direct attack*).

Dalam tataran praksis, upaya peningkatan kinerja pembangunan dengan pendekatan kawasan tidaklah sesederhana konsepnya. Peningkatan pertumbuhan dengan penguatan pusat-pusat pertumbuhan (kota) untuk dihadapkan efek tebarunya ke daerah-daerah pinggiran dihadapkan pada egoisme sektoral dan kedaerahan. Diperlukan pemahaman yang komprehensif dari masing-

masing satuan wilayah administratif untuk mendapatkan sinergitas kawasan yang menjadi tujuan manajemen regional.

Pada tata hubungan antar kabupaten / kota yang berdekatan secara kewilayahan, masing-masing pemerintah kabupaten / kota merasa dicurangi oleh pemerintah tetangganya (Warsono,2004). Namun demikian, masing-masing kabupaten / kota merasakan adanya masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri. Sementara pusat kota disibukkan dengan berbagai beban yang tak mampu tertangani lagi, pinggiran kota menghadapi problem pemberdayaan wilayah yang terabaikan akibat konsentrasi pembangunan di pusat kota. Relevansi kerjasama regional pada wilayah perebatasan mutlak diperlukan untuk kasus semacam ini.

Dengan kesibukan daerah pada masing-masing pusat kotanya, umumnya wilayah pinggiran terabaikan. Pengabaian ini membawa dampak kemuduran kualitas lingkungan, baik fisik maupun sosial. Untuk mencegah keberlanjutan degradasi lingkungan ini pemerintah Kabupaten / Kota akan dapat lebih bersinergi dengan penanganan bersama wilayah perbatasan. Untuk optimalisasi maksud tersebut, diperlukan kekuatan hubungan kerjasama antar daerah. Namun demikian, seringkali yang mengemuka bukan kerjasama, tetapi konflik antar wilayah bila antar kota tersebut saling memberikan gangguan lingkungan.

c) Egoisme Lokal

Egoisme lokal dalam kerjasama regional berkait dengan fenomena untuk tidak terlibat dan memperhatikan kepentingan pihak lain dalam pengelolaan permasalahan-permasalahan komunitas bersama (isu kolektif). Keberadaan isu kolektif juga merupakan daya dukung untuk terjadinya manajemen kerjasama regional. Isu-isu kolektif dalam wilayah kerjasama regional ini terutama menyangkut :

- 1) pemanfaatan *resources* (sumberdaya), seperti :
 eksploitasi sumber air, distribusi air bersih,
 penggunaan lahan
 - 2) penanggulangan dampak lingkungan seperti :
 reboisasi lahan lindung, pencemaran sungai oleh
 kegiatan industri
 - 3) pengadaan dan peningkatan infrastruktur wilayah
 pinggiran
 - 4) penguatan daya tarik investasi, dll.
- d) Tekanan keterbatasan kemampuan pendapatan
- Faktor ini disebutkan Weichhart (2004) sebagai faktor penghambat kedua dalam bekerjanya organisasi kerjasama regional. Tidak semua pemerintah kabupaten/kota memiliki kesiapan yang memadai dalam menyambut era otonomi. Banyak diantara pemerintah daerah minim dalam sumberdaya. Dalam sebuah komunitas kerjasama regional, kemampuan pendapatan antar anggota berbeda-beda. Perbedaan ini bisa menjadi penghambat bila *sharing* anggaran yang disepakati tidak dapat terealisasi karena kemampuan dana anggota yang terbatas.

e) Menguatnya Praktek Kerjasama Antar Daerah di Beberapa Negara

Peluang dan tantangan dalam suatu kawasan atau region dapat lebih optimal dikelola dengan kerjasama antar daerah yang bersinergi. Praktek kerjasama antar daerah ternyata bukan terjadi di Indonesia saja, tetapi telah menggejala di berbagai belahan dunia. Pengalaman praktek kerjasama antar daerah ini dikemukakan untuk dapat memberikan inspirasi dalam pengembangan kerjasama regional yang menjadi salah satu fokus dari disertasi ini. Pengalaman kerjasama antar daerah yang akan dikemukakan meliputi : SALGA di Afrika Selatan, Sound Transit di Washington, LAA di Korsel, LCP di Philipina dan Cor di Uni Eropa. Pengalaman praktek kerjasama ini disarikan dari tulisan Wawan Mas'udi dkk (dalam Pratikno, 2007). Kerjasama antar daerah yang terpilih ini dipilih karena masing-masing memiliki kekhususan sebagai terpapar dalam tabel berikut. Karena masing-masing memiliki kekhususan, maka praktek diantara mereka perlu dicermati sendiri-sendiri.

F. Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan

Sejumlah literatur memberikan rujukan pada telah terjadinya perubahan cepat dalam manajemen pemerintahan. Rujukan tersebut antara lain : Yate; 1982, Rouke; 1984, Savas;1987, Hecscher dan Donnellon; 1994, Al Gore; 1994, Ashkenas, Ulrich;,Jick, dan Kerr; 1995, Lucas; 1996, Moestopadidjaja; 1997,, dan Miftah Thoha; 2007. Dari

beberapa literatur tersebut (Warsono, 2004) paling tidak tercatat beberapa pergeseran paradigma administrasi pemerintahan memuat bergesernya nilai-nilai berikut :

1. perubahan dari orientasi sistem pemerintahan yang sarwa negara ke orientasi sistem pasar (*market*).
2. perubahan dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi pada *small dan less government*, egalitarian dan demokratis.
3. perubahan dari sentralistik kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan.
4. perubahan manajemen pemerintahan yang menekankan batas-batas dan aturan yang berlaku hanya untuk satu negara saja, ke arah *boundaryless organization*, akibat globalisasi
5. perubahan dari tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang post *bureucratic government* (Rouke, 1992), dan *post bureucartic organization* (Heckscher dan Donnellon, 1994), atau perubahan dari manajemen pemerintahan yang mengikuti stuktur fisik (*physical structure*) ke tatanan manajemen pemerintahan yang berdasarkan *logical stucture* (Henry Lucas, 1996)
6. perubahan dari *a low trust society* ke arah *a high trust society* (Fukuyama, 1995).

Paradigma lama lebih mencerminkan warna lembaga pemerintahan yang kurang demokratis yang jauh dari nilai-nilai paradigma pemerintahan dan juga masyarakat madani. Sementara itu runutan pergeseran paradigma birokrasi juga terjadi, dimulai dari *old public administration* sampai sampai

New Public Services (NPS), secara ringkas tersarikan dalam tabel berikut :

Tabel I.1.
Perbandingan Paradigma Birokrasi Publik

Jenis birokrasi Unsur-Unsurnya	OPA <i>(Old Public Administration)</i>	NPM <i>(New Public Management)</i>	EG <i>(Entrepreneurial Government)</i>	NPS <i>(New Public services)</i>
Tujuan	Efisiensi dan professional	Pelayanan prima	Pelayanan dng pemberdayaan	Kualitas pelayanan
Insentif	Fungsional Struktural	System Konsekuen	System Konsekuen	Fungsional Struktural swasta
Pertanggungjaban	Pada klien dan konstituen secara hirarkhis	Pada konsumen ala pasar	Pada customer ala pasar	Pada warga Negara (Citizens) scr multidimensi
Kekuasaan	Pada Top Management	Pada pekerjaan dan pengguna jasa	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga Negara
Budaya	Arogan, rutin Penekanan pd ketaatan menjalankan aturan dan	Menyentuh hati, winning minds Penekanan pd perombakan visi dan misi	Menyentuh hati, winning minds	Ramah, inovatif Penekanan pada perombakan

	efisiensi			kultur pelayanan
Peran Pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Konsep kepentingan Publik	Tercermin pd UU yang scr politis sudah didesain pemerintah	Merupakan agregat kepentingan individu	Merupakan agregat kepentingan individu	Merupakan hasil dialog mengenai nilai

Sumber : adopsi pemikiran Osborne (1992), Ferlie (1996) dan Denhard (2003)

Setiap paradigma biasanya tak lepas dari kritikan. Demikian pula pada *New Public Management* dan *Entrepreneurial Government*. *Pertama* : seharusnya pelayanan yang dilakukan birokrasi bukanlah pada pelanggan (*customer*) tetapi melayani warga negara (*citizen*). Alasan yang mengemuka karena konsep pelanggan berbeda mendasar dengan konsep pelanggan, terutama pada implikasinya. Melayani warga negara, berarti birokrasi lebih bertanggungjawab dibandingkan hanya melayani pelanggan. Warga negara membayar pajak, jadi harus dilayani lebih baik daripada pelanggan. Hal ini karena pembayar pajak merupakan penyumbang terbesar biaya pelayanan publik oleh birokrasi. *Kedua* : Semangat yang mengemuka pada birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasa bukanlah *how to steer* tetapi *how to servell*. *Ketiga* : birokrasi publik

haruslah berfikir secara strategis (*think strategically*) dan bertindak demokratis (*act democraticcally*) dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. *Keempat* : seharusnya ada perjanjian antara birokrasi publik sebagai penyedia jasa layanan dengan warga negara (bukan pelanggan) sebagai pengguna jasa. Perjanjian ini dikenal dengan *Citizen Charter*, bukan *customer charter* yang memberikan kepastian pada pengguna jasa (warga negara, bukan pelanggan) untuk memperoleh pelayanan standard dengan segala konsekuensinya bila ketika pelayanan tersebut tidak didapatkannya (Denhardt, 2003;45-153). Oleh karena itu mendesak sangat diterapkannya *New Public Service Paradigm*.

Kerjasama antar daerah yang dilaksanakan di Indonesia seperti halnya penyelenggaraan pelayanan publik, paling tidak juga diwarnai oleh 3 (tiga) paradigmanya (Sinambela, 2006;13), yakni paradigma administrasi klasik, *New Public Management* dan *New Public Service*. Paradigma administrasi klasik didasarkan pada konsep negara kuat, sedangkan paradigma *New Public Management* mengedepankan nilai-nilai manajemen swasta pada manajemen publik dan paradigma *new public service* memprioritaskan pelayanan prima kepada publik.

Paradigma *pertama*, yakni paradigma negara kuat, atau biasa disebut dengan paradigma tradisional (model administrasi klasik) menempatkan pemerintah (negara) sedemikian dominan dengan konsep *government*. Pemerintah berlaku sebagai *the central ruler* yang memiliki kekuatan untuk memaksa secara sah dan mempresentasikan kepentingan

publik dengan kacamataanya. *Ruling* dan *regulating* menjadi alat yang ampuh untuk mengarahkan dan mengatur semua sendi kehidupan masyarakat. Akibat lebih lanjut, kepentingan masyarakat sering diterjemahkan secara bias, dan melalui proses yang tidak demokratis. Paradigma ini biasa juga disebut dengan paradigma negara kuat. Paradigma ini pada awalnya diilhami pemikiran Thomas Hobbes ;1588-1679, F.W. Hegel, 1770-1831; dan Sinambela, 2006.

Menurut Hobbes dalam masyarakat tanpa negara yang terjadi adalah *ius naturalis* atau yang disebut hukum alam. Siapa yang kuat akan mendapatkan kemenangan dan setiap orang akan mempertahankan dirinya untuk hidup dan dengan menyerang yang lain kalau diperlukan. Dalam keadaan seperti ini setiap individu merasa tidak aman, ketakutan dan mencurigai orang di sekitarnya karena pada dasarnya setiap manusia adalah serigala bagi orang lain (Arief Budiman, 1996; 12). Untuk melindungi hak individu, diperlukan *lex naturalis* atau undang-undang dan perlu diangkat seorang raja dengan kekuasaan mutlak. Sinambela (2006 ; 16) menyebutkan raja dengan kekuasaan mutlak ini disebut Inegarall, dan Hobbes menyebutkan negara dengan kekuasaan besar ini disebut *leviathan*. Teori negara kuat diteruskan dalam masyarakat modern sebagai teori negara organis. Dalam teori ini negara merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri, yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat. Negara bukan pertarungan antara kekuatan sosial seperti yang dianut kaum pluralis. Negara menterjemahkan sendiri misinya ke dalam tindakan-tindakan sesuai keyakinannya. Negara tidak pasif, tetapi aktif mendefinisikan masalah sosial ekonomi,

menyusun rancangan untuk atasi permasalahan termasuk anggarannya, menetapkan sektor-sektor yang perlu segera ditanggulangi dan memobilisasi kekuatan sosial ekonominya untuk misi tersebut (M A.S. Hikam, 1996; 16).

Misi negara adalah misi suci untuk kepentingan umum. Pada paradigma ini kepentingan publik didefinisikan secara politis dan tercantum dalam aturan. Untuk mewujudkan misi suci, negara secara aktif menyingkirkan orang atau kelompok yang dianggap mengganggu rencana. Orde Baru sebagai salah satu contohnya, menggunakan birokrasi baik sipil maupun militer untuk aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan pembangunan termasuk kontrol terhadap masyarakat sipil sehingga konsep birokrasi orde baru ini disebut juga negara otoriter birokratik (Sinambela, 2006; 18).

Paradigma *kedua*, adalah paradigma deregulasi setengah hati. Kelemahan yang terdapat pada model administrasi publik klasik dicoba diperbaiki dengan model manajemen publik baru (*new publik management*). Model ini lebih berfokus pada bagaimana menstransformasikan moda manajemen sektor swasta ke dalam manajemen publik serta mengembangkan inisiatif pengaturan sistem seperti deregulasi, privatisasi, kontrak manajemen dan sebagainya (Kooiman, 1993; Ferlie, et al., 1996). Paradigma yang mengedepankan transformasi konsep manajemen swasta ke dalam manajemen publik ini seringkali dicurigai sebagai paradigma lderegulasi setengah hatill. Hanya pada sektor-sektor terpilih saja yang diswastakan. Oleh karenanya, paradigma ini mengartikan konsep kepentingan publik dalam kaitan perwakilan agregasi kepentingan individu.

Deregulasi sebenarnya dimaksudkan untuk menghilangkan berbagai aturan yang menghambat peranserta masyarakat dalam produksi barang atau jasa. Terjadi perubahan peranan pemerintah dari intervensionistik ke mekanisme pasar. Pemerintah melepaskan sepenuhnya bidang-bidang yang semula ditanganinya ke pihak swasta, baik dengan pertimbangan terlalu kecil skala usahanya, terlalu kecil hingga tidak efisien, terlalu sederhana sehingga swasta saja bisa menangani, termasuk produksi barang dan jasa yang kurang memiliki nilai strategis.

Paradigma ini ditandai dengan pemilihan sektor tertentu oleh pemerintah untuk diregulasi yang pertimbangan utamanya bukan pencapaian efisiensi tetapi keamanan keamanan bisnis antara pejabat dan pengusaha besar (Sinambela, 2006; 14). Dilihat dari pengalaman, deregulasi yang dilakukan pemerintah Indonesia pertengahan 1980 an dilatar belakangi oleh kelangkaan sumberdaya.

Paradigma *ketiga* adalah paradigma pelayanan publik (*New Public Services*). Kedudukan Pemerintah Pusat dengan adanya paradigma baru sekarang ini adalah menempatkan fungsi dan peranannya pada fungsi :

- *koordinasi*, memiliki kelebihan pengetahuan dalam penyelenggaraan kebijakan di semua *level* pemerintahan daerah dalam melakukan koordinasi pembangunan secara nasional;
- *alokasi*, peran legitimate untuk mengalokasikan sumberdaya dan dana yang ada demi keseimbangan dan pemerataan antar daerah;

- *distribusi*, sumberdaya tersebut sampai ke daerah dan menjamin bahwa keseimbangan dan pemerataan ekonomi daerah dapat berjalan dengan baik;
- *stabilisasi*, menjamin bahwa secara ekonomi, pertumbuhan ekonomi daerah, kesejahteraan dan juga kelangsungannya tetap dapat terjaga; dan
- *evaluasi*, bagian dari mekanisme kontrol dengan pertanyaan pokok apakah semua kebijakan tentang daerah sudah diimplementasikan dengan baik.

Penyelenggaraan pemerintahan adalah pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat dengan mengalokasikan sumber daya dan dana yang ada. Konsep transformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik dalam pengelolaan fungsi pelayanan kepada masyarakat pertama kali diperkenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Sektor publik bukan lagi menjadi monopoli pemerintah, tetapi melibatkan sektor swasta dan masyarakat / nirlaba. Pemerintah tetap terlibat, tetapi dalam kapasitas sebagai fasilitator dan bertanggung jawab membuat produk hukum yang menjamin berkembangnya lembaga – lembaga di luar pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan.

Dalam kerangka desentralisasi, pelaksanaan kerjasama antar daerah juga sangat diwarnai oleh semangat sentralistis dan desentralistis. Pola kerjasama antar daerah di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan pasang surut penyelenggaraan desentralisasi. Paradigma negara kuat dalam kerjasama antar daerah di Indonesia ditandai dengan fenomena yang dirasakan sebagai sesuatu hal yang sudah seharusnya yakni; daerah hanya melaksanakan perintah

pusat. Perencanaan kerjasama lebih banyak dibuat oleh pusat. Daerah setuju atau tidak harus melaksanakan. Kerjasama ini sangat terlihat misalnya pada lpenempatanll transmigran. Daerah asal dan daerah tujuan melaksanakan segala sesuatu yang telah diatur dengan ketentuan pusat. Berbeda dengan penyelenggaraan transmigrasi pola baru yang mensyaratkan adanya kesepakatan antar daerah asal dan daerah tujuan.

Contoh lain juga nampak pada pola kerjasama di tingkat lebih bawah, yakni kerjasama antar kabupaten dan kota yang berdekatan. Pembentukan kerjasama yang dikemas dalam regionalisasi, dengan paradigma sentralistis ditandai dengan llpembagianll habis wilayah Provinsi ke dalam beberapa wilayah kerjasama menurut pertimbangan pemerintah Provinsi. Kabupaten / Kota yang bersangkutan tidak llbebasll memilih mitra. Kabupaten / kota yang termasuk dalam sebuah kerjasama ditentukan oleh pemerintah Provinsi. Akibatnya banyak kerjasama yang harus bersusah payah llmencarill keterkaitan antar mereka, tidak kunjung ketemu dan berakhir pada stagnasi. Definisi —Stagnasill menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, 2001, adalah :

- (1). Keadaan terhenti (tidak bergerak, tidak aktif, tidak jalan); kemacetan: perbaikan jalan sering menimbulkan --- lalu lintas;
- (2). Keadaan tidak maju atau maju tetapi pada tingkat yang sangat lambat;
- (3). Keadaan tidak mengalir (mengarus).

Kerjasama antar daerah yang berdekatan sangat terkait dengan proses regionalisasi yang terjadi pada kawasan tersebut. Apakah kerjasama terjadi pada wadah regionalisasi

sentralistik atau pada wadah regionalisasi desentralistik akan berbeda dalam target ataupun cara-cara yang dipilih untuk mewujudkan tujuan kerjasama tersebut. Proses regionalisasi ini hanya dapat dipahami dari konsep manajemen regional.

G. Pendekatan Manajerial Pada Pelaksanaan Kebijakan Publik

Wayne Parson (2001) seorang profesor dalam ilmu *public policy* yang sekaligus sebagai ketua Departemen Politik di Universitas Queen Mary, London, mengemukakan besarnya pengaruh ide dan teknik manajemen pada perkembangan teori dan praktek kebijakan publik. Runutan yang dilakukan diawali dari perkembangan kebijakan publik di Amerika di bawah Mc Namara (1960 an sampai akhir 1980 an) sampai fenomena pelenyapan pelenyapan paradigma administrasi publik dan kemunculan kebijakan publik sebagai manajemen publik di akhir 1990 an.

Pada awalnya, tahun 1960 an di bawah Mc Namara, gagasan manajemen – seperti perencanaan korporat – berpengaruh besar pada pemerintahan Amerika dan negara lain. Pada tahun 1970 an, terbuka jalan munculnya gagasan bahwa administrasi publik akan berkembang pesat dan membentuk Ilmanajemenll publik. Banyak literatur berusaha mengaplikasikan gagasan tersebut. Gagasan tersebut berusaha mengaplikasikan pendekatan manajemen untuk studi administrasi publik dan sekaligus dipakai sebagai kritik terhadap defisiensi birokrasi. Dengan perhatian pada keuangan publik yang semakin besar, tahun 1970 – 1980 an, pendekatan manajemen berkembang pesat dalam teori dan

praktek dan memberikan pendekatan alternatif untuk tradisi administrasi publik yang telah lama mapan (Reiney, 1990). Selanjutnya pelenyapan paradigma administrasi publik dan kemunculan kebijakan publik sebagai manajemen publik menjadi makin cepat di era 80'an dan '90 an (Metcalf dan Richards, 1992; Lane, 1993; Flynn, 1990, 1991, 1992, Osborne dan Gaebler, 1992; Hughes, 1994, Parson, 2001).

Pendekatan Manajemen berfokus pada peningkatan efisiensi, efektivitas, dan perbaikan perekonomian sektor publik dengan menggunakan teknik-teknik yang dianggap sebagai teknik yang cocok untuk sektor privat/profit. Sumber-sumber kerangka pikir ini berasal dari sejumlah disiplin antara lain, pendekatan manajemen ilmiah, ilmu ekonomi, psikologi sosial, dan psikologi okupasional, akuntansi manajemen, dan auditing manajemen (Parson, 2001). Tokoh yang sangat berpengaruh dalam pendekatan manajerial ini adalah Peter Drucker; yang sangat dipuji karena mengembangkan MBO (*Management by Objectives*). Teks kunci yang sering mendapat julukan sebagai kitab suci dari pendekatan manajerial ini adalah studi yang dilakukan Peters dan Waterman (1982) yang membahas perusahaan-perusahaan terkemuka yang berkategori *excellence*. Studi ini menawarkan daftar ciri-ciri perusahaan yang berkategori sangat bagus. Daftar ini sangat dikagumi oleh para pembaharu, terutama aliran *kanan*, yang yakin pada kerangka pilihan publik yang bertentangan dengan hierarkhi administratif (*self-serving*) *kepentingan publik* *Weberian*, yang juga mendukung pergeseran menuju *manajemen* yang diatur pasar (*market driven*).

Kritik terhadap manajerialisme sebagai alat kontrol atau sebagai ideologi (massey, 1993; Politt, 1990) mengajukan pertentangan terhadap ide yang menyatakan bahwa konsep dan metode manajemen sektor privat adalah metode yang cocok untuk administrasi sektor publik di dalam masyarakat demokratik liberal. Akan tetapi argumen akademik tersebut tidak mengurangi daya tarik kerangka pendekatan manajerial ini bagi pembuat kebijakan yang bekerja dalam konteks finansial publik yang lebih ketat. Dampak dari kerangka ini sangat luas (OECD, 1991,1992), dan sekarang paling tidak dilihat sebagai bagian dari kerangka dominan dalam praktek, jika tidak dalam teori sektor publik modern (Parson, 2001).

H. Pendekatan Manajemen dalam Kerjasama Regional

Manajemen berasal dari kata —*managell*. Kata tersebut berasal dari bahasa Italia, yakni —*maneggiarell* yang merupakan pengembangan dari kata —*Manusll* dalam bahasa Latin. Manajemen sendiri dalam kamus kuno yang terbit tahun 1989, *Oxford Dictionary*, diartikan sebagai *controll and organization* atau *skill in dealing with people*. Selanjutnya *Manageable* diartikan dengan *that can be managed*; atau *easily controlled*.

Meski banyak varian dari fungsi manajemen yang dikemukakan oleh banyak ahli, namun secara umum manajemen diartikan sebagai —*what manager doll*. Orientasi ke arah publik dan bisnis menjadikan konsentrasi ilmu manajemen menjadi dua ranah yakni manajemen publik dan manajemen bisnis.

Perkembangan pada manajemen publik paling tidak dipengaruhi oleh tiga pandangan yaitu manajemen normatif, manajemen deskriptif, dan manajemen publik (Keban, 2004). Manajemen normatif menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manager dalam proses manajemen, sedangkan manajemen deskriptif menggambarkan apa yang senyatanya dilakukan oleh manajer ketika menjalankan tugasnya (Chung & Megginson, 1981 dalam Keban, 2004). Kedua pandangan ini tidak menentukan *locus* yang pasti, karena itu manajemen yang dimaksudkan adalah manajemen umum. Sedangkan pandangan manajemen publik menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan dan yang senyatanya pernah dilakukan oleh para manejer publik di instansi pemerintah.

Pada dasawarsa 1990an melalui berkembang model Manajemen Publik Baru (*New Public Management*) yang telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik di berbagai negara. Di dalam Manajemen Publik Baru ini pemerintah diajak untuk :

- 1) meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja,
- 2) melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai, dan para pekerja lebih fleksibel,
- 3) menetapkan tujuan dan target organisasi dan personal lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis, dan mengukur dengan

menggunakan indikator *economy, efficiency, dan effectiveness*;

- 4) Staff senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari dari pada netral;
- 5) fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja (melakukan pelibatan sektor swasta);
- 6) fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Semuanya ini menggambarkan bahwa *New Public Management* memusatkan perhatiannya pada hasil dan bukan pada proses lagi.

Meskipun *New Public Management* menggambarkan pendekatan yang lebih realistis namun demikian tidak bebas dari kritikan. Ada yang mengeritikinya dengan mengatakan bahwa *New Public Management* adalah suatu cara pandang baru yang menjalankan fungsi manajemen di sektor publik, sementara ada yang menyatakan tidak setuju karena manajemen ini cenderung bersifat swasta padahal pemerintah sebenarnya berbeda orientasinya yaitu kepentingan publik. Perkembangan selanjutnya adalah *New Public Services*. Disamping itu, ada juga pendekatan manajemen publik yang sangat populer di negara-negara sedang berkembang yaitu "manajemen pembangunan". Pendekatan tersebut didasarkan atas pendapat Bryant White (1986) yang melihat bahwa tugas pokok pemerintah yang nyata adalah membangun negara melalui berbagai program dan proyek. Dan untuk mensukseskan program dan proyek pembangunan tersebut, perlu diperhatikan dukungan sistem administrasi publik

khususnya dukungan birokrasi yang memadai dan kualitas manajer publik yang tinggi. Konsep manajemen regional berarti penerapan manajemen publik pada pengelolaan kerjasama regional. Berikut makna regional sebagai bagian dari konsep manajemen regional.

BAB 2

BAB 2

KONSEP DASAR PEMBENTUKAN KERJASAMA DAERAH

A. *Networking* dalam Perspektif Teori Organisasi

1. Definisi Organisasi

Terdapat berbagai definisi organisasi yang berbeda-beda. Perbedaan definisi ini disebabkan oleh cara pandang dan interes yang berbeda dari para perumus definisi organisasi. Dwight Waldo misalnya karena ketertarikan dengan struktur mendefinisikan organisasi sebagai struktur otoritas dan hubungan personal dalam suatu sistem administrasi. Sedangkan Chester Barnard melihat organisasi sebagai sistem aktivitas yang terkoordinasikan secara sadar atau sistem kekuatan dua orang atau lebih, dan Philip Selznick mengartikan organisasi sebagai suatu ekspresi structural dari kegiatan rasional (Harmon & Mayer, 1986).

Shafritz dan Russel (1997) mendefinisikan organisasi sebagai suatu kelompok orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pengertian ini organisasi merupakan sekumpulan orang yang dikelompokkan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pengelompokan orang ini didasarkan pada prinsip pembagian kerja, tanggungjawab,

peran dan fungsi, hubungan, prosedur, aturan, standar kerja, tanggungjawab dan otoritas tertentu.

Setelah mempelajari berbagai definisi yang ada Gareth Morgan (dalam Robbins, 1990) mengelompokkan pendefinisian organisasi menjadi 10 kelompok, yakni :

- 1) Kumpulan orang yang ingin mencapai tujuan secara rasional
- 2) Koalisi dari konstituen yang berkuasa dan mereka menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol distribusi sumberdaya dalam organisasi
- 3) Suatu sistem terbuka dimana terjadi sistem transformasi input-output dengan lingkungan
- 4) Sistem yang menghasilkan pemaknaan tertentu dimana tujuan diciptakan secara simbolik dan dipelihara oleh manajemen
- 5) Sistem pasangan yang independen, dimana unit-unit yang berada di dalamnya dapat memiliki tujuan yang berbeda atau konflik
- 6) Suatu sistem politik, dimana konstituen internal berusaha mengontrol proses pembuatan keputusan dalam memantapkan posisinya
- 7) Suatu alat untuk mendominasi
- 8) Suatu unit yang memproses informasi baik secara horizontal maupun secara vertical melalui suatu hirarki *structural*
- 9) Suatu penjara psikis, dimana para anggotanya selalu ditekan / dihambat kebebasannya oleh organisasi, misalnya dengan menetapkan pembagian kerja, standar kerja, pembentukan unit dan divisi

- 10) Suatu kontrak sosial dimana terdapat serangkaian kesepakatan yang tidak tertulis dan para anggotanya harus berperilaku sedemikian rupa sehingga mendapatkan kompensasi.

B. Pergeseran Paradigma Dalam Studi Organisasi

Ilmu administrasi pada dasarnya berjalan seiring dengan teori organisasi (Kusdi, 2009:10). Teori organisasi dapat menggambarkan abstraksi mengenai *apa* itu organisasi, sedangkan ilmu administrasi lebih menekankan implikasinya terhadap pengelolaan organisasi, yaitu *bagaimana* menerapkannya kedalam pengelolaan organisasi, khususnya pada tingkat pimpinan atau eksekutif. Teori organisasi telah mengalami beberapa kali evolusi dari masa ke masa. Pembagian periodenya adalah tiga fase, yaitu klasik, modern dan post-modern (Kusdi, 2009:2). Mary Jo Hatch (1997:5) juga memberikan pembagian evolusi teori organisasi menjadi empat, yaitu: klasik, modern, simbolik-interpretatif dan post-modern. Pemisahan atau pengelompokan teori organisasi berdasarkan periode atau waktu tersebut hanya bersifat konseptual atau teoritis saja sehingga dengan mempelajari perkembangan atau evolusi teori organisasi berdasarkan periode atau fase maka diketahui dan dipahami gambaran mengenai perkembangan teori organisasi pada masing-masing periode atau waktu, tokoh atau ahli pemikir beserta disiplin ilmu yang mempengaruhinya serta teori atau asumsi yang dihasilkan.

Hampir sebagian besar buku teks standar tentang teori organisasi dimulai dengan pengklasifikasian terhadap perkembangan paradigma teori organisasi. Hodge dan Anthony

(1997: 32), mengklasifikasikan paradigma teori organisasi dalam tahap *classical*, *behavioural*, *systems*, dan *contingency*; sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1 Klasifikasi Paradigma Teori Organisasi Hodge dan Anthony.

Klasifikasi lainnya dibuat oleh Lansink (1997: 68) dalam bentuk paradigma efisiensi, kualitas, fleksibilitas, dan inovasi. Paradigma efisiensi berlaku sekitar tahun 1960 dan sebelumnya, dimana birokrasi sangat dominan dalam teori organisasi. Paradigma kualitas, memasuki model pengembangan teori organisasi pada tahun 1980-an, dimana birokrasi diusahakan hilang atau organisasi nonbirokrasi. Model inovasi berkembang dalam paradigma teori organisasi pada tahun 1990-an

Tabel II.1.

Klasifikasi Paradigma Teori Organisasi Hodge dan Anthony

School	Major Concepts	Theoretical Foundations	Primary Writers
Classical (1890 – 1930)	Division of Labor Scalar and functional processes Structure Span of Control	Engineering Economics	Taylor, Mooney and Rayley, Weber, Gantz, Fayol, F. and L. Gilbreth, Graicunas
Behavioural (1930 – 1960)	Motivations / needs theory Communication Leaderships theory Group dynamic Human relations	Psychology Sociology Socio – Psychology	Follet, Barnard, McGregor, Maslow, Herzberg, Homas, Lewin
Systems (1960 – Present)	Quantitative techniques Holism Open/Closed Marco	Mathematic Engineering Computer	Von Bertalanffy, Boulding, Ackof, Forester, Kast and

	perspective Functionalism	Science	Roseinzweig
Contingency (1965 – Present)	Open systems prescriptive approach Dynamicrelationships	Sociology Management and studies industrial engineering	Woodward, Thompson, Lawrence and Lorseh, Galbraith

Sumber: Hodge dan Anthony (1997: 32) Posted on September 27, 2011 by Ferry Roen

Stephen P. Robbins (1994) mengutip Richard W. Scott merangkum keseluruhan perkembangan paradigma teori organisasi dalam empat tipe yaitu: Tipe 1, Tipe 2, Tipe 3, dan Tipe 4. Alur perkembangan paradigma teori organisasi dengan klasifikasi yang dibuat oleh Stephen P. Robbins (1994) diurai sebagai berikut:

Tipe 1 (1900-1930). Perkembangan paradigma teori organisasi pada tahap ini adalah paradigma efisiensi dan merupakan pendekatan-pendekatan awal terhadap teori organisasi. Organisasi dipandang sebagai alat mekanis untuk mencapai tujuan. Perhatian para ahli dipusatkan pada terciptanya efisiensi dalam fungsi-fungsi intern organisasi.

Tipe 2 (1930-1960). Perkembangan paradigma teori organisasi pada tahap ini **memandang** organisasi beroperasi dibawah asumsi sistem tertutup namun menekankan hubungan informal dan motivasi-motivasi nonekonomis yang beroperasi dalam organisasi. Organisasi tidak bekerja dengan mulus dan bukan merupakan mesin yang bekerja secara sempurna. Manajemen dapat merancang hubungan dan peraturan yang normal dan sebagainya, namun diciptakan

juga pola hubungan, status norma, dan persahabatan informal yang diciptakan untuk memenuhi kebutuhan sosial para anggota.

Tabel II.2.

Klasifikasi Paradigma Teori Organisasi

Kerangka waktu	1900-1930	1930-1960	1960-1975	1975-?
Prespektif system	Tertutup	Tertutup	Terbuka	Terbuka
Prespektif tujuan	Rasional	Social	Rasional	Social
Tema utama	Efisiensi mekanis	Orang dan hubungan manusia	Desain – desain kontingensi	Kekuasaan dan politis
Klasifikasi Teoritis	Tipe 1	Tipe 2	Tipe 3	Tipe 4

Sumber : W. Richard Scott —Theoretical PerspectivesII, dalam Stephen P. Robbins (1994: 34)

Tipe 3 (1960-1975). Perkembangan paradigma teori organisasi pada tahap ini memfokuskan diri terhadap pencapaian sasaran dan aspek teknologi serta ketidakpastian lingkungan sebagai variabel-variabel kontingensi akan membantu pencapaian tujuan organisasi. Sebaliknya penerapan struktur yang salah akan mengancam kelangsungan hidup organisasi.

Tipe 4 (1975-?). Perkembangan paradigma teori organisasi pada tahap ini berfokus pada perspektif sosial dalam kerangka kerja sistem terbuka. Hasilnya adalah pandangan

bahwa struktur bukanlah merupakan usaha yang rasional dari para manajer untuk menciptakan struktur yang paling efektif, tetapi merupakan hasil dari suatu pertarungan politis diantara koalisi-koalisi di dalam organisasi untuk mendapatkan kontrol terhadap organisasi.

Meskipun terdapat berbagai klasifikasi paradigma teori organisasi, namun dapat disimpulkan bahwa perkembangan atau evolusi teori organisasi secara umum dapat dilihat melalui tiga fase, yaitu periode klasik, modern dan post-modern. Pada setiap fase, faktor lingkungan (khususnya teknologi) sangat mempengaruhi bagaimana manusia menyusun dan mengkonsep organisasi. Pada uraian selanjutnya akan dijelaskan perkembangan teori organisasi menurut perspektif klasik beserta tokoh-tokoh penting dan kontribusinya terhadap teori organisasi.

Sebelum mengetahui dan memahami lebih jauh perkembangan teori organisasi menurut perspektif klasik, maka akan dijelaskan terlebih dahulu definisi teori dan organisasi. Kata teori berasal dari bahasa latin *theoria* (atau bahasa Yunani *theoros*) yang berarti *spectator* atau pengamat, yaitu orang yang mengamati, menyaksikan atau melihat; sedangkan kata *theoros* berarti melihat (Kusdi, 2009:2). Menurut Babbie dalam Pasolongan (2012: 81) adalah penjelasan sistematis tentang suatu fakta dan atau hukum yang berhubungan dengan aspek kehidupan.

Pengertian teori menurut menurut Kerlinger dalam Basrowi adalah: —*Theory is a set of interalated construct (concepts), definision, and proposition that present a systematic view of phenomena by specifying relation among variables, with*

purpose of explaining and predicting the phenomenon. Teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antarvariabel sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena. Tidak semua konsep, definisi atau batasan dapat dikatakan sebagai teori. Hanya konsep yang telah diuji kebenarannya melalui penelitian ilmiah/riset dikatakan sebagai teori.

Secara etimologi kata organisasi berasal dari bahasa Yunani *organon*, yang berarti —alat, kemudian berkembang menjadi *organizatio* (Latin) dan *organisation* (Perancis). Hatch (1997:9) menyatakan bahwa organisasi dapat didefinisikan dengan berbagai cara. Organisasi bisa dilihat sebagai struktur sosial, teknologi, kultur, struktur fisik atau bagian dari lingkungan.

Terdapat beberapa teori dan perspektif mengenai organisasi, ada yang cocok sama satu sama lain, dan ada pula yang berbeda. Beberapa teori organisasi tersebut saling menyesuaikan dan saling melengkapi. Teori organisasi menurut Robbins (1994) adalah teori yang mengkaji struktur, fungsi dan performansi organisasi beserta perilaku kelompok dan individu didalamnya, dalam mencapai tujuan yang luas dan rumit.

Pada dasarnya, teori organisasi merupakan teori yang berusaha menerangkan atau meramalkan bagaimana organisasi dan orang-orang di dalamnya berperilaku dalam berbagai struktur organisasi, budaya dan lingkungan .

Dalam kajian teori organisasi (Warsono, 2019) juga terdapat beberapa pola atau —*blue print*. Lumerick dan

Cunnington (1993) mengemukakan ke empat *blue print* sebagai berikut :

- 1) ***First Blue print (paradigma klasik)***. Pada paradigma klasik ini dikenal beberapa tokoh yakni : Adam Smith, Henry Fayol, F. Taylor, L. Urwick dan L. Gullick, H.L. Gantt dan sebagainya. Organisasi rancangan mereka atau organisasi yang ideal menurut mereka adalah organisasi yang berorientasi pada efisiensi tinggi dengan mengajukan sistem otoritas dan kendali yang sangat hirarkhis dengan rentang kendali yang sangat sempit. Prinsip-prinsip spesialisasi, sentralisasi dan formalitas sangat ditekankan. Aliran ini mendapatkan kritikan keras karena memperlakukan anggota organisasi bukan sebagai manusia (kurang memanusiaikan manusia) tetapi sebagai mesin. Organisasi dilihat sebagai suatu proses mekanistik. Tidak ada penghargaan atas kreativitas, inisiatif dan partisipasi anggota organisasi. Diasumsikan bahwa manusia hanya makhlukekonomis yang kalau dipenuhi kebutuhan ekonomisnya
- 2) ***Second Blueprint (Paradigma Human Relation)***. Pada paradigma kedua ini terdapat pergeseran pandangan tentang manusia dalam organisasi. Manusia dilihat sebagai makhluk sosial yang memiliki kecenderungan membentuk sendiri kelompok-kelompok informal sesuai keinginannya, dan ingin bekerja pada kondisi kerja yang menyenangkan. Peranan kelompok informal atau kebutuhan sosial dan kondisi lingkungan kerja merupakan faktor penting dalam bekerja melebihi manajemen itu sendiri. Pola organisasi seperti ini dapat dilihat dari karya Elton Mayo dengan

eksperimen di Hawthorne pada tahun 1930-an. Ditemukan bahwa asumsi yang berlaku sebelumnya adalah keliru, yakni bahwa :

- 1) Kepentingan anggota organisasi sama dengan kepentingan manajemen.
- 2) Manusia tidak dapat lagi dilihat sebagai individu yang independen, tetapi memiliki kelompok atau kolektivitas.

Dengan demikian manusia harus dilihat sebagai —*social man*ll, sehingga faktor *human*. Ide penekanan pada manusia sebagai manusia ini didukung oleh karya-karya Rensis Likert yang memberi penekanan pada prinsip hubungan yang bersifat suportif, yang memperhatikan latar belakang, nilai-nilai dan harapan untuk membangun dan mempertahankan perasaan manusia agar tetap merasa penting dalam organisasi. Oleh karena itu, struktur organisasi yang disarankan bersifat *flat* atau datar, sehingga jarak antara atasan dan semua bawahan relatif dekat. Manajer yang diharapkan dalam *blueprint* kedua ini adalah manajer yang demokratis atau suportif.

- 3) **Third Blueprint (Paradigma Sistem).** Dalam *blueprint* ini dikenalkan adanya 2 (dua) sistem organisasi yakni *Mechanistic System* dan *Organic System*. *Mechanistic System* bercirikan : struktur organisasi yang formal dan hirarkis, kendali yang sangat terpusat, mementingkan hubungan kendali antara atasan dan bawahan, terikat kontrak psikologis dengan atasan dan bukan oleh nilai atau norma, dan penekanan yang berlebihan pada spesialisasi untuk meningkatkan efisiensi. Dalam pandangan ini organisasi dilihat sebagai sesuatu yang tertutup dalam

lingkungannya (*close system*). *Organic System* adalah organisasi yang lebih bersifat organik, menitikberatkan pada orang dan bukan pada tugas, mencoba mengurangi peranan hirarki, memiliki struktur kelompok yang fleksibel, dan mengutamakan nilai dan norma yang disetujui bersama, serta menekankan kontrol diri dan saling menyesuaikan diri. Sistem seperti ini sebaiknya diterapkan pada kondisi yang bersifat dinamis. Organisasi harus memiliki tingkat *responsiveness* yang tinggi, artinya cepat tanggap terhadap berbagai perubahan yang dihadapi dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan aksi yang tepat. Organisasi seperti ini harus memiliki tingkat *adaptability* yang tinggi, yakni kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, karena organisasi adalah obyek yang selalu berinteraksi dengan lingkungannya (*open system*). Wujud konkrit paradigma ke tiga ini adalah peran penting dari tim (*the primacy of team*).

- 4) ***Forth Blue print*** (paradigma kolaborasi). Paradigma kolaborasi dapat ditemui dalam karya K.E. Weick dan J.D. Orton pada tahun 1970 an, (dalam Keban, 2004). Pada paradigma kolaborasi perhatian diarahkan pada realitas dan kebutuhan pada akhir decade abad ke duapuluh. Paradigma kolaborasi menekankan pada perlunya pembentukan pasangan-pasangan unit kerja (*loose coupling within organization*) dan juga membentuk pasangan kerja dengan organisasi lain (*loose coupling between organization*) yang saling *responsive* dan kolaboratif diantara mereka. *Loose coupling* baik di dalam maupun antara organisasi atau pengembangan *network*

merupakan pusat perhatian dari paradigma ke empat ini. Dalam konteks struktur, organisasi pada paradigma ini merupakan organisasi yang bebas dari control hirarkhis, sehingga struktur organisasi bersifat flat dengan rentang kendali yang besar. Organisasi harus member tekanan pada peranan yang berhubungan dengan organisasi lain, membangun sistem komunikasi yang terbuka dan horizontal, dan mengembangkan networking. Oleh karenanya, organisasi pada paradigma kolaborasi dituntut memiliki individu yang kolaboratif mampu bekerjasama dengan orang atau pihak lain berdasarkan prinsip kebebasan. Pada paradigma kolaborasi, ditekankan sifat saling tergantung yang —*self managed*ll dan —*voluntary*ll (bersifat sukarela).

Selain pergeseran blue print teori, terdapat juga pergeseran paradigma dari klasik, Neo Klasik dan Modern, sebagai berikut :

a. Paradigma Klasik

Teori-teori organisasi klasik adalah teori yang berkembang pada akhir abad ke- 18, pada periode Revolusi Industri. Berdasarkan pengamatan yang ada, perkembangan teori organisasi tidak lepas dari faktor lingkungan, yang meliputi aspek teknologi, sistem politik, sistem sosial, sistem budaya,dan demografi (persebaran penduduk). Terutama yang paling mendasar disini adalah teknologi. Ini dapat dibuktikan dari proses lahirnya perspektif klasik. Perspektif ini berkembang pada periode perubahan teknologi di masa Revolusi Industri, yaitu dimulai di Inggris pada abad ke- 18. Pada masa inilah apa

yang disebut lorganisasi dalam pengertian modern mulai berkembang. Revolusi Industri sendiri dapat diartikan sebagai titik pertama dalam sejarah dimana manusia mulai mengenal mesin, dalam pengertian mesin produksi yang melakukan yang mampu melakukan pekerjaan repetitif secara otomatis.

Teori klasik biasa disebut dengan —teori tradisional atau disebut juga —teori mesin. Dikatakan teori mesin karena organisasi menganggap manusia bagaikan sebuah onderdil yang setiap saat bisa dipasang dan digonta-ganti sesuai kehendak pemimpin. Organisasi digambarkan sebuah lembaga yang tersentralisasi dan tugas-tugasnya terspesialisasi serta memberikan petunjuk mekanistik struktural yang kaku tidak mengandung kreatifitas. Menurut teori klasik organisasi merupakan struktur hubungan, kekuasaan-kekuasaan, tujuan-tujuan, peranan-peranan, kegiatan-kegiatan, komunikasi dan faktor-faktor lain apabila orang bekerja sama. Teori Organisasi klasik sepenuhnya menguraikan anatomi organisasi formal.

Menurut Hick dan Gullet, teori organisasi klasik didasarkan pada tiga perbedaan, bidang studi yang dikembangkan secara terpisah oleh para pemikir berbeda, yaitu (1) studi birokrasi, (2) studi teori administrasi, dan (3) studi manajemen ilmiah (<http://wsmulyana.wordpress.com/>). Teori birokrasi adalah bidang studi akademi yang dipelajari oleh para ahli sosiologi, dengan ilmuan terkenal adalah Max Weber. Teori birokrasi memberikan model deskriptif tentang bentuk dan struktur organisasi hirarki yang efektif. Teori administrasi dan manajemen ilmiah adalah pendekatan

paralel yang dipakai dalam mempelajari perilaku organisasi. Keduanya telah dikembangkan oleh para insinyur sebagai strategi preskriptif spesifik dalam menerapkan kaidah-kaidah (yang banyak tercakup dalam hukum birokrasi) hingga praktek aktual yang dilakukan dengan menerapkan standar dan pembentukan aktivitas organisasi. Perbedaan di antara dua pendekatan itu terletak pada ruang lingkup dan fokus pehatiannya. Manajemen ilmiah berhubungan dengan masalah-masalah praktek dan rancangan tugas mikroskopik, sementara teori administrasi berhubungan masalah-masalah perencanaan organisasi makroskopis (Hicks dan Gullett, 1975). Teori administrasi dibangun berdasarkan teori birokrasi dengan menjelaskan strategi spesifik bagi pengembangan struktur dan tugas dalam organisasi yang rumit. Manajemen ilmiah dibangun dengan teori birokrasi yang mengidentifikasi strategi spesifik bagi perencanaan tugas dalam rangka meningkatkan efisiensi organisasi.

Menurut Hatch (1997:27), terdapat dua kelompok besar ahli pemikir organisasi pada periode klasik ini. Pertama, pemikir-pemikir aliran sosiologis yang mencoba mendeskripsikan dan menganalisis struktur organisasi dan peran-peran didalamnya serta implikasinya terhadap dunia sosial yang lebih luas. Ahli pemikir yang termasuk kedalam kelompok ini adalah Emile Durkheim, Max Weber dan Karl Marx. Kedua, pemikir-pemikir aliran administrasi dan manajemen yang lebih menitikberatkan pada masalah-masalah praktis yang dihadapi dalam mengelola organisasi. Para ahli pemikir yang termasuk kedalam kelompok ini

adalah Frederick W. Taylor, Hendry Fayol dan Chester Barnard.

Para pemikir aliran klasik telah mengembangkan prinsip atau model universal yang dapat digunakan pada semua keadaan. Para pemikir tersebut melihat organisasi sebagai sistem tertutup yang diciptakan untuk mencapai tujuan dengan efisien. Berikut para pemikir organisasi klasik beserta sumbangannya terhadap teori organisasi.

(1) Adam Smith (1776)

Adam Smith disebut sebagai bapak sistem ekonomi pasar bebas dengan teori *supply and demand* serta teori *absolute advantage* dalam perdagangan internasional. Sumbangan pemikiran terpenting Adam Smith adalah efisiensi organisasi melalui konsep pembagian kerja (*division of labour*). Pemahaman terhadap pembagian kerja atau spesialisasi ini meletakkan dasar pertama dari organisasi dalam pengertian modern.

(2) Karl Marx (1867)

Kontribusi Marx terhadap teori organisasi adalah memberikan kritik terhadap kontrol yang dilakukan pemilik modal terhadap para pekerja. Menurut Marx, organisasi adalah sarana untuk mengontrol pekerja. Selain itu, pemikiran Marx yang masih berpengaruh terhadap teori organisasi hingga sekarang adalah konflik kepentingan yang bersifat struktural di dalam organisasi.

(3) Emile Durkheim (1867)

Emile Durkheim, sebagaimana yang tertuang dalam *Division of Labour in Society*, mengembangkan gagasan *division of labour* yang mencakup organisasi sosial secara umum. Durkheim juga mengajukan perbedaan antara aspek formal dan informal di dalam organisasi. Kontribusi lain dari pemikiran Durkheim adalah meletakkan dasar-dasar metodologis bagi pendekatan objektivitas yang mempengaruhi perspektif modern.

(4) Frederick Taylor dan *Scientific Management* (1911)

Fredrick Winslow Taylor dilahirkan di Germantown sekarang merupakan bagian dari Philadelphia pada tahun 1856. Ia bekerja pada perusahaan baja Midvale Steel Company, sebagai pekerja biasa kemudian kariernya terus meningkat sebagai mandor hingga menjadi *chief-engineer*, dalam usia 28 tahun. Selain karier kerja yang baik, ia juga berhasil dalam studinya. Ia memperoleh gelar doktoral lewat studi lanjut di Stevens Institute of Technology. Karyanya yang berpengaruh adalah ***The Principles of Scientific Management***, ditulis pada tahun 1911. Diterbitkannya karya Frederick W. Taylor menandai awal penciptaan sebuah teori yang serius di bidang manajemen dan organisasi. Buku ini ditulis atas dasar filosofi Taylor tentang efisiensi, usaha manusia, pelatihan dan sistem. Masalah utama yang dibahas dalam buku ini adalah tentang terjadinya ketidakefisienan dalam kerja dan Taylor berusaha

mencari jawaban mengapa hal ini bisa terjadi. Sejak masih menjabat sebagai penyelia di Midvale, Taylor mulai menunjukkan sikap anti terhadap pemborosan dan ketidakefisienan. Ia memperhatikan bahwa faktor utama yang menghambat produktivitas adalah metode kerja yang buruk serta kecenderungan pekerja untuk bekerja secara lamban. Mereka dengan sengaja memperlambat tempo kerja karena takut kehilangan pekerjaan bila semua diselesaikan dengan cepat. Manajemen tidak menyadari hal tersebut, karena mereka tidak pernah berusaha menganalisis cara kerja karyawannya dan tidak berusaha tahu berapa banyak yang harus dihasilkan oleh setiap pekerja.

Menurut Taylor, pada hematnya ada beberapa hal yang harus dikoreksi, antara lain; (1) kesalahan keyakinan tentang efisiensi, (2) sistem manajemen dan (3) kesalahan metode. Sumbangan pemikirannya membuat ia dijuluki sebagai Bapak Ilmu Manajemen. Sumbangan pemikirannya yang orisinal tersebut memberi pengetahuan kepada teori manajemen tentang pengetahuan bagi pekerja, metode-metode melakukan pekerjaan, dan juga tentang terbatasnya sistem insentif dalam mencapai efektifitas. Dalam prinsip-prinsip ilmu manajemen yang dituliskannya, ia meyakini bahwa efisiensi dapat dicapai melalui pengurangan biaya dan harga, pemberian insentif yang tepat, dimana majikan dan pekerja merasa sama-sama diuntungkan, dan penciptaan nilai lebih terhadap produk.

Dasar dan konsekuensi dari prinsip efisiensi harus didahului dengan adanya revolusi mental dan hubungan yang baik diantara majikan dan pekerja, mereka harus sama-sama merasa diuntungkan. Prinsip yang diurai oleh Taylor adalah pencarian (*gathering*) pengetahuan, seleksi secara alamiah, pembagian kerja (*division of work*), pengembangan pekerja secara ilmiah (*bringing together of science and workmen*).

(5) Henry Fayol dan Prinsip-Prinsip Organisasi (1919)

Pada saat Taylor menuliskan hasil penelitiannya tentang manajemen pabrik di Amerika Serikat, Henry Fayol, orang Perancis mengkonsolidasikan prinsip-prinsip organisasinya. Meskipun mereka menulis pada waktu bersamaan namun fokus keduanya berbeda. Ide-ide Taylor didasarkan atas penelitian ilmiah, sedangkan Fayol menulis atas dasar pengalamannya bertahun-tahun sebagai seorang praktisi eksekutif. Henry Fayol lahir pada tahun 1841, ia menjadi seorang insinyur profesional pada tahun 1860 kemudian menjabat sebagai *Managing Director* dalam usia muda pada tahun 1888. Setelah 20 tahun duduk dalam jabatan tersebut, ia berhenti dan pada masa istirahatnya ia masih membuka pusat studi administrasi dan berusaha untuk meyakinkan pemerintah Perancis agar mengadopsi prinsipnya. Fayol mencoba mengembangkan prinsip-prinsip umum yang dapat diaplikasikan pada semua manajer dari semua tingkatan organisasi, dan menjelaskan fungsi-fungsi yang harus dilakukan oleh seorang manajer,

sedangkan Taylor memusatkan perhatian pada tingkat-tingkat yang paling rendah dari organisasi dan manajemen.

Karya-karya Fayol yang menonjol adalah tentang manajemen industri dan umum, dan prinsip-prinsip umum manajemen. Karya manajemen industri dan umum merupakan buku yang dipublikasi pada tahun 1929 dan karya ini baru dipublikasi di Amerika Serikat pada tahun 1949. Buku ini merupakan upaya pencarian Fayol terhadap bentuk teori manajemen. Ada empat hal yang dibahas pada buku. Pertama, kebutuhan dan kemungkinan tentang pengajaran manajemen. Kedua, prinsip dan elemen manajemen, *planing, organizing, controlling, commando, coordination*. Ketiga, observasi dan pengalaman pribadinya. Keempat, pelajaran tentang perang.

Buku tentang prinsip umum manajemen berisi 14 prinsip sebagai aturan yang *fundamen*, pilihan yang strategis, menekankan pada proses adaptasi, pentingnya elemen manusia, dan kaya dengan ide-ide modern. Empat belas prinsip sebagai aturan yang *fundamen* disebutkan oleh Fayol sebagai berikut: (1) pembagian kerja dan spesialisasi, (2) kekuasaan yang seimbang dengan tanggung jawab, (3) disiplin, (4) kesatuan komando, (5) kesatuan arah, (6) subordinasi kepentingan umum dan kepentingan pribadi, (7) keseimbangan antara imbalan dengan upaya, (8) sentralisasi, hirarki prinsip dan kesatuan lini, (10) prinsip urutan (satu tempat bagi setiap orang dan setiap orang

pada tempatnya), kewajaran/keadilan, (12) stabilitas masa jabatan personal, (13) pentingnya inisiatif, dan (14) pentingnya semangat korps. Rumusan prinsip-prinsip tersebut didasarkan oleh pengalaman Fayol bekerja selama 20 tahun sebagai sebagai *Managing Director*.

(6) Max Weber dan Birokrasi (1924)

Kontribusi yang diberikan oleh ilmuwan kelompok klasik lain adalah struktur organisasi —tipe ideall yang diusulkan oleh ahli sosiologi Jerman, Max Weber. dalam buku —*The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism*ll dan —*The Theory of Social and Economic Organization*ll. Weber menulis pada permulaan abad ini dan telah membangun model bagi penciptaan struktur-struktur organisasi yang menurutnya dapat menjadi alat yang paling efisien bagi organisasi untuk mencapai tujuannya. Struktur yang ideal ini ia sebut organisasi rasional. Organisasi rasional ini kemudian dikenal sebagai birokrasi. Weber sendiri tidak pernah menggunakan kata birokrasi dalam menjelaskan konsep organisasi rasionalnya. Istilah birokrasi berasal dari kata legal rasional. —Legall disebabkan adanya wewenang dari seperangkat aturan prosedur dan peranan yang dirumuskan secara jelas, sedangkan —rasionalll karena adanya penetapan tujuan yang ingin dicapai.

Birokrasi menurut Weber dicirikan oleh pembagian pekerjaan yang jelas, hirarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal dalam rekrutmen, peraturan organisasi yang rinci, serta

pengembangan hubungan tidak didasarkan atas hubungan pribadi (*impersonal*). Gambaran Weber adalah model organisasi yang kini menjadi prototype bagi kebanyakan struktur organisasi yang sekarang ada.

(7) Chester Barnard (1938)

Barnard dianggap sebagai tokoh neohumanis, dan mengajukan kritik terhadap kecenderungan tidak manusiawi dalam organisasi rasional yang terlalu menekankan efisiensi dan efektivitas.

Berbagai teori organisasi klasik telah diperkenalkan, dievaluasi, dan diperbaiki dari waktu ke waktu; dan munculnya cara pandang baru cenderung mencerminkan keterbatasan paradigma teori organisasi terdahulu. Dalam paradigma teori organisasi masing-masing paradigma teori organisasi memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri pada elemen mereka. Pada dasarnya hal ini terjadi karena manusia memiliki keterbatasan secara kognitif yang menyebabkan setiap pilihan-pilihan teoritis tidak selalu mengarahkan setiap tindakan dalam organisasi.

Dalam pandangan teori organisasi klasik, organisasi diartikan sebagai sistem tertutup dan cenderung bersifat mekanistik; cenderung memiliki orientasi yang berlebihan pada efisiensi dan efektivitas sehingga kurang memperhatikan unsur-unsur kemanusiaan di dalam organisasi. Sejumlah kritik diberikan kepada teori organisasi klasik, diantara: (1) manusia//pekerja dianggap sebagai mesin produksi, (2)

pekerjaan yang sangat mekanistik mengakibatkan pendekatan ini kemudian disebut pendekatan mekanik, (3) tidak mengakui hak prerogatif manajer, (4) sistem insentif pada akhirnya perusahaan yang lebih diuntungkan, bukan pekerja, (5) menganggap remeh serikat buruh dan (6) organisasi sebagai sistem tertutup. Namun demikian, teori organisasi klasik telah meletakkan nilai-nilai dasar pada penerapan *scientific management*, prinsip-prinsip organisasi dan analisis birokrasi (ideal) yang banyak diterapkan pada organisasi pada masa sekarang.

b. Paradigma Neo Klasik

Pendekatan Neo-Klasik disebut juga sebagai pendekatan Human Relation karena perhatiannya terpusat pada aspek hubungan antar manusia dalam organisasi. Prinsip-prinsip pendekatan neo klasik meliputi :

- 1) Organisasi adalah suatu system social dimana hubungan antara para anggotanya merupakan interaksi social.
- 2) Interaksi social itu menyebabkan munculnya kelompok non formal dalam organisasi yang memiliki norma sendiri dan berlaku serta menjadi pegangan bagi seluruh anggota kelompok. Norma kelompok tersebut berpengaruh terhadap sikap maupun prestasi anggota kelompok.
- 3) Interaksi social antar anggota organisasi perlu diarahkan agar pengaruhnya positif bagi prestasi individu maupun kelompok. Karena itu diperlukan

saluran komunikasi yang efektif yang memudahkan untuk mengarahkan interaksi social antar anggota organisasi demi peningkatan prestasi.

- 4) Kelompok-kelompok non formal tersebut bisa saja mempunyai tujuan yang berbeda dengan kepentingan organisasi. Karena itu, pola kepemimpinan yang hanya memperhatikan struktur formal perlu dilengkapi dengan perhatian terhadap aspek psiko-sosial pekrja, agar tujuan kelompok-kelompok non formal tersebut dapat diarahkan sesuai dengan kepentingan organisasi. Untuk itu manajemen perlu memiliki keterampilan social disamping keterampilan teknis agar mampu membina munculnya ikatan social yang baik dalam organisasi.

c. Paradigma Modern

Pendekatan klasik memusatkan perhatian pada anatomi organisasi dan tidak memperhatikan aspek social, sedangkan pendekatan neo-klasik justru mementingkan aspek social tetapi kurang memperhatikan anatomi organisasi. Karena itu, antara berbagai pendekatan tersebut tidak bisa tercapai suatu kesatuan pandangan mengenai masalah organisasi. Akibatnya, solusi yang muncul dalam analisis terhadap suatu masalah organisasi seringkali berbeda-beda tergantung pada jenis pendekatan yang digunakan sebagai dalam analisis yang dilakukan.

Muncul pendekatan modern dalam teori organisasi yang seringkali dianggap sebagai pendekatan yang mampu menyatukan seluruh pandangan dalam analisis organisasi. Pendekatan ini munculnya diawali oleh suatu

penelitian yang dilakukan Joan Woodward pada akhir tahun 1950an terhadap seratus perusahaan industry di South Essenx-Inggris.

Pendekatan modern mempunyai beberapa perbedaan yang mendasar jika dibandingkan dengan dua pendekatan sebelumnya :

1. Pendekatan modern memandang organisasi sebagai suatu system yang terbuka
2. yang berarti bahwa organisasi merupakan bagian (sub istem) dari lingkungannya, sehingga organisasi dapat dipengaruhi atau mempengaruhi lingkungannya. Pendekatan-pendekatan sebelumnya selalu memandang organisasi sebagai suatu system tertutup yang tidak dipengaruhi oleh lingkungannya. Karena pandangan ini, pendekatan modern juga sering disebut sebagai pendekatan system.

3. Perlunya Adaptasi lingkungan

Keterbukaan dan keterbukaan organisasi terhadap lingkungannya menyebabkan bentuk organisasi harus disesuaikan dengan lingkungan dimana organisasi itu berada. Pendekatan lainnya karena tidak melihat keterbukaan organisasi, beranggapan bahwa bentuk organisasi yang ideal bisa berlaku secara umum tanpa memperhatikan keadaan lingkungan dimana organisasi itu berada.

Perubahan paradigma dalam studi organisasi pemerintahan juga dapat dilihat dari kaca mata lain, yakni paradigma : **birokrasi** dan **post birokrasi**. Dalam praktek penyelenggaraan organisasi pemerintahan, banyak diwarnai

oleh konsep birokrasi Max Weber yang hidup pada tahun 1864 - 1920.

1. Paradigma Birokrasi (*bureaucratic Paradigm*)

Sejak awal mula konsep birokrasi dikenal dari praktek penyelenggaraan pemerintahan yang buruk. De Gourney dalam Albrow (1989) perintis studi birokrasi pada tahun 1764 menemukan sebuah fenomena yang berupa penyakit dalam penyelenggaraan pemerintahan yang disebut —*buruemaniall*. Penyakit tersebut digunakan untuk menyebutkan keluhan-keluhan tentang para pejabat, juru tulis, sekretaris dan juga inspektur yang tidak mementingkan kepentingan umum tetapi lebih mengedepankan kepentingan pribadi, kelompok dan golongannya.

Sejak itu istilah birokrasi mulai dikenal dan pada abad ke 18 mulai populer istilah — *bureaull* yang berasal dari bahasa Yunani berarti meja tulis, tempat para pejabat bekerja dan kemudian bergeser menjadi aturan. Albrow (1989) menjelaskan istilah —*bureaull* tersebut mengalami perluasan makna seperti halnya *democracy*, menjadi —*bureaucracyll*. Dalam percaturan politik internasional, kata tersebut dengan cepat diterima menjadi *bureucratie* (Perancis), *bureukratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris).

Max Weber mengusulkan model organisasi bagi organisasi yang besar dan kompleks sebagai bentuk organisasi yang paling efisien. Bentuk yang diusulkan ini sebenarnya masih bersifat *hypothetical, not factual*, artinya bentuk ini harus dilihat sebagai tipe ideal organisasi yang dalam kenyataan belum tentu berjalan demikian. Bentuk organisasi bercorak

birokrasi menurut Weber dalam Keban (2004) memiliki ciri-ciri atau prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Hirarkhi otoritas yang meliputi hubungan atasan bawahan dan rantai komando.
- 2) Pembagian tugas pekerjaan yang jelas berdasarkan kompetensi dan spesialisasi fungsional.
- 3) Adanya sistem aturan, regulasi dan prosedur.
- 4) Adanya suatu aturan hukum yang tidak mengenal hubungan pribadi (*impersonal nature*).
- 5) Adanya sistem prosedur kerja yang menggunakan standarisasi metode.
- 6) Adanya seleksi dan promosi pegawai berdasarkan kompetensi manajerial dan teknis.
- 7) Otoritas dan kekuasaan hanya berlaku di kantor atau tempat kerja, dimana posisi dan jabatan bukan milik individu yang bersangkutan, tetapi institusi yang mempekerjakannya.

Meski memberikan konsep yang jelas pada organisasi pemerintahan, konsep birokrasi ini banyak menerima kritikan (Robbin, 1990). Kritikan ini antara lain mengatakan bahwa :

- prinsip birokrasi hanya dapat berjalan pada organisasi besar dan kompleks dan hanya dapat berlaku pada situasi stabil,
- memiliki cirri-ciri yang buruk, yakni : kaku, mekanis, dehumanis,
- biaya control tinggi, cenderung melupakan tujuan akhir, cenderung melanggengkan diri dan membentuk tembok yang kuat untuk tetap bertahan, sulit melakukan koordinasi

dan komunikasi, —ketaatan butal pada aturan, regulasi dan prosedur, sulit memuaskan keinginan atau aspirasi para pegawai dan gagal memanfaatkan potensi sumberdaya manusia pegawainya

- Menimbulkan dampak negatif antara lain : rasa terasing atau teralienasi, pemupukan kekuasaan, ketidakpuasan pihak yang harusnya terlayani, pergeseran tujuan yang sebenarnya, yakni cara itu sendiri menjadi tujuan, munculnya gejala —bureaucratic behaviorll yakni perilaku yang selalu bergantung atau mengutamakan aturan.

Kelebihan birokrasi tercatat antara lain : bentuk ini akan berjalan scara efisien pada organisasi berskala besar seperti rumah sakit, sekolah, militer dlsb. Birokrasi akan makin cocok bila organisasi bertumbuh besar. Secara alami birokrasi akan menjadi pilihan karena selalu menjaga standarisasi, apalagi bila sudah tumbuh —*professional bureaucracy*ll.

Dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan konsep yang dilematis. Hal ini karena pada situasi tertentu ia tidak dibutuhkan, namun bila kondisi berubah menjadi kompleks dan luas, ia sangat dibutuhkan. Menolak atau menerimanya, selalu ada resiko dan konsekuensinya. Sebagai sebuah konsep sampai saat ini masih banyak relevansinya meski dirancang pada jaman dahulu. Meski bentuknya banyak dikritik, karena tidak sesuai dengan perkembangan jaman, namun sampai saat ini masih sulit untuk mencari bentuk baru yang tepat sesuai perkembangan jaman terkini.

2. Paradigma Post Birokrasi (*Post Bureaucratic Paradigm*)

Keban (2004) menjelaskan bahwa Gaebler dan Osborne (1992) dan Osborne dan Plastrik (1997) mengungkapkan adanya pergeseran paradigma dari birokrasi Weber ke paradigma baru yakni paradigma —*post bureaucratic* yang oleh Barzelay, (1992) disebut —*postbureaucratic*.

Dalam paradigma birokrasi terdapat hambatan struktural dan membawa berbagai dampak negatif dalam organisasi publik. Para pegawai susah berkreasi dan berinisiatif, sulit belajar mencapai perkembangan atau peningkatan kepribadian yang lebih tinggi, dan selalu mendatangkan stress.

Dalam paradigma baru, struktur yang selama ini dianggap sebagai alat kontrol atau kendali birokrasi harus mengikuti prinsip —*the control strategy* yakni memindahkan otoritas dan kendali dari atas atau pusat ke pemberdayaan para pegawai atau bawahan (*employee empowerment*) organisasi lokal (*organizational empowerment*) dan masyarakat (*community*).

Ada sejumlah prinsip dalam pemberdayaan, yakni :

- 1). Untuk pemberdayaan pegawai, kontrol hirarkhis dalam organisasi dialihkan ke tangan para pegawai yang berhadapan langsung dengan pelayanan masyarakat (*front-line employee*)
- 2). Untuk pemberdayaan lokal, kontrol aturan dan kontrol administrasi dari tingkat pusat dikurangi agar mereka memiliki keleluasaan mengendalikan diri dalam bekerja dan mengembangkan kemampuan organisasinya
- 3). Untuk pemberdayaan masyarakat, dominasi kekuasaan birokrasi dalam mengontrol kepentingan kelompok-

kelompok masyarakat dikurangi, dan lebih memberikan dan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang masa depannya sendiri.

Terkait dengan paradigma post birokratik ini penting dikedepankan pemberdayaan pegawai, masyarakat dan organisasi lokal dengan desentralisasi, deregulasi manajemen berdasarkan muatan lokal. Isu-isu utama dalam bahasan birokrasi publik ini adalah : **patologi birokrasi** dan **reformasi birokrasi** yang akan dibahas pada modul-modul selanjutnya. Selain kedua hal tersebut, inti ilmu administrasi juga dikembangkan kajian manajemen publik dengan pokok-pokok bahasan, antara lain :

- 1) Kepemimpinan, dengan sub pokok bahasan meliputi : Konsep Kepemimpinan, Tipe Kepemimpinan, Gaya Kepemimpinan dan juga Teori Kepemimpinan
- 2) Manajemen Pelayanan Publik, dengan sub pokok bahasan meliputi : Konsep Pelayanan Publik, Kualitas Pelayanan Publik, dan Kepuasan Pelayanan
- 3) Kinerja Sektor Publik, dengan sub pokok bahasan antara lain : Konsep Kinerja, Indikator Kinerja, Pengukuran Kinerja, dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja
- 4) Etika Administrasi Publik, dengan sub pokok bahasan antara lain : Konsep Etika, Etika Administrasi Publik, dan Implementasi Nilai-nilai Etika.

Selain ke empat tema di atas masih banyak tema lain yang berkembang pada kajian manajemen publik . Secara umum manajemen publik dapat dipahami sebagai manajemen dengan lokus pada instansi pemerintah, atau manajemen pengelolaan

urusan publik. Jenis manajemen ini memanfaatkan fokus kajian manajemen deskriptif dan manajemen normatif sedangkan lokusnya di sektor publik. Studi ini berkembang di luar studi kebijakan publik. Banyak diwarnai oleh studi manajemen dan organisasi, serta psikologi.

Jadi dalam prepektif teori organisasi, blueprint ke empat yakni blue print kolaborasi menghendaki organisasi bermitra, menjalin jejaring baik ke dalam maupun ke luar. Dalam perspektif inilah manajemen regional mendapatkan benang merahnya dalam penyelenggaraan jejaring pemerintah daerah.

C. Jejaring Kerjasama Daerah (*Intergovernmental Management*)

1. Makna Region, Wilayah dan Kawasan

Kata region dapat dirunut dari dua bahasa, yakni bahasa Inggris dan bahasa Latin. Dari bahasa Inggris, *region* berasal dari kata *regent*, *regency*, *regim*, sedangkan dalam bahasa latin *regio* berasal dari kata —*regell*. Kata-kata tersebut berarti hampir sama, yakni : memerintah, mendominasi, atau menguasai (*Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 1990). Dalam bahasa Indonesia, *region* ini biasa dipergunakan padanan kata dari wilayah. Sebenarnya ada perbedaan makna antara **wilayah** dan **region**, meski pada beberapa literatur dipergunakan bergantian. Pengertian **Region** dalam konteks Supra-nasional misalnya : Uni Eropa, Asean dstnya. Dalam konteks Trans-nasional: Sijori (Singapur-Johor-Riau, IMTGT (Indonesia, Malaysia, Thailand Growth Triangle) dan seterusnya, sedangkan dalam konteks Sub-nasional: Solo Raya, Barlingmascakeb

(Jawa Tengah), Ciayumajakuning (Jawa Barat) dan lain-lain. Istilah *region* dengan demikian dipergunakan untuk menyebut ruang geografis yang menunjukkan keterlibatan ruang (spatial) beberapa wilayah administratif, baik sebagian maupun seluruhnya.

Wilayah merujuk pada sebuah batasan ruang geografis tanpa batasan yang pasti, seperti misalnya wilayah budaya, wilayah tandus, wilayah iklim tropis dan sebagainya. Bagian tertentu di permukaan bumi dengan batas dan karakteristik tertentu bisa disebut wilayah.

Kawasan dipergunakan untuk menunjuk pada wilayah dalam batas yang ditetapkan **berdasarkan fungsi tertentu**, misalnya kawasan perdagangan, kawasan permukiman, kawasan pusat kota, dan lain sebagainya. (Hadjisaroso, 1981). Sementara itu, Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang telah diperbarui dengan Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 mengartikan kawasan sebagai —wilayah dengan fungsi utama lindung atau budidayall. Arti kawasan tertentu adalah kawasan yang ditetapkan secara nasional mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari pengertian tersebut wilayah jelas didefinisikan dari fungsi dan nilai. Kawasan dengan

demikian memiliki kekhususan makna dari *region*. Kawasan dimaknai sebagai sebuah batasan ruang yang didominasi oleh fungsi tertentu, misalnya : kawasan industri, pariwisata, hutan lindung dan sebagainya. Untuk memperjelas penggunaan istilah kawasan, berikut

perbedaan pada berbagai penggunaannya. Contoh :
Kawasan Lokal : kawasan Taman Nasional Laut Karimunjawa, Kawasan Industri Terboyo, Semarang.
Kawasan Regional : Kawasan Budidaya Regional Rawa Pening (masuk wilayah Kabupaten Semarang dan Kota Salatiga). Kawasan Wisata Dieng (masuk wilayah Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Wonosobo), Kawasan Kerjasama Regional (kawasan kerjasama regional Barlingmascakeb, Sobosukawonosraten, dll.)

2. Regional, Regionalisasi dan *cluster*

Istilah regional secara etimologis merupakan kata bentukan dari *regio (n)*, berupa kata sifat yang berarti **kewilayahan**. Konsep regional dipakai secara fleksibel dengan mengacu pada kewilayahan yang terbentuk lebih dari 1 wilayah administratif, baik negara, Provinsi maupun kabupaten/kota. Regional Asean menunjuk pada wilayah beberapa negara Asean. Dalam kajian ini disebut regional Jawa Tengah yang bermakna lebih dari 1 Kabupaten/Kota yang berada di wilayah Provinsi Jawa tengah. Dengan berpijak pada runutan kata manajemen dan regional dengan demikian dapat dibuat definisi manajemen regional sebagai : —proses pengelolaan kerjasama antar dua atau lebih pemerintah Kabupaten/Kota yang berdekatan dalam satu wilayah administrasi provinsi yang meliputi kegiatan merencanakan program, memimpin dan mengendalikan kegiatan untuk mencapai sasaran kerjasamall.

Regionalisasi memiliki dua makna, yakni : proses pembentukan dan salah satu klasifikasi teori. Sebagai teori,

yakni **teori regionalisasi** menjelaskan hubungan berbagai konsep pembangunan berbasis wilayah (Rustiadi, 2004). Dengan kata lain, selain dimaknai sebagai proses pembentukan *region*, regionalisasi juga dikenal sebagai teori, yakni teori regionalisasi.

Berbeda dengan konsep regionalisasi yang cakupannya lebih luas, ***clustering strategy*** nampak lebih fokus pada pengelompokan industri pada wilayah tertentu yang terdiri dari beberapa perusahaan dalam sektor yang sama. Dengan kalimat lain, *cluster* merupakan sekelompok perusahaan dan lembaga terkait yang berdekatan secara geografis, memiliki kemiripan yang mendorong kompetisi serta bersifat *complementaris*.

3. Regionalisasi Sebagai Proses Pembentukan Region

Proses pembentukan region atau regionalisasi paling tidak dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni : *pertama*, atas dasar homogenitas atau kriteria deliniasi region dan yang *kedua*, regionalisasi dipandang dari insiatif dalam proses pembentukannya. Kajian teori yang membahas dasar pembentukan region dalam teori regionalisasi diawali dari bahasan paling klasik yakni dari Richardson (1969); Hagget, Cliff dan Frey (dalam Rustiadi, 2004 et.al) yang menerangkan kriteria deliniasi dari sebuah *region*. Kawasan (*region*) dideliniasi berdasarkan konsep kesamaan (*homogenitas*) tertentu menjadi 3 kategori, yaitu : *Homogeneous region*, *nodal region* dan *planning region*. Teori regionalisasi klasik tersebut mendapatkan penguatan dari pendapat Blair; (1991).

Seperti dikemukakan di muka, teori regionalisasi diawali dari bahasan paling klasik yakni dari Richardson (1969); Hagget, Cliff dan Frey (dalam Rustiadi, 2004 et.al) yang menerangkan kriteria deliniasi dari sebuah region. Kawasan (*regions*) dideliniasi berdasarkan konsep kesamaan (*homogenitas*) tertentu menjadi 3 kategori, yaitu : *Homogeneous region*, *nodal region* dan *planning región*. Dasar dari masing-masing deliniasi región tersebut adalah:

- 1) ***Homogeneous regions***: berdasarkan pada homogenitas yang secara geografis terdapat pada daerah-daerah yang secara bersama-sama dikaitkan menjadi satu daerah tunggal dengan ciri-ciri seragam / dapat bersifat ekonomi (struktur produksi, pendapatan perkapita, dan pola konsumsi), atau geografis : topografi dan iklim ataupun politik. Karenanya muncul pengertian daerah tanpa ruang (*spaceless*), yang batas homogenitas sulit ditentukan.
- 2) ***Nodal regions*** : didasarkan pada sifat perekonomian yang tidak homogen (misalnya karena aglomerasi kegiatan ekonomi). Istilah-istilah yang muncul : *nodal region*, *polarized region* atau *fuctional region*. Daerah nodal terdiri dari satuan-satuan yang heterogen, missal: Kota besar, sedang dan kecil.
- 3) ***Planning region*** : yakni daerah yang dideliniasi karena batas-batas wilayah administrasi.

Teori regionalisasi klasik tersebut mendapatkan penguatan dari pendapat Blair ; 1991 (dalam Iwan **Nugroho** dan Rochim Dahuri; 10) yang juga mengemukakan kateori wilayah menjadi 3, yakni:

- (i) sebagai kesatuan wilayah sistem / fungsional,
- (ii) wilayah homogen dan
- (iii) Wilayah administratif.

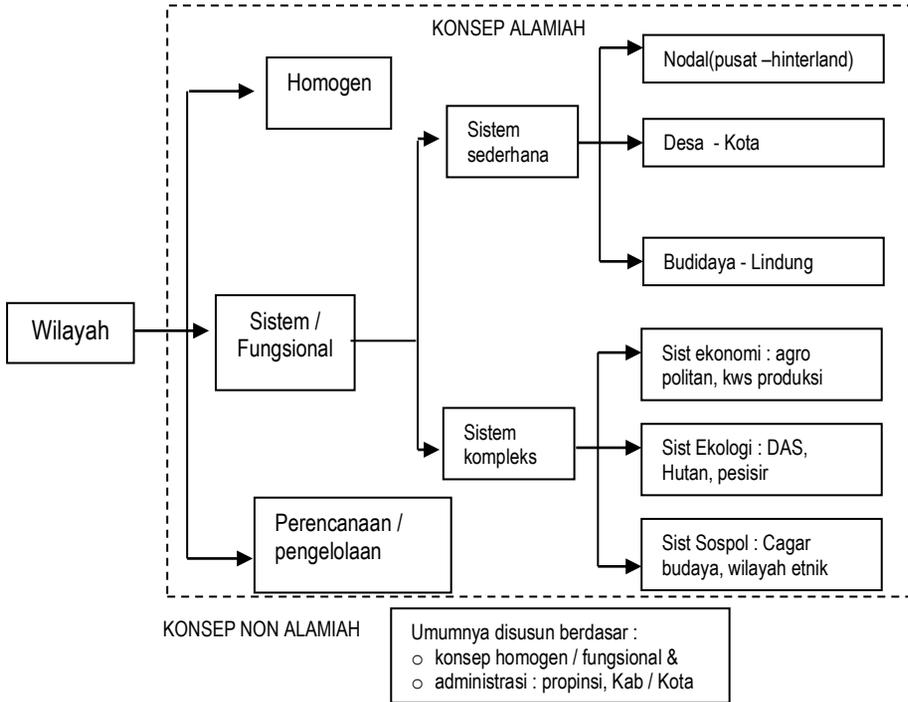
Wilayah fungsional / sistem adalah suatu entitas yang terdiri atas komponen-komponen atau bagian-bagian yang memiliki keterkaitan, ketergantungan dan saling interaksi satu sama lain dan tak terpisahkan dalam kesatuan. Wilayah fungsional dicirikan dengan adanya derajat integrasi antara komponen-komponen di dalamnya yang berinteraksi dengan wilayah alih-alih dan wilayah luarnya. Wujud fungsional yang paling umum adalah wilayah nodal, dimana terdapat sistem hirarkhi wilayah menjadi kota besar, kota sedang dan kota kecil.

Wilayah homogen adalah wilayah yang dibatasi berdasarkan pada kenyataan bahwa faktor-faktor dominan pada wilayah tersebut bersifat homogen. Wilayah homogen dicirikan dengan adanya kemiripan relatif dalam suatu wilayah. Kemiripan tersebut dapat berupa aspek sumberdaya alam (misalnya iklim dan komoditas), sosial (agama, suku, kelompok ekonomi) dan ekonomi (sektor ekonomi). Isatilah yang mengacu pengertian ini misalnya : wilayah puncak, wilayah kumuh, wilayah miskin, wilayah elit, wilayah pantura, dsb.

Wilayah administratif, adalah wilayah yang dibentuk untuk kepentingan pengelolaan atau organisasi pemerintah. Wilayah ini dideliniasi berdasarkan batas-batas administrasi pemerintah sesuai peraturan yang berlaku.

Berdasar pembentukan kewilayahan yang dikemukakan Richardson dan Blair di atas, yakni :

homogenitas, sistem/ fungsional dan perencanaan, Rustiadi, dkk. (2004) mengembangkan konsep pewilayahan sebagai berikut :



Sumber : Rustiadi, E. Et.al., 2004

Gambar II.1.
Konsep Pewilayahan

Dalam literatur klasik, Sukirno (1976) memberikan penjelasan atas 3 kategori region di atas, yakni :

- a. Pengertian pertama menganggap suatu ruang disebut sebagai region atau wilayah bila di tempat tersebut terdapat kegiatan sosial ekonomi yang sifat-sifatnya sama. Batas antara wilayah satu dengan lainnya ditentukan pada titik-titik dimana kesamaan sifat-sifat

tersebut sudah mengalami perubahan. Sifat-sifat yang sama tersebut dapat dilihat dari orientasi kegiatan ekonomi, latar belakang budaya atau etnisnya atau kriteria lainnya. Pembagian wilayah atau regionalisasi atas dasar pertimbangan seperti ini disebut sebagai regionalisasi dengan kriteria homogenitas.

- b. Pengertian kedua, wilayah atau region adalah suatu ruang yang dikuasai atau menjadi orbitasi dari satu atau beberapa pusat kegiatan sosial ekonomi tertentu. Perwilayahan seperti ini biasa disebut sebagai wilayah nodal.
- c. Pengertian ketiga, perwilayahan dengan menggunakan asas administratif. Dalam kategori ini, ruang dibatasi oleh batas administrasi tertentu seperti Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Dengan pemahaman tersebut, konsep kawasan yang digunakan dalam buku ini adalah **kawasan kerjasama regional** (*regional partnership*), bukan kawasan regional yang lebih mengacu ke *homogeneous region* ataupun sistem/fungsional. Meski menggunakan kata kawasan, tetapi fokus tetap pada proses manajemen yang terjadi pada organisasi kerjasama antar kabupaten/kota atau manajemen regional di Jawa Tengah. Diduga proses pembentukan sebuah kewilayahan tidak berhenti pada 3 tingkat di atas saja. Regionalisasi dapat terbentuk dari proses politik dan dapat dipengaruhi oleh paradigma pembangunan yang digunakan. Selain dapat ditinjau dari jenis homogenitas, regionalisasi juga dapat dilihat dari proses pembentukannya.

4. Regionalisasi: Sentralistik Vs Desentralistik

Selain dapat dipandang sebagai proses pembentukan region atas dasar kesamaan (*homogenitas*), regionalisasi dapat dilihat dari inisiatif proses pembentukan ikatan. Dengan demikian regionalisasi dapat disebut sebagai proses terjadinya keikatan dan keterikatan antar daerah otonom. Regionalisasi dapat diartikan sebagai proses terjadinya keikatan antar daerah otonom yang berada dalam keruangan ekologi wilayah (non budidaya dan budidaya) ke dalam sebuah bentuk kerjasama dan koordinasi wilayah (*region*) kabupaten dan kota (Abdurrahman; 2004). Sementara Weichhart (2002) menegaskan bahwa perkembangan dan proses globalisasi struktur *real economy* semakin kuat beralih ke regional. Artinya hanya *region* sebagai lokasi strategis yang dapat memiliki keunggulan komparatif dan dapat menekan biaya tinggi karena interaksi sosio-ekonomi dapat terstruktur dan tumbuh efisien.

Pada dasarnya terdapat dua jenis proses regionalisasi, yakni: **regionalisasi sentralistik** dan **regionalisasi desentralistik**. Regionalisasi (konteks Sub-nasional) adalah proses terbentuknya kesatuan wilayah administratif yang terdiri beberapa daerah otonom ke dalam kerjasama atau koordinasi pembangunan. Proses ini terdiri dari 2 jenis, yakni:

- (1). Regionalisasi Sentralistik: Proses terjadinya *region* melalui prosedur formal (azas demokrasi) dengan legitimasi pelaksanaan *top-down*, seperti UU, SK,

Keppres etc. (Pembentukan Daerah, Kawasan Andalan, KAPET, etc)

- (2). Regionalisasi Desentralistik: Proses terjadinya *region* melalui proses/azas musyawarah berdasarkan komitmen bersama antar daerah otonom (saling ketergantungan/ kepentingan sama/saling membutuhkan)

Regionalisasi sentralistik berbeda bangunannya dengan regionalisasi desentralistik. Perbedaan terutama terlihat dari landasan, tiang penyangga dan pendukung serta pengarah kegiatan.

Regionalisasi sentralistik digerakkan oleh kebijakan dari atas, sedangkan desentralistik oleh : komunikasi, kerjasama dan koordinasi antar daerah. Pengarah gerak pada regionalisasi sentralistik adalah lembaga perencana, sedangkan pada regionalisasi desentralistik lebih diarahkan oleh *platform* Kerjasama yang telah menjadi komitmen yang bersifat non formal. Sementara pada regionalisasi sentralistik berupa program dan bersifat formal.

Satu hal yang sangat membedakan konsep regionalisasi sentralistik dan desentralistik adalah pondasi kerjasama, yakni: **potensi** dan **keunggulan** pada regionalisasi sentralistik, sedangkan pada regionalisasi desentralistik berupa **potensi** dan **kekuatan endogen**.

Pada regionalisasi sentralistik, faktor kewenangan yang bersifat —direktif-koordinatifll merupakan komponen kuat dan dimiliki oleh lembaga otoritas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Melalui prosedur direktif (struktural-hirarkis) perencanaan dan pembangunan

dilakukan pada kelembagaan regional saat ini. Pada proses pembentukan eks karesidenan yang sekarang bernama Bakorlin (Badan Koordinasi Lintas Kabupaten/Kota), yang terdiri dari beberapa daerah administratif dapat terlaksana karena mekanisme formal struktural tata pemerintahan waktu itu. Region hasil regionalisasi struktural-administratif terbentuk atas landasan perintah (*ex mandato*) berdasarkan kepentingan pemerintah tingkat atas (Provinsi).

Weichhart (2002) menegaskan bahwa perkembangan dan proses globalisasi struktur *real economy* semakin kuat beralih ke regional. Artinya hanya *region* sebagai lokasi strategis yang dapat memiliki keunggulan komparatif dan dapat menekan biaya tinggi karena interaksi sosio-ekonomi dapat terstruktur dan tumbuh efisien.

Pada dasarnya terdapat dua jenis proses regionalisasi, yakni: **regionalisasi sentralistik** dan **regionalisasi desentralistik**.

Proses Teknis	PENDEKATAN KEWILAYAHAN (Homogenitas, Fungsional / Sistem, Perencanaan)	
Proses Politik	Regionalisasi Sentralistik (Ex Mandato)	Regionalisasi Desentralistik (Ex Mera Motu)
Proses Adm	Regionalisasi Struktural (Hirarkis)	Regionalisasi Non Struktural (Heterarkis)
Produk	Region dalam Konteks Hirarkis (Perwilayahan)	Region Dalam Konteks Jejaring (REGION)
Contoh	EKS KARESIDENAN (BAKORLIN)	KERJASAMA REGIONAL
	KAWASAN PRIORITAS	

Sumber : Dikembangkan dari Benjamin Abdurahman; 2005, hal. 6

Gambar II. 2.

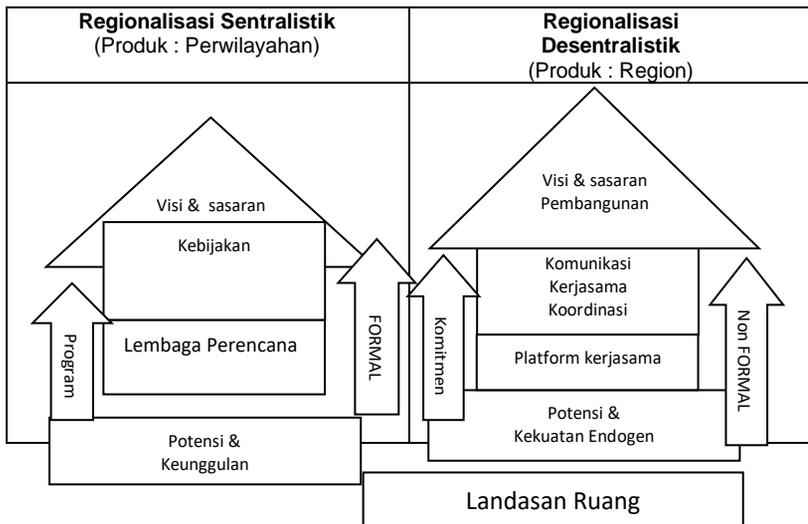
Proses Politik & Administrasi Regionalisasi

Regionalisasi (konteks Sub-nasional) adalah proses terbentuknya kesatuan wilayah administratif yang terdiri beberapa daerah otonom ke dalam kerjasama atau koordinasi pembangunan. Proses ini terdiri dari 2 jenis, yakni :

- Regionalisasi Sentralistik: Proses terjadinya region melalui prosedur formal (azas demokrasi) dengan legitimasi pelaksanaan *top-down*, seperti UU, SK, Keppres etc. (Pembentukan Daerah, Kawasan Andalan, KAPET, etc)

- Regionalisasi Desentralistik: Proses terjadinya region melalui proses/ azas musyawarah berdasarkan komitmen bersama antar daerah otonom (saling ketergantungan / kepentingan sama/saling membutuhkan)

Regionalisasi sentralistik berbeda bangunannya dengan regionalisasi desentralistik. Perbedaan terutama terlihat dari landasan, tiang penyangga dan pendukung serta pengarah kegiatan. Penjelasan dari perbedaan ini nampak pada penggambaran berikut:



Sumber : Abdurahman (2005; 22)

Gambar. II.3.

Bangunan Regionalisasi Sentralistik dan Desentralistik

Regionalisasi sentralistik digerakkan oleh kebijakan dari atas, sedangkan desentralistik oleh : komunikasi, kerjasama dan koordinasi antar daerah. Pengarah gerak pada regionalisasi sentralistik adalah lembaga perencana,

sedangkan pada regionalisasi desentralistik lebih diarahkan oleh *platform* Kerjasama yang telah menjadi komitmen yang bersifat non formal. Sementara pada regionalisasi sentralistik berupa program dan bersifat formal.

Satu hal yang sangat membedakan konsep regionalisasi sentralistik dan desentralistik adalah pondasi kerjasama, yakni : **potensi** dan **keunggulan** pada regionalisasi sentralistik, sedangkan pada regionalisasi desentralistik berupa **potensi** dan **kekuatan endogen**.

Pada regionalisasi sentralistik, factor kewenangan yang bersifat —direktif-koordinatifll merupakan komponen kuat dan dimiliki oleh lembaga otoritas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Melalui prosedur direktif (struktural – hirarkis) perencanaan dan pembangunan dilakukan pada kelembagaan regional saat ini. Pada proses pembentukan eks karesidenan yang sekarang bernama Bakorwil (Badan Koordinasi Lintas Wilayah Kab / Kota), yang terdiri dari beberapa daerah administratif dapat terlaksana karena mekanisme formal struktural tata pemerintahan waktu itu. Region hasil regionalisasi struktural – administratif terbentuk atas landasan perintah (*ex mandato*) berdasarkan kepentingan pemerintah tingkat atas (Provinsi).

Pada region dalam konteks heterarkis sebagai produk regionalisasi desentralistik, mestinya proses pembentukan didasari pada kehendak sendiri (*ex mera motu*) atau inisiatif lokal dari *stakeholders* regional. Menilik sejarahnya, contoh kasus : kawasan prioritas di Jawa Tengah yang mestinya berlandas *ex mera motu*, diawali dengan mandat Provinsi melalui Perda Provinsi Jawa Tengah nomor 21 / tahun 2003

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Jawa Tengah. Hal ini berarti dapat menjadi kerancuan semangat desentralistik dari sentralistik pada start awalnya. Sebagai region hasil regionalisasi desentralistik, kawasan kerjasama regional Jawa Tengah yang terwadahi dalam kawasan prioritas, perlu berusaha memperlihatkan ciri-ciri utamanya yang meliputi :

- (1) batasan keruangan bersifat dinamis dan tidak menggambarkan garis batas statis dan tertutup. Dalam konteks management kewilayahan garis ini ditentukan melalui batasan wilayah administratif (landasan ruang)
- (2) Potensi unggulan dan kekuatan endogen menjadi latar belakang dan merupakan modal dasar pelaksanaan (pondasi) kegiatan
- (3) aktor regional menjadi motor bagi terbentuk dan bekerjanya sebuah wadah kerjasama lintas daerah (*platform*)
- (4) aspek komunikasi, kerjasama, dan koordinasi selalu mendominasi pelaksanaan kesepakatan bersama / komitmen (pilar kegiatan)
- (5) Adanya tujuan dan sasaran bersama untuk mewujudkan pembangunan (visi dan target).

Banyak regionalisasi bermunculan di Jawa Tengah, selain 8 kawasan prioritas yang telah dibentuk sebelumnya. Beberapa kerjasama regional yang menonjol di Jateng saat ini antara lain: Barlingmascakeb, Sapta Mitra Pantura, Subosukawonosraten, dan Kedungsepur.



Sumber : Adopsi Makalah Bappeda Jateng pada Lokakarya RED SP, Yogyakarta 27 Juli 2004

Gambar II.4.

Peta Kerjasama Regional di Jawa Tengah

Konsep yang sangat dekat dan dapat digunakan sebagai pembanding pemahaman regionalisasi adalah *clustering strategy*. Kedua konsep ini perlu dipahami agar tidak rancu pemahaman. Berbeda dengan konsep regionalisasi yang cakupannya lebih luas, *clustering strategy* nampak lebih fokus. Berikut adalah pemahaman tentang konsep *clustering strategy*.

Pada pengembangan ekonomi dikenal strategi yang hampir sama dengan regionalisasi, yakni *clustering*. Strategi *cluster* atau strategi industrialisasi dengan membentuk *cluster* ini pertama kali diamati oleh Alfred

Marshall pada tahun 1919 (Hartarto, 2004; 35). Meski telah lama muncul, namun gagasan ini baru marak kembali pada akhir 1990-an dan periode 1990-an.

Clustering berasal dari kata *cluster* yang berarti kelompok. Kelompok yang dimaksud dalam strategi *clustering* adalah kelompok industri pada wilayah tertentu yang terdiri dari beberapa perusahaan dalam sektor yang sama. Porter dan Sakuramoto (2004) mendefinisikan cluster sebagai sekelompok perusahaan dan lembaga terkait yang berdekatan secara geografis, memiliki kemiripan yang mendorong kompetisi serta bersifat *complementaris*. Sementara Porter lebih jauh menjelaskan bahwa cluster merupakan konsentrasi geografis atas berbagai industri yang terkait, penyedia jasa pendukung dan berbagai intitusi yang mendukungnya. Selengkapnya Porter mengemukakan:

“Clusters are geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (e.g. universities, standards agencies, trade associations) in a particular field that compete but also cooperate”.

Ciri penting *cluster* bukan hanya sebatas pengelompokkan sektor industri tertentu dalam wilayah tertentu, tetapi lebih pada —bagaimana peta keterkaitan dan keterpaduan antar industri dalam cluster dengan berbagai institusi pendukungnya. Ciri lainnya, adalah *cluster* dapat digunakan sebagai strategi, berarti dibentuk secara sadar dalam pengorganisasiannya. Jadi bukan

hanya keping-keping berserakan secara acak, namun sengaja diorganisasi dalam wilayah tertentu.

Beberapa keuntungan *cluster* dikemukakan oleh Schmitz and Nadvi (1999) bahwa kedekatan geografis akan mempermudah perusahaan untuk menciptakan keterkaitan yang menguntungkan bagi setiap perusahaan dalam *cluster*. Dengan bergabung ke dalam cluster, perusahaan akan menikmati manfaat yang lebih besar dibandingkan bila ia berada di luar dan melakukan bisnis sendiri seperti umumnya. Keuntungan-keuntungan perusahaan bila bergabung dalam *cluster* antara lain :

- Dampak publikasi yang lebih besar
- Menarik pembeli dalam jumlah besar
- Memudahkan perusahaan untuk memantau dan memberikan kontrak kerja pada supplier
- Mempermudah dan mempermurah suplay bahan baku
- Mempermudah menarik tenaga kerja dengan kualifikasi yang dikehendaki
- Mempermudah kerjasama dengan sesama perusahaan untuk pemanfaatan mesin produksi bila datang pesanan partai besar
- Lebih mudah dalam memperoleh berbagai informasi pasar, teknologi, partner bisnis, dsb.

Sebagai pembanding, *strategi* cluster ini diharapkan memiliki dampak yang hampir sama pada *regional marketing* dari beberapa daerah yang tergabung.

D. Derajat Jejaring

Dalam format *networking*, beberapa jenis *intergovernmental networks* dalam derajat yang makin intensif dikemukakan oleh Robert Agranoff (2003), mulai dari (i) *information networks*, (ii) *developmental networks* (iii). *outreach networks*, sampai (iv). *action networks*.

4 (empat) bentuk **networking** dari Robert Agranoff yang dapat dipilih ketika dua atau lebih daerah kabupaten / kota akan mengadakan kerjasama adalah :

- a. *information networks* : beberapa pemerintah daerah membuat sebuah forum yang hanya berfungsi sebagai pertukaran kebijakan dan program, teknologi dan solusi atas masalah-masalah bersama saja
- b. *developmental networks* : kaitan antar daerah yang terlibat lebih kuat, karena selain sebagai forum pertukaran informasi juga dibarengi dengan pendidikan dan pelayanan yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas informasi daerah untuk mengatasi masalah di daerah masing-masing.
- c. *outreach networks* : forum yang dibentuk selain digunakan sebagai pertukaran informasi, pendidikan bersama juga ada penyusunan program dan strategi untuk masing-masing daerah yang diadopsi dan dilaksanakan oleh daerah lain (biasanya melalui fasilitasi organisasi *partner*)
- d. *action networks* : forum yang dibentuk selain sebagai forum pertukaran informasi, pendidikan bersama, daerah-daerah yang menjadi anggota secara bersama-sama menyusun program aksi bersama sesuai proporsi dan kemampuan masing-masing.

BAB 3

BAB 3

MANAJEMEN KERJASAMA

ANTAR DAERAH

A. Pendekatan Dalam Kerjasama Antar Daerah

1. *Intergovernmental Relation* dan *Intergovernmental Management*

Kerjasama antar pemerintah daerah (*intergovernmental cooperation*), dipahami sebagai “*an arrangement between two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem*” (Patterson, 2008). Dalam definisi ini tersirat adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama. Atau dengan kata lain, pengaturan ini bersifat pengaturan bersama (*joint*), yang tentu saja berbeda karakteristiknya dibandingkan dengan pengaturan sendiri (*internal daerah*). Sifat kerjasama sering ditafsirkan sebagai sukarela, tetapi bukan berarti semaunya, karena kerjasama memiliki tujuan dan target tertentu yang harus dicapai oleh pihak-pihak yang bekerja sama. Karenanya, aspek-aspek yang dikerjasamakan dituangkan dalam program resmi

dimana manfaatnya dinikmati bersama, biaya dan risikonya ditanggung bersama.

Di Amerika umumnya ada dua pola asosiasi antar daerah, yakni *intergovernmental relation/IGR* dan *intergovernmental management/IGM* (Mas'udi dan kawan-kawan dalam Pratikno, 2007;106). Pada **pola pertama** (IGR) hubungan antar daerah hanya merupakan hubungan koordinasi dalam rangka bekerjasama untuk memperkuat posisi tawar ketika berhadapan dengan pemerintah lebih atas (federal). Pola ini asosiasi lebih bermakna sebagai *public interest group*. **Pola kedua**(IGM) adalah hubungan antar daerah yang terjadi dalam format kerjasama dalam pengelolaan urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kebutuhan mereka bersama. Contoh dari asosiasi ini misalnya praktek kerjasama yang ada di Washington State, yakni *Sound Transit*.

2. Pendekatan Sektoral dan Komprehensif dalam Kerjasama

Pendekatan lain dalam kerjasama daerah adalah pendekatan sektoral vs komprehensif. Contoh asosiasi yang memiliki cakupan kerjasama regional spesifik pada sektor tertentu adalah SOUND TRANSIT (Washington State), yakni pada sektor perhubungan transportasi antar County dan ada kerjasama dengan cakupan yang komprehensif, misalnya SALGA di Afrika Selatan.

3. Pendekatan *Intra Organization Vs Inter Organization (Networking)* dalam Kerjasama Antar Daerah

Selain pendekatan manajemen dalam pengelolaan kerjasama antar daerah, terjadi transisi pendekatan dalam melihat lembaga kerjasama antar daerah. Lembaga kerjasama dalam pengelolaan program dan kegiatan untuk mencapai tujuan kerjasama seringkali masih terpengaruhi oleh paradigma klasik. Cara pandang yang melihat lembaga kerjasama antar daerah dalam kerangka *intra organization*, dengan pola *weberian type bureaucarcy*. Cara pandang ini tercermin dari 10 prinsip birokrasi Weberian seperti yang dikemukakan oleh Martin Albrow (2004), yakni :

- 1) tugas dijalankan secara impersonal
- 2) hirarkhi jabatan yang jelas dalam struktur org
- 3) fungsi jabatan ditentukan secara organisasi
- 4) pejabat diangkat berdasarkan kontrak
- 5) pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional,
- 6) pejabat mendapat gaji berjenjang berdasarkan kedudukan dalam hirarkhi
- 7) jabatan merupakan pos yang pokok bagi para pejabat
- 8) struktur karir dan promosi didasarkan senioritas dan keahlian (merit), serta menurut pertimbangan keunggulan (*superior*)
- 9) pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber yang tersedia di pos tersebut
- 10) pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam

Ciri menonjol dari birokrasi Weberian ini adalah hirarkhial yakni pola hubungan yang terstruktur antara beberapa *level/* tingkatan. Penerapan prinsip-prinsip Weberian seperti *span of controll*, rasionalitas, *impersonal* ini cenderung *inward looking* atau dengan parameter *intra organization*. Cara pandang terhadap lembaga kerjasama antar daerah ini menjadi kurang tepat karena sifat yang terbentuk dari kerjasama antar daerah (*intergovernmental management*), adalah relasi horisontal yang lebih mengedepankan *networking / inter organization*.

Seperti dikemukakan di depan, bahwa terjadi sejumlah perubahan pandangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan-perubahan tersebut antara lain : perubahan dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi pada *small dan less government*, egalitarian dan demokratis, perubahan dari orientasi sistem pemerintahan yang sarwa negara ke orientasi sistem pasar (*market*), perubahan dari sentralistik kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan, perubahan manajemen pemerintahan yang menekankan batas-batas dan aturan yang berlaku hanya untuk satu negara saja, ke arah *boundaryless organization*, akibat globalisasi, Perubahan dari tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureucratic government* (Rouke, 1992), dan *post bureucartic organization* (Heckscher dan Donnellon, 1994), atau perubahan dari manajemen pemerintahan yang mengikuti struktur fisik (*physical structure*) ke tatanan manajemen pemerintahan yang berdasarkan *logical structure*

(Henry Lucas, 1996), dan perubahan dari *a low trust society* ke arah *a high trust society* (Fukuyama, 1995).

Pola organisasi rasional menekankan pola hubungan hierarkhis yang melihat organisasi kerjasama sebagai unit yang koheren dengan tujuan yang jelas, prosesnya terstruktur dari atas, keputusan organisasi didominasi kewenangan yang terpusat. (Arie Ruhyanto dalam Pratikno, 2007;50). Karakter kerjasama antar daerah dengan relasi horisontal yang berbasis *intergovernmental network* pada tingkatan daerah sangat berbeda karakter dengan organisasi yang berbasis dan berpola organisasi rasional.

Kerjasama antar daerah yang berpola *networking* didasarkan pada inter-relasi yang dilakukan oleh daerah yang bersifat bebas dan mandiri dalam berhubungan dengan daerah lain. Dalam pola *networking* tidak ada struktur kewenangan sentral. Semua tujuan dihasilkan dari kesepakatan dari semua anggota yang tergabung dalam forum kerjasama antar daerah sebagai perwujudan aksi bersama (*collective action*) (Klijn dalam Kickert, dan kawan-kawan,1999).

Perbedaan karakter organisasi ini sering rancu dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah di Indonesia yang memiliki sejarah birokrasi sentralistis cukup lama.

4. Dari *Coordination* dan *Co-operation* menuju *Collaboration*

Dalam bahasa Indonesia, istilah *kerjasama* dan *kolaborasi* masih digunakan secara bergantian, dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan kedalaman

makna dari istilah tersebut. Secara umum lebih dikenal istilah kerjasama dari pada kolaborasi, dan tidak ada pemahaman yang lebih mendalam tentang paradigm apa yang seharusnya dianut. Di masa mendatang, perbedaan makna dan paradigma ini seharusnya diakomodasikan tidak hanya dalam tulisan ilmiah tetapi juga dalam naskah peraturan hukum karena secara konseptual kerjasama dalam arti —*collaboration*ll jauh lebih efektif dibandingkan dengan —*cooperation*ll, sebagaimana telah diuraikan di atas, dan harus diarahkan dan dimanfaatkan untuk kepentingan bersama yang lebih besar.

Kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kelompok yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Mereka saling berinteraksi melalui negosiasi baik yang bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakatibersama dan rasa saling percaya. Walaupun hasil atau tujuan akhir dari sebuah proses kolaborasi tersebut mungkin bersifat pribadi, tetapi tetap memiliki hasil atau keuntungan lain yang bersifat kelompok.

Dalam kelompok tersebut, pihak-pihak yang terlibat saling menawarkan dan berbagi sumber daya, keahlian atau apapun yang menjadi kelebihanannya untuk nantinya digunakan secara bersama-sama dalam mencapai tujuan kolaborasi. Mereka juga diharuskan untuk bersama-sama menciptakan aturan-aturan dan struktur yang nantinya akan menjaga kelangsungan hubungan mereka dalam kelompok

(*relationships*) serta mengatur pengambilan tindakan atau keputusan (*decisions making*) terhadap subyek-subyek yang menyangkut kepentingan atau tujuan bersama.

Kooperasi, koordinasi dan kolaborasi berbeda dalam hal tingkat kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitasnya. Sebuah kerjasama (*co-operation*) yang melibatkan hubungan saling memberi dan pertukaran sumberdaya (yang tidak harus bersifat simetris), serta kerjasama yang bertujuan saling menguntungkan jika digabungkan akan mengarah pada sebuah proses kolaborasi. Definisi ini menunjukkan adanya tindakan kolektif dalam tingkatan yang lebih tinggi dalam kolaborasi daripada kooperasi dan koordinasi.

Walaupun kooperasi dan koordinasi mungkin dapat dilihat dalam awal sebuah proses kolaborasi, kolaborasi merupakan perwujudan dari proses integrasi antar individu dalam jangka waktu panjang melalui kelompok-kelompok yang melihat aspek-aspek berbeda dari suatu permasalahan. Kolaborasi mengeksplorasi perbedaan-perbedaan mereka secara konstruktif dan mencari solusi yang mungkin dan mengimplentasikannya secara bersama-sama.

Kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal. Mereka bersama menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka. Mereka merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama. Mekanisme tersebut merupakan interaksi yang menyangkut *sharing*

atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan. Pengertian di atas merupakan definisi kolaborasi yang dikembangkan Thomson dari Wood dan Gray (1991). Sementara itu, kerjasama dalam kamus besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan Nasional dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama (2001;544). Jadi dalam kerjasama ada unsur kegiatan, beberapa pihak dan pencapaian tujuan.

Beberapa runutan teori dalam kerjasama antar daerah menemukan beberapa aspek penting dalam revitalisasi kerjasama antar daerah, antara lain :

Tabel III.1.

Dimensi, Tahapan dan Unsur Kerjasama Antar Daerah

Thomson (2006)	5 dimensi kolaborasi : <i>The Process of Collaboration Governing :</i> 1. <i>the governance dimension</i> 2. <i>The process of collaboration administration: the administration dimension</i> 3. <i>The process of reconciling individual and collective interests : the autonomy dimension</i> 4. <i>The process of forging mutually beneficial</i>
-------------------	---

	<p><i>relationships : the mutually dimension</i></p> <p>5. <i>The process of building social capital norms : the trust and reciprocity dimension</i></p>
Rendell dan Yablonsky (2006)	<p>5 tahapan membangun kerjasama :</p> <p>membangun suatu dasar yang kuat</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. untuk bekerjasama (dengan pelibatan semua <i>stakeholders</i>). 2. menjaga semangat kerjasama (<i>maintain a cooperative spirit</i>). 3. Bekerja dengan hati-hati (<i>proceed with care</i>). 4. Alokasikan biaya secara adil (<i>allocate costs fairly</i>) 5. Tangani persoalan yang dihadapi secara serius
Bryson, Crosby dan Stone, (2006).	<p>Unsur-unsur kerjasama antar daerah :</p> <p><i>initial conditions (general agreement:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>formal atau informal</i> konfigurasi strukturnya dan hubungan 2) antar strukturnya 3) bagaimana kontingensinya dan apa bentuk 4) berdasarkan kerjasama yang dibuat kontingensi tersebut hasil dan pertanggungjawaban (<i>output and accountabilities</i>).

Sumber : Thomson (2006) , Rendell dan Yablonsky (2006) , Bryson, Crosby dan Stone, (2006)

B. Faktor Yang Berpengaruh pada Kerjasama antar Daerah

Pendapat tentang bekerjanya beberapa faktor dalam regionalisasi dan kerjasama regional dapat dirunut dari proses regionalisasi dan model komunikasi antar daerah berikut. Paling tidak Weichhart, O' Toole dan Goggin memberikan penjelasan tentang ini. Selanjutnya beberapa ahli lain melengkapi dan memperkaya teori-teori tersebut.

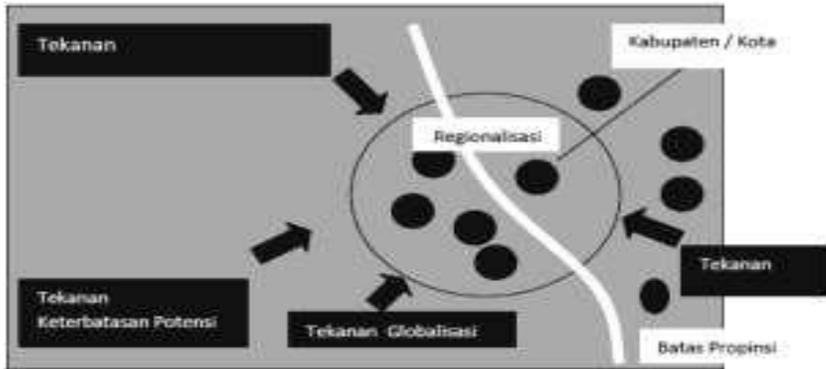
Tabel III.2.

Faktor-Faktor Penentu Regionalisasi dan Kerjasama Regional

Pencetus	Faktor yang berpengaruh
Goggin (1990)	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inducement Factors</i> 2. <i>Constraints Factors</i>
Weichhart (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan daerah 2. Keterbatasan Potensi 3. Globalisasi 4. Ego Lokal
O'Toole (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1 . Stabilitas Organisasi 2. Dukungan manajemen dalam stabilitas 3. Dukungan manajemen dalam eksploitasi lingkungan 4. Dukungan manajemen terhadap perubahan lingkungan

Sumber : disarikan dari berbagai literature

Weichhart (2002) menggambarkan proses regionalisasi sebagai berikut :



Sumber : Weichhart (2002)

Gambar II.5.
Proses Regionalisasi

Weichhart lebih lanjut menegaskan bahwa regionalisasi terjadi sebagai anti klimak dari tekanan globalisasi. Mendasarkan pada Weichhart, beberapa faktor yang turut berperan dalam regionalisasi adalah: tekanan global, tekanan keterbatasan potensi, tekanan kemampuan pendapatan daerah, dan tekanan ego lokal.

Bahasan tentang *intergovernmental management* dan *intergovernmental relations* banyak mengemuka pada *literature* dan tulisan para pakar *public management* mulai pertengahan abad 20 (McGuire, 2006; O,Toole,2004). Michael McGuire seorang *associate professor* dalam *public and environmental affairs* di Universitas Indiana Bloomington yang juga pengajar *Public Management and Intergovernmental Management* mengungkapkan bahwa —*intergovernmental management is more than just intergovernmental relationships*”.Pendapat yang

lebih tegas menyebutkan bahwa manajemen antar daerah adalah inti dari hubungan antar daerah. Hal tersebut disampaikan oleh O'Toole (2004) yang mengemukakan sebagai berikut :

The crucial role of public management in such programs has been recognized by specialist in intergovernmental relations, who have emphasized the rise of "intergovernmental management" as the core of intergovernmental relations more generally.

Pertanyaan utama yang menjadi perhatian O'Toole lebih menekankan bagaimana melakukan upaya penyalarsan antara kerjasama struktural dengan kerjasama manajerial. Tesa ini dikembangkan dengan asumsi dimana proses kerjasama merupakan sebuah kebutuhan dan bukan merupakan strategi. Sebagai sebuah kebutuhan maka proses kerjasama harus menghasilkan perubahan kinerja. Oleh sebab itu kerjasama yang dikembangkan harus mempertimbangkan dua aspek utama yaitu kerjasama struktural dan kerjasama manajerial. Tinjauan O'Toole ini dapat dikatakan sebagai pioner teoritikal dalam *intergovernment management*, karena hampir semua ahli publik manajemen lebih menekankan pada aspek manajerialnya saja tanpa melihat secara lebih detail berkaitan dengan kerjasama strukturalnya.

Proses kerjasama selama ini, menurut pandangan O'Toole, hanya berkisar pada penempatan personil/aktor sebagai salah satu strategi dalam proses *intergovernment network*. Akan tetapi penempatan aktor dalam sebuah

organisasi ternyata tidak terlalu signifikan dalam proses pengambilan keputusan. Persoalan ini menjadi semakin besar manakala proses kerjasama ini dilakukan oleh organisasi-organisasi yang secara struktural sangat berbeda. Sebagai misal, kerjasama antara pemerintah dengan lembaga profit, kerjasama organisasi pemerintah dengan lembaga non-profit serta kerjasama antara pemerintah daerah akan tetapi mempunyai dukungan politis yang berbeda.

Guna melakukan analisis yang lebih dalam O'Toole memfokuskan pembahasan pada dua aras yaitu dimensi kerjasama serta level analisisnya. Ada tiga alasan utama yang dikemukakan. **Pertama**, kedua komponen ini merupakan unsur utama dalam pembahasan *intergovernment network*. **Kedua**, dimensi kerjasama serta level analisis kerjasama jarang mendapatkan perhatian yang serius dalam kajian publik manajemen. **Ketiga**, adanya kajian terhadap dua komponen ini akan memberikan gambaran secara teoritis serta memberikan arah bagi proses penyempurnaan maupun pendalaman teoritisnya.

Kajian O'Toole mendasarkan pada proses kerjasama yang telah dilakukan oleh beberapa sekolah di 40 distrik di Amerika Serikat, dimana dalam penyelenggaraannya semua sekolah tersebut secara finansial didukung oleh pajak masyarakat setempat. Disamping itu, sekolah-sekolah tersebut telah memiliki pengajar yang bersertifikasi serta dikelola oleh manajemen yang profesional. Oleh sebab itu, proses kerjasama telah banyak dilakukan baik dengan lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Hal ini dilakukan supaya pelayanan publik dibidang pendidikan ini mampu bersaing dengan

pelayanan publik lainnya seperti kesehatan dan sosial. Meskipun demikian, hasil evaluasi terhadap kinerjanya ternyata tidak terlalu optimal. Proses kerjasama yang telah dilakukan tidak mempunyai hubungan yang linier dengan peningkatan kinerja.

Proses kerjasama dengan melakukan upaya pergantian Kepala Sekolah (*top Manager*) ternyata tidak mampu meningkatkan kinerja organisasi sekolah tersebut. Pergantian *Top Manager* sebagai upaya *managerial networks* sama sekali berkorelasi dengan kinerjanya. Hal ini terjadi karena proses *networking* ini tidak mempertimbangkan stabilitas strukturalnya baik berupa dukungan personil maupun politisnya. Proses kerjasama manajerial yang dilakukan ini sebetulnya terpengaruh oleh konsep sosiologis dimana dengan penempatan personil (*top management*) akan mampu merubah kondisi internalitas organisasi. Oleh sebab itu, proses kerjasama harus pula mempertimbangkan dimensi strukturalnya karena dimensi struktur inilah yang mempunyai kaitan erat dengan kinerja (*performance*). Dimensi struktural ini antara lain dapat tercermin dalam stabilitas personil.

O'Toole secara teoritis mengembangkan persamaan linier dalam proses kerjasama ini. Dimana terdapat persamaan yang perlu diperhatikan :

$$O_t = (S + M_1) O_{t-1} + (X_t / S) (M_3 / M_4)$$

Dimana :

O = output

S = Indeks stabilitas

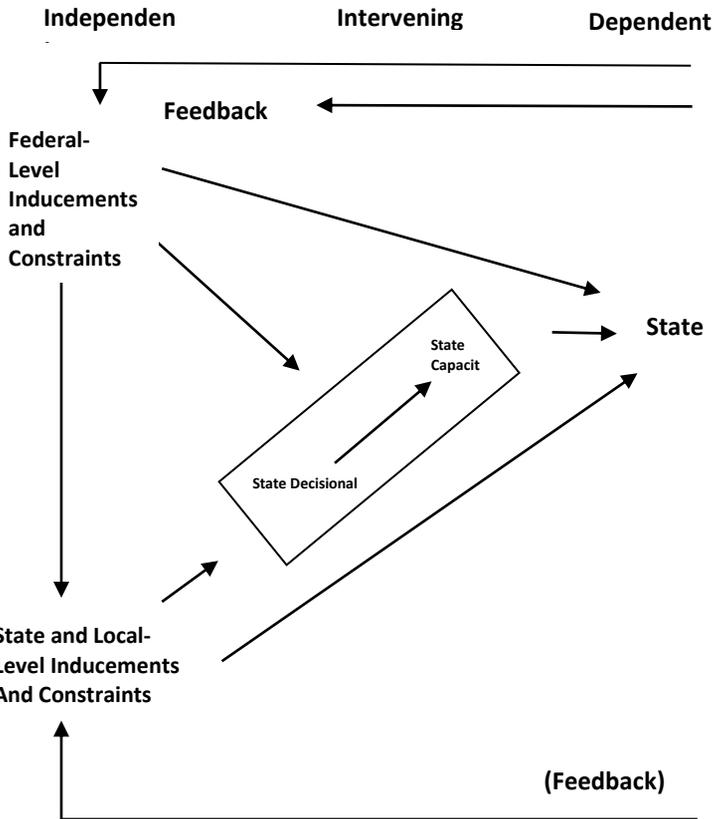
M_1 = dukungan manajemen dalam proses stabilitas

$M_3 = \text{dukungan manajemen dalam eksploitasi}$
lingkungan

$M_4 = \text{dukungan manajemen thd perubahan}$
lingkungan

Model ini telah diterapkan pada 40 sekolah di beberapa distrik ternyata menunjukkan hubungan yang bersifat non-linear. Ketidak-tepatan prediksi ini lebih banyak disebabkan karena proses kerjasama manajerial akan mempunyai efek jangka pendek, sedangkan untuk jangka panjang maka indeks stabilitas lebih mempunyai peran yang lebih dominan.

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa pikiran O'Toole dalam *intergovernmental network* perlu mempertimbangkan dimensi struktural (indeks stabilitas), karena tanpa memperhatikan faktor ini hubungan kerjasama yang dilakukan tidak akan mampu meningkatkan kinerja atau peningkatan output organisasi. Meskipun demikian, dukungan politis juga perlu diperhatikan karena elemen ini akan berkaitan erat dengan keberlangsungan proses kerjasama yang telah dibangun. Sementara itu dalam literatur teori implementasi kebijakan ditemukan pula model implementasi yang melibatkan pemerintah dari berbagai tingkatan. Berikut kerangka pikir Goggin.



Sumber : Goggin, 1990; 32

Gambar II.6.

The Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation

Kebijakan antar daerah tidak dirumuskan dalam ruang hampa. Dari model komunikasi dalam implementasi kebijakan antar daerah yang dikemukakan Goggin tersebut, implementasi kebijakan kerjasama antar daerah yang berdekatan melibatkan beberapa variable.

Mengadopsi model di atas, dalam pengembangan kerjasama antar daerah terdapat pengaruh variabel pendorong dan penghambat baik dari lembaga pemerintah pada tingkatan lebih atas (Pemerintah Pusat dan Provinsi) maupun pengaruh yang berupa pendorong dan penghambat dari Kabupaten / Kota yang tergabung sendiri. Variabel-variabel pada kedua level pemerintahan ini saling mengkait.

Inducement factors berupa kondisi dan kegiatan yang memberikan dorongan pada keberhasilan implementasi kebijakan, dan sebaliknya *constraints* memberikan efek kebalikannya. Variabel penghambat dan pendorong yang berasal dari level atas dan bawah bersama-sama akan mempengaruhi hasil keputusan daerah yang kemudian berpengaruh pada kapasitas daerah. Selanjutnya hambatan dan dorongan dari atas dan bawah bersama-sama kapasitas daerah akan berpengaruh pada implementasi kebijakan kerjasama antar daerah.

Managemen kerjasama antar daerah tidak bekerja dalam ruang hampa. Banyak aspek terkait di dalamnya, selain beberapa faktor dikemukakan O'Toole di atas, juga dikemukakan oleh Gogin, terkait pengaruh kebijakan supra regional, dan juga kapasitas antar daerah sendiri (Goggin, 1992, et al). Kebijakan Negara (baik berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah) memberikan kerangka kebijakan yang dapat menggerakkan proses implementasi kebijakan di daerah. Namun demikian, respon daerah akan sangat tergantung dari kapasitas daerah sendiri untuk bertindak. Teori komunikasi ini memberikan pemahaman tentang hubungan antar daerah pada implementasi kebijakan.

Pelaksana daerah akan menerima pesan dari atas dan bawah, yakni menterjemahkan pesan kebijakan dari pemerintah pusat dan provinsi serta pesan aspirasi dan kebutuhan dari bawah.

Kembali pada kerangka pikir Weichhart yang dikemukakan terdahulu, beberapa faktor berpengaruh pada proses regionalisasi. Beberapa faktor yang dikemukakan antara lain: globalisasi dengan beberapa konsekuensinya seperti berkurangnya peran Negara, penguatan otonomi daerah dan juga pengaruh keterbatasan kemampuan daerah serta egoisme local.

Saat ini di negara-negara maju lebih populer dicanangkan kerjasama dalam konteks **kolaborasi** bidang perencanaan dan manajemen *emergensi*, bahkan menjadi fundasi penting dalam menangani bencana alam dan krisis lingkungan. Kolaborasi bahkan menjadi model alternatif untuk menggantikan model birokrasi klasik yang bersifat *top down* karena merupakan model yang mengandalkan jejaring yang fleksibel dan dinamis (Waugh & Streib, 2006). Fungsi kolaborasi menjadi lebih diandalkan dari pada fungsi atau upaya melakukan adaptasi dalam menghadapi berbagai perubahan (Jenkins, 2006).

Di negara sedang berkembang, kerjasama antar daerah dinilai belum menggunakan makna kolaborasi. Misalnya dalam kasus kerjasama perencanaan pembangunan yang dikenal dengan —*Integrated Area Planning* (IAP). Memang sudah disadari bahwa bentuk ini merupakan terobosan untuk mengisi kekosongan atau kompleksitas dari masalah-masalah yang dihadapi karena tidak dapat ditangani dengan perencanaan pembangunan berdasarkan batas-batas

wilayah administratif. Model IAP ini juga sudah disadari dapat mengurangi berbagai konflik antar wilayah administratif, yaitu dengan mengefektifkan dan mengintegrasikan pembangunan sektor-sektor tertentu dan institusi yang berhubungan dengan sektor tersebut dalam suatu area (dengan mengesampingkan batas-batas wilayah administratifnya). Model ini pun telah dipersepsikan sebagai reaksi terhadap kekurangan-kekurangan perencanaan sektoral khususnya koordinasi antar sektor, dan juga terhadap pemenuhan kebutuhan bagi area geografis khusus (yang mungkin tidak sesuai dengan batas-batas wilayah administratif yang ada) seperti daerah aliran sungai (DAS) dan pembangunan perdesaan yang kemudian dikenal dengan —*integrated rural development*”. Meskipun model ini cukup diandalkan pada masa lalu, tetapi ketiadaan semangat kolaborasi telah memunculkan berbagai hambatan.

Hambatan yang sering diidentifikasi menyangkut masalah struktur (organisasi) yang menangani —*intergrated area development*ll. Misalnya, struktur yang ada adalah struktur yang formal yang dibentuk sesuai unit-unit politik dan administratif yang ada, seperti dinas-dinas dan lembaga-lembaga teknis masing-masing Kabupaten / Kota atau Provinsi. Struktur formal ini tidak dirancang untuk menangani hal tersebut, akibatnya model ini kurang mendapat dukungan otoritas formal, yang berarti sulit diimplementasikan dan sulit berhasil. Jalan keluar yang pernah ditawarkan adalah membentuk suatu struktur yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat yang ditempatkan di area yang bersangkutan.

C. Bentuk Kerjasama Antar Daerah

Bentuk dan metode kerjasama antar daerah antara lain (1) *intergovernmental service contract*, (2) *joint service agreement*, dan (3) *intergovernmental service transfer* (Henry, 1995). Jenis kerjasama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerjasama yang kedua biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah. Dan jenis kerjasama ketiga merupakan *transfer* permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Sementara itu, ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerjasama antar Pemerintah Daerah, dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan (Rosen, 1993). Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas :

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Bentuk "*handshake agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman

(*misunderstanding*) karena tidak ada —hitam di atas putih, sementara bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

Rendell dan Yablonsky (2006) menyebutkan bentuk-bentuk kerjasama di atas sebagai metode —metode kerjasama (*methods of cooperations*) dengan menambahkan beberapa metode lain seperti *joint authorities*, *cooperative planning and land use regulation*, dan metode-metode lain seperti pengumpulan pajak (*tax collection*), *transportation partnerships*, penanganan bersama masalah lingkungan (*environmental protection compacts*), dsb.

Pengaturan Kerjasama (*Forms of Cooperation arrangements*) terdiri atas beberapa bentuk (Rosen, 1993: 218 - 222) yaitu:

- a. *Consortia*: yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.

- b. *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
- c. *Equipment Sharing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- d. *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dsb.
- e. *Joint Services*: yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut.
- f. *Contract Services*: yaitu pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan, dsb. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau ditransfer ke pihak yang lain
- g. Pengaturan lainnya: pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dsb.

Pengaturan yang demikian dilihat oleh Rendell dan Yablonsky (2006) sebagai program kerjasama (*cooperative programs*), yang menurut mereka terdiri atas *joint purchasing, equipment sharing, joint police force, contract police services,*

shared recreation facilities, circuit-riding manager, councils of governments, dan program-program lain seperti pengaturan bis, saling membantu dalam kebakaran, dan sebagainya. Meskipun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa bentuk dan metode kerjasama diatas seringkali mengalami masalah dalam pelaksanaannya (Rosen, 1993: 223). Karena berkaitan dengan keterlibatan masing-masing daerah yang memiliki yurisdiksi yang berbeda, maka terjadi kesulitan dalam pengaturan kerja sama (*consortia*) seperti pengaturan jadwal penggunaan sumberdaya yang disepakati dan pembebanan biaya untuk kerjasama, yang pada gilirannya sering memunculkan friksi atau konflik. Hal tersebut sering terjadi karena ada daerah merasa adanya pembebanan lebih (*overcharge*) terhadap dirinya, sementara yang lainnya merasa kurang mendapat pelayanan yang seharusnya ia terima.

Masyarakat juga merasa terbebani bila lokasi pelayanan tersentralistis (gabungan) karena harus mengeluarkan biaya transport yang relatif lebih besar dibandingkan dengan ketika memiliki pelayanan sendiri. Disamping kesulitan transport sering diungkapkan masyarakat yang membutuhkan pelayanan, juga masyarakat merasa terasing bila dilayani oleh pihak-pihak baru. Pembelian secara terpusat melalui suatu kerjasama (*joint purchasing*) juga tidak luput dari kritikan. Standardisasi barang yang dibeli sering menjadi masalah, karena ada daerah yang merasa barang yang dibeli telah sesuai dengan standard keinginannya, sementara yang lain belum. Seringkali, terdapat kesulitan dalam memenuhi harapan dari pihak-pihak yang bekerjasama (Rosen, 1993).

BAB 4

BAB 4

PRAKTEK KERJASAMA

ANTAR DAERAH

A. Kerjasama Daerah di Luar Negeri

Praktek kerjasama antar daerah bukan terjadi di Indonesia saja, tetapi menggejala di berbagai belahan dunia. Pengalaman praktek kerjasama antar daerah ini dikemukakan untuk dapat memberikan inspirasi dalam pengembangan kerjasama regional yang menjadi salah satu fokus buku ini.

Pengalaman kerjasama antar daerah yang dapat dipetik antara lain meliputi : SALGA di Afrika Selatan, Sound Transit di Washington, LAA di Korsel, LCP di Philipina dan Cor di Uni Eropa. Pengalaman praktek kerjasama ini disarikan dari publikasi situs tiap lembaga tersebut dengan didukung beberapa tulisan lain misalnya dari Wawan Mas'udi dkk (dalam Pratikno, 2007). Kerjasama antar daerah ini dipilih karena masing-masing memiliki kekhususan sebagai terpapar dalam tabel berikut. Karena masing-masing memiliki kekhususan, maka praktek diantara mereka perlu dicermati sendiri-sendiri.

Tabel IV.1.

Kekhususan Masing-Masing Kerjasama Antar Daerah

SALGA (Afrika Selatan)	SOUND TRANSIT (Washington)	LAA (Korsel)	LCP (Philipina)	CoR (Uni Eropa)
Cakupan kerjasama yang dilakukan cukup komprehensif	Spesifik pada bidang tertentu dalam masalah perkotaan di 5 kota. Ada 2 pola asosiasi umum yakni : 1. <i>Inter governmental Relations</i> (IGR), dan 2. <i>Intergovernmental Management</i> (IGM).	Model unik, karena ada kepentingan pemerintah pusat sangat dominan, dan asosiasi cenderung untuk kepentingan pusat	Mampu berevolusi dari organisasi para politisi menjadi institusi berbasis keanggotaan institusi pemkot dengan fungsi yang beragam.	Bersifat transnasional

Sumber : disarikan dari Wawan Mas'udi dkk (dalam Pratikno, 2007)

Terlihat dari tabel di atas, cakupan kerjasama regional ada yang spesifik pada sektor tertentu seperti SOUND TRANSIT(Washington State), dan ada kerjasama

dengan cakupan yang komprehensif (SALGA). Dari aspek manajerial ada yang terkendali penuh seperti model *intergovernmental management* (IGR) ada yang sekedar lembaga koordinatif atau *Inter governmental Relations* (IGR), ada yang dapat berperan sebagai *interest group* dari kepentingan regional terhadap pusat seperti Philipina atau justru sebagai kepanjangan pemerintah pusat sebagai pengendali kepentingan pusat di level regional seperti di Korea Selatan.

Pelajaran yang diperoleh dari praktek kerjasama antar daerah di berbagai negara tersebut adalah adanya beberapa format lembaga kerjasama yang dapat menjadi referensi bagi pengembangan kerjasama regional di Jawa Tengah, antara lain :

- 1) Ada format lembaga dengan konsep IGR yang memberikan kemungkinan penyelenggaraan manajemen yang terkendali penuh dengan sektor kerjasama yang jelas (mis : pengelolaan transportasi umum di Washington State)
- 2) Ada format lembaga koordinatif dengan konsep IGR yang memungkinkan koordinasi dalam aspek umum di seluruh wilayah kerjasama (tidak disebutkan secara spesifik di Amerika, dan di Afrika Selatan)
- 3) Arah pengembangan peran lembaga kerjasama berpolar dalam dua arah, yakni : sebagai *interest group* dari kepentingan regional terhadap pemerintah pusat (seperti Philipina) atau sebagai kepanjangan pemerintah pemerintah pusat dan sebagai pengendali kepentingan pusat di level regional (seperti di Korea Selatan).

Selain ke tiga hal di atas, dari berbagai pengalaman praktek kerjasama antar daerah di berbagai negara tersebut dapat ditangkap bahwasanya: paradigma penyelenggaraan pemerintahan nasional sangat berpengaruh pada karakter kerjasama antar daerah. Hanya pada negara dengan praktek demokrasi yang baik, kepentingan lokal dapat diperjuangkan pada asosiasi kerjasama antar daerah yang bersifat regional, dan kemudian dapat dicatat juga bahwa kerjasama antar daerah memerlukan payung hukum yang kuat mulai dari tingkat nasional sampai ke level daerah serta kejelasan aturan kelembagaan. Sangat diperlukan dalam kesinambungan kegiatan kerjasama. Perbandingan atas kondisi dan praktek kerjasama regional pada masing-masing *region* di atas dapat disajikan dalam tabel kekhususan kerjasama regional di beberapa negara berikut.

B. Kerjasama Antar daerah di Dalam Negeri

1. Kerjasama Antar Daerah di Jawa Tengah

Secara historis, terdapat tiga (3) pendekatan yang berkembang dalam regionalisasi dan kerjasama regional di Jawa Tengah, yakni : (i) regionalisasi dengan pendekatan keruangan, regionalisasi kerjasama regional dengan pendekatan ekonomi (*Regional Marketing*) dan (iii) regionalisasi dan kerjasama regional dengan pendekatan Pelayanan Publik (*Good Local Government*).

1) Pendekatan Keruangan dalam Regionalisasi

Awalnya regionalisasi di Jawa Tengah didasarkan pada pembagian wilayah geografis atau secara keruangan (Perda Pemerintah Provinsi Jawa Tengah nomor 21/2003 tentang RTRW Jateng). Karena hanya merupakan produk atau dokumen perencanaan, Kabupaten/Kota (Pemda Tingkat II-waktu itu) yang tergabung pada setiap regionalisasi cenderung pasif. Inisiatif dan pengelompokan didasarkan pada kehendak pemerintah provinsi. Delapan kawasan berdasarkan dokumen perencanaan tata ruang ini meliputi :

- 1) Kawasan **Barlingmascakeb** meliputi Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen,
- 2) Kawasan **Purwomanggung** meliputi Purworejo, Wonosobo, Magelang dan Temanggung,
- 3) Kawasan **Subosukowonosraten** meliputi Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten,
- 4) Kawasan **Banglor** meliputi Rembang dan Blora,
- 5) Kawasan **Wanarakuti** meliputi Juwana, Jepara, Kudus, dan Pati;
- 6) Kawasan **Kedungsapur** meliputi Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang dan Purwodadi;
- 7) Kawasan **Tangkallangka** meliputi Batang, Pekalongan, Pemalang dan kajen;

- 8) Kawasan **Bergas meliputi** Brebes, Tegal dan Slawi. Hanya 3 dari 8 regionalisasi yang terbentuk menjalin komunikasi lebih lanjut dalam kelembagaan kerjasama antar daerah yang berdekatan atau kerjasama regional. Ketiga *region* tersebut adalah: Barlingmascakeb, Subosukawanasraten dan Kedungsepur.

2) Pendekatan Kerjasama Ekonomi dalam Regionalisasi

Pada perkembangan selanjutnya, mulai diinisiasi gagasan manajemen regional (MR) dengan munculnya buku panduan dari Bappeda Provinsi Jawa Tengah dengan serangkaian sosialisasinya yang dimotori oleh Bappeda bersama GTZ RED. Geliat ini mulai menggejala pada tahun 2004-2005. Konsep baru ini dikenalkan dengan nama RED SP (*Regional Economics Development Strategic Plan*). REDSP ini juga disebut PROSPEK (Program Strategis Pembangunan Ekonomi Kewilayahan). Program ini merupakan sebuah instrumen pembangunan wilayah untuk mendukung terciptanya program-program strategis dalam upaya mengembangkan sumberdaya ekonomi yang berbasis pada keunggulan dan karakteristik wilayah, didukung oleh sinergitas program dan kemitraan yang bersifat lintas daerah serta lintas pelaku (Sumber : Pedoman REDSP). Sementara itu, fokus/pilar pembangunan ekonomi Jawa Tengah disebutkan meliputi : pertanian, UKM/IKM berorientasi ekspor dan pariwisata. Sesuai dengan batasan yang diberikan, konsep dasar program REDSP ini adalah pengembangan sumberdaya ekonomi,

tidak mencakup sinergi kewilayahan dalam pelayanan publik yang merupakan pemenuhan hak dasar seperti misalnya pendidikan, kesehatan ataupun administrasi kependudukan.

Manfaat yang diharapkan dari REDSP ini adalah peningkatan perekonomian melalui penguatan daya saing ekonomi regional yang berkelanjutan, dengan pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya lokal secara sinergis, peningkatan kerjasama antar pelaku (*public private partnership*) dalam pengelolaan sumber-sumberdaya ekonomi daerah secara lebih berkeadilan, efektif dan efisien (partisipatif dan transparan), manfaat selanjutnya adalah berkurangnya kesenjangan antar wilayah serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan dan peningkatan kesempatan kerja regional.

3) Pendekatan Kerjasama Non Ekonomi / *Public Service* dalam Regionlisasi

Pendekatan ini mulai dirintis tahun 2007, masih berupa upaya identifikasi kerjasama dan belum berbentuk lembaga kerjasama. Meskipun demikian telah teridentifikasi regionalisasinya.

Di Jawa Tengah, GTZ telah banyak melakukan pendampingan dalam manajemen regional (MR). GTZ mengawali dampingan kurang lebih mulai tahun 2003 dengan pendekatan ekonomi dalam manajemen regional melalui kerjasama antar Kabupaten/kota yang berdekatan. Konsep MR telah dipraktekkan dan menjadi acuan beberapa lembaga kerjasama regional

berikut: Subosukawonosraten, Barlingmascakeb, Sampan dan Kedungsepur. Lembaga dari Pemerintah Jerman tersebut menggunakan nama GTZ RED.

Sejak Tahun 2007, GTZ di Jawa Tengah mulai merintis kegiatan dampingan manajemen regional dengan pendekatan Non Ekonomi, khususnya Pelayanan Publik. Lembaga dari Pemerintah Jerman yang merintis bidang ini adalah GTZ GLG. GTZ GLG (*Good Local Government*) merasa tertantang karena banyaknya potensi kerjasama antar daerah di Jawa Tengah yang belum terealisasi. Meskipun telah ada banyak lembaga kerjasama, tetapi semua hanya berbasis ekonomi. Belum ada lembaga kerjasama antar daerah yang berbasis pelayanan publik, padahal diantara mereka terdekteksi kebutuhan untuk itu. (Informan : Syahroni, Direktur GTZ-GLG, Jawa Tengah, Nopember 2007).

2. Kerjasama Daerah di Sulawesi Selatan

Beberapa forum kerjasama daerah yang ada di Sulawesi Selatan yaitu:

- 1) **Mamminasata**: Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar
- 2) **AKSES**
- 3) **KAPET Pare Pare**: Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) Parepare terbentuk berdasarkan Keppres No. 164/1998 merupakan perwujudan dari keinginan bersama untuk membangun potensi kawasan yang meliputi 5

kabupaten/kota di Sulawesi Selatan. yaitu Kota Parepare, Kabupaten Pinrang, Kabupaten Barru, Kabupaten Sidenreng Rappang dan Kabupaten Enrekang atau yang dikenal dengan kawasan Ajattapareng, agar mampu berkembang dan maju dibanding dengan kawasan lainnya yang ada di Indonesia, dengan sektor unggulan yang dikembangkan adalah pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, pertambangan dan pariwisata. Pembentukan KAPET Parepare berdasarkan pada asas meningkatkan daya tarik kawasan, peningkatan sektor unggulan, peningkatan unggulan lokasi, pemberdayaan kelembagaan, dan keterkaitan fungsional antar kawasan yang mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. KAPET Parepare diharapkan berfungsi sebagai pusat produksi komoditi pertanian dan non pertanian dan industri Pengolahan, sehingga Kota Parepare sebagai pusat jasa dan perdagangan untuk mendorong kegiatan ekonomi dan agro industri di wilayah belakangnya (hinterland).

4) **Teluk Bone** yaitu kerjasama Teluk Bone antara Provinsi Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan. Kabupaten dan Kota yang masuk dalam Kawasan Teluk Bone di Provinsi Sulawesi Tenggara antara lain:

- (1) Kabupaten Kolaka
- (2) Kabupaten Kolaka Utara
- (3) Kabupaten Bombana

- (4) Kota Bau-Bau
- (5) Kabupaten Muna
- (6) Kabupaten Buton

Kabupaten dan Kota yang masuk dalam Kawasan
Teluk Bone di Provinsi Sulawesi Selatan antara lain:

- (1) Kabupaten Selayar
- (2) Kabupaten Bulukumba
- (3) Kabupaten Sinjai
- (4) Kabupaten Bone
- (5) Kabupaten Wajo
- (6) Kabupaten Luwu
- (7) Kabupaten Palopo
- (8) Kabupaten Luwu utara
- (9) Kabupaten Luwu Timur Dengan isu-isu
strategis yaitu :
 - (1) Penurunan Daya Dukung dan Kerusakan
Lingkungan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - (2) Belum Optimalnya Fungsi Pusat-pusat Kegiatan
(Kota-kota) pada Kawasan Teluk Bone
 - (3) Belum Optimalnya Peran Sektor Kelautan dan
Perikanan dalam Pemulihan Kesempatan Kerja
dan Perbaikan Iklim Usaha
 - (4) Rendahnya Kesejahteraan Masyarakat Pesisir
dan Pulau-Pulau Kecil
 - (5) Belum Memadainya Daya Dukung Infrastruktur
Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Mamminasata (Makassar-Maros-Sungguminasa-Takalar) sebagai salah satu Kawasan Strategis Nasional (KSN) di Indonesia tentunya memiliki peran yang penting. Dalam Rencana Tata Ruang Kawasan Mamminasata, perannya adalah sebagai pintu gerbang Indonesia Bagian Timur Berskala Internasional yang kemudian didukung pemerintah pusat dengan ditetapkannya Perpres No 55/2011.

Kerjasama Regional yang ada, utamanya Mamminasata lebih banyak di pengembangan infrastruktur yang juga difasilitasi oleh JICA (*Japan International Cooperation Agency*)

Peran Biro Kerjasama Sulawesi Selatan masih sangat minim dalam memfasilitasi kerjasama regional yang ada, mengingat biro kerjasama masih baru dibentuk tahun 2009. Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kerjasama regional antar kabupaten/kota masih belum optimal. Efektifitas kerjasama regional sangat dipengaruhi oleh aspek politis (kesamaan —benderall pimpinan daerah yang akan kerjasama. Selain itu, aspek ketersediaan sumber daya baik manusia maupun dukungan anggaran juga mempengaruhi.

Provinsi dalam hal kerjasama harus mengambil peran yang kuat, utamanya dalam memfasilitasi antar kabupaten/kota yang bekerjasama. TKKSD di Provinsi

Sulawesi Selatan masih baru beberapa bulan dibentuk (2013), sementara untuk TKKSD di masing masing kabupaten/ kota di Provinsi Sulawesi Selatan masih belum terbentuk.

C. Proses Pembentukan Region dan Kerjasama Regional

1) Proses Pembentukan Region Keruangan

Peran Pemerintah provinsi dalam pembentukan region (Regionalisasi) pada masa Orba termasuk di Jawa Tengah sangatlah dominan. Kondisi ini mencirikan regionalisasi sentralistik. Pada awalnya, kawasan atau *region* di Jawa Tengah terbentuk melalui perencanaan wilayah oleh Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. Pembentukan *region* diawali sekitar tahun 1998. Banyak kalangan belum begitu mengerti makna regionalisasi. Kabupaten/Kota cenderung hanya menuruti pembentukan yang dilakukan oleh Propinsi Jawa Tengah melalui perencanaan Tata Ruang Wilayah tahun 1998. Selanjutnya dokumen perencanaan ini diperbarui tahun 2003, masih dalam kerangka perencanaan tata ruang wilayah (Perda Propinsi Jawa Tengah nomor 21 Tahun 2003). Dalam dokumen perencanaan tersebut, wilayah propinsi Jawa Tengah dibagi habis menjadi 8 wilayah yang didasarkan pada pendekatan penataan ruang. Bagi daerah kabupaten/kota, perwilayahan ini sangat bernuansa sentralistik, karena ditentukan sepenuhnya oleh propinsi. Tidak ada

pilihan dari kabupaten/kota untuk bergabung dengan kabupaten/kota lainnya. Delapan kawasan berdasarkan tata ruang ini meliputi : Kawasan **Barlingmascakeb** meliputi Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen, kawasan **Purwomanggung** meliputi Purworejo, Wonosobo, Magelang dan Temanggung, kawasan **Subosukowonosraten** meliputi Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten, kawasan **Banglor** meliputi Rembang dan Blora, kawasan **Wanarakuti** meliputi Juwana, Jepara, Kudus, dan Pati; kawasan **Kedungsapur** meliputi Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang dan Purwodadi; kawasan **Tangkallangka** meliputi Batang, Pekalongan, Pemalang dan kajan; dan kawasan **Bergas** meliputi Brebes, Tegal dan Slawi.

Dalam pengembangan potensi daerah di beberapa kawasan ini masih belum mencapai hasil optimal. Hal tersebut disebabkan karena penetapan kawasan tersebut hanya sebatas penetapan batas fisik administrasi semata seperti halnya konsep Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) tanpa diikuti dengan suatu pendekatan manajemen pembangunan, apalagi melalui lembaga kerjasama yang mapan. Dalam tahap awal dengan pendekatan perencanaan pembangunan ini, inisiatif dan peran pemerintah propinsi sangatlah kuat. Namun untuk selanjutnya, tidak ada kegiatan atau jbaran lebih lanjut yang

memperkuat regionalisasi. Bahkan berhenti pada perwilayahan, bukan kerjasama.

Kesimpulan yang diperoleh dari informasi di atas adalah bahwa proses regionalisasi awalnya dilakukan dengan pendekatan tata ruang yang sentralistis. Untuk selanjutnya, pada regionalisasi keruangan ini hampir tidak ada kegiatan atau jbaran lebih lanjut dari Pemerintah Provinsi yang memperkuat regionalisasi tersebut, bahkan berhenti pada perwilayahan saja, bukan kerjasama.

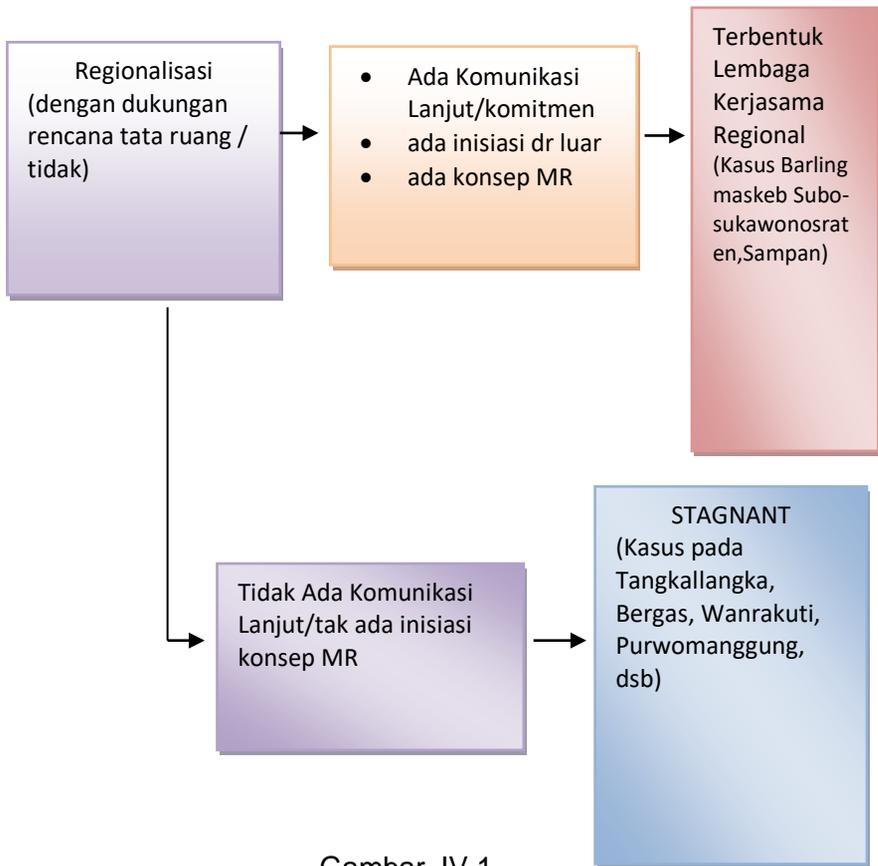
2) Proses Pembentukan dan Rekonstruksi Kerjasama Regional Pasca Reformasi

Sekitar tahun 2004-2005 di Jawa Tengah mulai terlihat perkembangan baru dalam kerjasama antar daerah yang berdekatan yang dikerangkai konsep regionalisasi. Dalam perkembangannya, tidak semua kabupaten/kota di kawasan yang dibentuk melalui Perda Tata Ruang terjadi komunikasi dan menjalin kerjasama antar kabupaten/kota yang terwadahi dalam *region* bentukan propinsi tersebut. Beberapa kawasan yang kemudian membangun kerjasama antar daerah dengan menggunakan konsep MR ini meliputi : Barlingmascakeb, dan Subosukowonosraten, sementara Kedungsepur meski sampai tahun 2007 masih terikat dalam kesepakatan kerjasama, tetapi lembaga ini belum menerapkan (baru menuju pada) konsep manajemen regional. Kedungsepur masih

sebatas lembaga sekretariat bersama untuk koordinasi pembangunan.

Gambar di atas menunjukkan beberapa faktor kunci berkembangnya regionalisasi tataruang menjadi kerjasama regional, yakni :

1. Adanya komunikasi lanjut untuk membentuk komitmen
diantara Kabupaten/kota yang tergabung dalam regionalisasi
2. Ada inisiasi dari pihak ketiga (Perguruan Tinggi, LSM dan Bakorlin/Pemprov)
3. Adanya konsep manajemen regional yang akan dijadikan pijakan kerjasama regional



Gambar IV.1.

Proses Terbentuknya Lembaga Kerjasama Regional di Jawa Tengah

Konsep Manajemen Regional (MR) di Jawa Tengah awalnya diinisiasi oleh perguruan tinggi (UNDIP, Semarang) dan mendapatkan fasilitasi dari pemerintah Provinsi melalui BAPPEDA. Dalam konsepnya MR ini lebih mengedepankan proses regionalisasi desentralistik dengan konsep manajemen regional (MR).

Menilik sejarahnya, kerjasama kawasan prioritas di Jawa Tengah yang mestinya berlandas *ex mera motu*/berdasarkan kehendak sendiri, justru diawali dengan mandat Provinsi melalui Perda Provinsi Jawa Tengah nomor 21/tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Jawa Tengah. Wilayah Provinsi Jawa Tengah terbagi habis menjadi 8 kawasan prioritas. Hal ini berpotensi menjadi titik awal kerancuan semangat desentralistik dari sentralistik pada start awalnya. Sementara itu, beberapa kerjasama baru juga muncul. Dari proses pembentukan, ada kerjasama yang dimulai dari kehendak propinsi dan ada yang dilakukan atas inisiatif daerah sendiri.

Perlunya penanganan khusus pada kerjasama antar daerah Kabupaten/kota mulai diwadahi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Sejak tahun 2006 dalam struktur organisasi Setda Provinsi Jawa Tengah terdapat satu biro yang khusus mengurus kerjasama antar daerah, yakni Biro Kerjasama (informan : Kepala Biro Kerjasama Setda Provinsi Jawa Tengah, 2007). Sayangnya dalam pelaksanaan kerja, kesan *overlapping* antara Bappeda sebagai lembaga yang sejak lama mengurus kerjasama regional antar kabupaten/kota dengan biro kerjasama yang bernaung di Setda Propinsi sangat nampak.

Paparan informasi di atas memberi pemahaman bahwa: hanya pada regionalisasi keruangan yang terjalin komunikasi yang dapat membentuk komitmen kerjasama. Komitmen ini kemudian diperkuat dengan

inisiasi konsep manajemen regional yang dapat berkembang menjadi kerjasama antar daerah secara regional. Sebaliknya pada regionalisasi keruangan yang tidak dilanjutkan dengan komunikasi dan pembentukan komitmen melalui inisiasi konsep manajemen regional tidak berkembang menjadi lembaga kerjasama regional. Sementara itu, sering dijumpai fasilitasi yang dilakukan oleh beberapa instansi tingkat provinsi tidak terkoordinasi dengan baik.

3) **Proses Rekonstruksi Lembaga Kerjasama Regional Sentralistis Tanpa Konsep Manajemen Regional**

Regionalisasi yang berkembang menjadi lembaga kerjasama regional yang dibentuk pada masa orde baru (tahun 1998) dan relatif masih belum banyak berkembang ke arah manajemen regional dapat diwakili oleh **Sekretariat Bersama Kedungsepur**.

Bentuk lembaga kerjasama lebih dominan sebagai **lembaga koordinator** dalam pembangunan. Mou yang disepakati bersifat makro. Hampir semua bidang disepakati untuk ditangani. Namun dalam pelaksanaannya menjadi kehilangan fokus, sehingga sampai akhir tahun 2007 hampir tidak ada kegiatan dari bidang yang disepakati menjadi kegiatan yang dikerjasamakan. Kegiatan berkembang ke arah perubahan konsep kelembagaan ke arah manajemen regional, dengan mengadopsi kelembagaan regional

lain di Jawa Tengah yang telah menerapkan konsep MR. Dalam rentang waktu yang cukup lama (antara tahun 1998 sampai 2007) memang pernah terjadi kerjasama antar kabupaten/kota yang tergabung dalam regionalisasi Kedungsepur, namun kegiatan kerjasama tersebut tidak terkerangkai dalam program kerja Lembaga Kedungsepur, misalnya : kerjasama pemanfaatan air bersih antara Kabupaten Kendal (sebagai pemilik sumber air baku) dan Kota Semarang (sebagai pemanfaat) ataupun antara Kabupaten Semarang (pemilik sumber air baku dan pemanfaat) dengan Kota Semarang (sebagai pemanfaat dan instalator).

Pelajaran yang dapat ditarik dari perjalanan Kedungsepur adalah meski ada komunikasi dan komitmen antar daerah, tanpa konsep kerjasama yang jelas (konsep Manajemen Regional), lembaga tersebut tidak dapat berkembang menjadi lembaga kerjasama regional seperti yang diharapkan bersama. Lembaga kerjasama memang tidak bubar, tetapi masih jalan di tempat sebagai lembaga koordinasi yang bersifat makro, dan kurang fokus.

3. Proses Pembentukan Kerjasama Regional Desentralistis di Jawa Tengah Masa Reformasi

Proses pembentukan kerjasama regional pasca reformasi di Jawa Tengah dapat diwakili oleh SAMPAN (Sapta Mitra Pantura). SAMPAN adalah sebuah lembaga kerjasama regional di Jawa Tengah yang dibentuk pasca

regionalisasi kawasan prioritas dalam Perda Tata Ruang tahun 2003. Anggota lembaga kerjasama ini adalah 7 daerah yang berada di pantura Jateng bagian barat. Proses terbentuknya kerjasama regional tersebut diawali oleh adanya kebutuhan kabupaten/kota untuk melakukan kerjasama. Pembentukan wadah kerjasama ini mendapat dukungan akademisi melalui konsep Regional Management dan Regional Marketing dari UNDIP Semarang.

Tujuh kepala daerah (Kabupaten Batang, Kota dan Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Brebes, Kabupaten dan Kota Tegal) yang memiliki kesamaan ciri geografis, budaya, bahasa dan ikatan emosional atas dasar sejarah *Local Government* Karesidenan Pekalongan pada masa sejak pemerintahan Hindia Belanda, bersepakat melakukan kerjasama melalui penerapan konsep *Regional Management* yang diprioritaskan pada *Regional Marketing*.

Pada dasarnya dalam proses pembentukan regionalisasi SAMPAN ini peran pemerintah propinsi tidak begitu dominan. Inisiatif lebih banyak berasal dari daerah kabupaten/kota yang diinisiasi perguruan tinggi.

Sampan memberikan bukti bahwa inisiatif kerjasama antar daerah yang berdekatan tidak harus dimulai dari prakarsa provinsi (melalui regionalisasi keruangan). Namun demikian, lembaga kerjasama regional dapat terbentuk bila ada inisiatif luar yang berupa dampingan baik fasilitasi untuk terjalannya komunikasi, pembentukan

komitmen dan juga bantuan konsep manajemen regional yang jelas.

4. Stimulan Pembentukan dan Pendinamisasi Kerjasama Regional

1) Stimulan Pembentukan

Pada regionalisasi sentralistik prakarsa pemerintah mendominasi proses. Pada regionalisasi desentralistik ada beberapa faktor pencetus proses pembentukan, yakni :

- 1) Kebutuhan masing-masing daerah untuk saling bekerjasama
- 2) Komitmen untuk membentuk kerjasama
- 3) Komunikasi dan koordinasi intensif
- 4) Fasilitasi dan insiasi konsep manajemen regional
- 5) Pendampingan dan kerjasama dengan berbagai pihak (*networking*)

2) Pendinamisasi Kerjasama Regional

- (1) Keterbatasan Kemampuan dan Potensi :
Disparitas Pada *region* yang telah terbentuk lembaga kerjasama, disparitas menunjukkan pengaruhnya, berupa intensitas kegiatan yang tinggi (nampak pada Barlingmascakeb dan Subosukawonosraten), sedangkan pada *region* yang tinggi disparitasnya, intensitas kegiatan lembaga rendah (Kedungsepur).
Barlingmascakeb dan Subosukawonosraten

berhasil melakukan kegiatan *regional marketing* yang intensif, sedangkan Kedungsepur sampai tahun 2007 belum memiliki aktivitas riil, baru sebatas koordinasi. Sekretariat bersama yang ditetapkan di Pemkot Semarang pun tidak ada aktivitasnya. Banyak pihak menilai *event* Semarang Pesona Asia, yang melibatkan anggota kerjasama Kedungsepur lebih merupakan kegiatan Pemkot Semarang, bukan Kedungsepur. Kabupaten/Kota yang tergabung di Kedungsepur hanya bersifat dilibatkan. Dapat disimpulkan bahwa bila telah terbentuk lembaga kerjasama regional, keterkaitan antara disparitas antar kabupaten/Kota dengan intensitas kegiatan lembaga sangat nampak.

(2) Komitmen antar anggota

Pengalaman di Kedungsepur pada event SPA Kota Semarang menunjukkan bahwa : komitmen yang terbentuk dengan pembentukan lembaga kerjasama tetap kurang memberikan keberhasilan kerjasama tanpa dibarengi konsep manajemen kerjasama regional. Hal ini karena ego daerah dengan kecurigaannya lebih mengemuka dalam penyelenggaraan kegiatan bersama karena ketidakjelasan arah kerjasama yang akan dilaksanakan.

- (3). Kerjasama dengan lembaga donor
Pengalaman beberapa lembaga kerjasama menjadi makin kuat dengan kerjasama lembaga dunia terutama GTZ dari Jerman.

3) Faktor Pendukung dan Penghambat Kerjasama Regional

Secara ringkas faktor-faktor tersebut terekam dalam tabel berikut :

Tabel IV.2.

Faktor Pendukung dan Penghambat Kerjasama Regional

NO	PELAKU	PENDUKUNG		PENGHAMBAT
1	PEMERINTAH PUSAT	1	UU No 32 Tahun 2004 tentang	Tahun 2006 (yang direvisi dengan Permendagri no 59 Tahun 2007) memberikan dampak psikis berupa ketakutan dan keraguan daerah dalam merintis kerjasama antar daerah.
			Pemerintahan Daerah	
		2	Surat Edaran Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005	
		3	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama daerah, dan	
		4	Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 tentang : Kerjasama Pembangunan Perkotaan.	
		5	Permendagri no	

			22 Tahun 2009	
		6	Permendagri no 23 Tahun 2009	
2	PEMERINTAH PROVINSI		Inisiasi Program melalui Bakorlin	Belum adanya payung hukum dan panduan operasional kerjasama antar daerah
3	LEMBAGA PENDAMPING: 1. GTZ (Jerman) 2. Perguruan Tinggi 3. LSM	1	Bantuan Teknis	Terbatasnya kesinambungan Pendanaan
		2	Konsep MR	
		3	Fasilitasi (mediasi, dana, penyusunan program)	
4	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA		Kebutuhan kerjasama Komitmen Potensi daerah	Adanya Ego Daerah
5	LEMBAGA PELAKSANA KERJASAMA	1	Profesionalitas Regional Manager	Terbatasnya jejaring
		2	Regional	

Sumber : hasil identifikasi dan analisa

Penjabaran dari sejumlah faktor pendukung (*inducement factors*) dan penghambat (*constraints*) dalam kerjasama regional tersebut adalah :

a. Faktor pendukung (*inducement factors*) :

- (1) Dukungan kebijakan nasional. Di Indonesia, aturan pendukung kerjasama regional berawal dari UU No 32 Tahun 2004, dilanjutkan Surat Edaran Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang

Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, dan Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 : Kerjasama Pembangunan Perkotaan, Permendagri nomor 22 dan nomor 23 tahun 2009. Regulasi tersebut kemudian diperbarui dengan UU No 23 tahun 2014 beserta regulasi jubarannya.

- (2) Fasilitasi pemerintah provinsi. Faktor pendukung yang berasal dari pemerintah level atas lainnya, adalah dukungan pemerintah provinsi melalui Bakorlin. Faktor yang mendukung adalah fasilitasi dan inisiasi (meski belum terkoordinasikan antar institusi provinsi secara baik),
- (3) Dukungan pemerintah lokal. Adanya kemauan pemerintah lokal untuk bersinergi menangkap peluang bersama, sinergi untuk menangani masalah bersama, penguatan potensi bersama sebagai *interest group* pada kepentingan daerah terhadap pusat dan sebagainya.
- (4) Profesionalitas lembaga kerjasama regional. Profesionalitas ini merupakan implikasi dari *independensi pengelola kerjasama regional* dibandingkan bila dikelola sendiri oleh kalangan birokrasi yang sangat terikat prosedur birokratis,.

b. *constraint factors* :

- (1) Inkonsistensi aturan administrasi keuangan yang berakibat kurang dapat mengakomodasikan perkembangan di daerah. Inkonsistensi ini menjadikan membuat daerah gamang untuk mengembangkan kerjasama antar daerah. Aturan yang kurang konsisten tersebut adalah Permendagri No. 13 Tahun 2006. Meski telah ada revisi dengan terbitnya Permendagri nomor 59 Tahun 2007, aturan pengelolaan keuangan daerah ini membawa dampak ketakutan pada model pengawasan pemerintah yang belum memasukkan kerjasama antar daerah dalam item anggaran pemda.
- (2) Belum adanya pedoman operasional yang berisi landasan hukum pembentukan kerjasama pada level regional, pedoman kelembagaan yang dapat dipilih dan bantuan teknis serta alternatif pendanaan.
- (3) Kurangnya pemahaman konsep manajemen regional. Pemahaman konsep manajemen regional yang belum merata terutama pada lembaga legislatif.
- (4) Belum adanya kesepakatan indikator kinerja manajer regional dari beberapa pihak terkait, yakni: RM sendiri, eksekutif dan legislatif masing-masing pemkab/pemkot anggota lembaga kerjasama regional.

- (5) Ego daerah. Hambatan lain yang dirasa cukup mengganggu adalah aneka manifestasi dari ego daerah.
- (6) Lemahnya jejaring. Profesionalitas belum sepenuhnya dapat diekspresikan karena masih lemahnya jejaring dan belum dikenalnya lembaga *regional management* dari kalangan *buyer/partner*.

BAB 5

BAB 5

KOLABORASI DALAM KERJASAMA DAERAH

Bab ini merupakan pembaharuan materi kerjasama daerah dengan mengikuti perkembangan baik secara teoritis maupun regulative yang berkembang dalam kaitan intergovernmental management. Pembaharuan tersebut terkait dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, tantangan ke depan serta pergeseran teoritik dari intergovernmental management yang didominasi antar dua atau lebih pemerintah daerah ke kesetaraan pelaku networking yang juga melibatkan actor non pemerintah.

A. Ragam dan Pelaksanaan Kerjasama Daerah

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, kerja sama dapat dilakukan oleh Daerah dengan: (a). Daerah lain; (b). pihak ketiga; dan/atau (c). lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Kerjasama Daerah dengan Daerah lain

Ada dua kategori kerjasama daerah dengan daerah lain, yakni kerjasama wajib dan kerjasama sukarela. **Kerjasama wajib** sesuai pasal 364 Undang undang Nomor 23 Tahun 2014, adalah merupakan kerja sama antar daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang memiliki kriteria : : (i) kerjasama antar daerah yang memiliki eksternalitas lintas Daerah; dan (ii) kerjasama penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama. Kerja sama wajib ini mencakup:

- a. kerja sama antar-Daerah provinsi;
- b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;
- c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;
- d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda; dan
- e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Bila kerja sama wajib tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerjasamakan. Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud tidak dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya. Kerja sama wajib ini mencakup:

- a. kerja sama antar-Daerah provinsi;
- b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;
- c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;
- d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda; dan
- e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Kerja sama sukarela dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

2. Kerjasama dengan pihak ketiga

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga meliputi:

- a. kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;
- b. kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah;
- c. kerja sama investasi; dan
- d. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur:

- a. hak dan kewajiban para pihak;
- b. jangka waktu kerja sama;

- c. penyelesaian perselisihan; dan
- d. sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.

3. Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri meliputi:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b. pertukaran budaya;
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d. promosi potensi Daerah; dan
- e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat. Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan pemerintahan;

B. Format Kerjasama Antar Daerah yang Berdekatan (Regional) yang Pernah Ada

1. Cakupan Kerjasama Regional

Ada dua cakupan kerjasama yang saat ini, yakni: (1). Kerjasama ekonomi; 2). Kerjasama Non Ekonomi (pelayanan publik).

Dilihat dari pespektif kelembagaannya, kerjasama yang pernah ada di Jawa Tengah (sebagai sebuah kasus) dapat dikategorisasi menjadi 3, yakni : kerjasama dengan kelembagaan dan manajemen yang intensif (IGM), Kerjasama dengan kelembagaan sejenis forum koordinasi,

Secara umum kelembagaan dapat diidentifikasi menjadi dua, yakni :

- a) Kelembagaan kerjasama daerah yang dikelola oleh profesional non PNS
- b) Kelembagaan kerjasama daerah berupa yang dikelola oleh PNS (sekeretariat bersama/ Sekber ; Badan Kerjasama Antar Daerah/ BKAD)

Kelembagaan kerjasama antar daerah yang dikelola secara intensif oleh Non PNS ini berlaku terutama sebelum pelaksanaan Permendagri nomor 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, umumnya berbentuk regional manajemen dengan kelembagaan bertingkat. Diawali dengan kesepakatan kerjasama antara beberapa kabupaten/ kota, organisasi pada tingkatan pertama disebut Dewan Eksekutif yang kemudian diikuti organisasi tingkat

kedua sebagai pelaksana program bersama yang dikepalai oleh Regional manajer non PNS. Regional manajemen (kelembagaan kerjasama dengan berbagai nama yang beragam) ini melakukan kajian dan perencanaan kegiatan serta mengeksekusinya. Beberapa regional yang terkenal pada masa tersebut antara lain : Kartamantul, Barlingmascakeb, Sampan, Subasukawonosraten, pawonsari dan lain sebagainya. Kelembagaan ini surut seiring pengaturan kerjasama antar daerah yang diatur dengan mekanisme pembiayaan sesuai regulasi Permendagri no 13 Tahun 2006, pengaturan pemerintah melalui PP 50 tahun 2007, Permendagri no 22 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

Kelembagaan kerjasama antar daerah yang berdekatan mulai mengalami perubahan dengan pengaturan pendanaan, mekanisme kerjasama dan bentuk kelembagaan. Dana kegiatan yang semua sharing dari semua anggota kerjasama mulai dihentikan karena tidak sesuai dengan pengaturan tatakelola keuangan daerah. Hibah yang menjadi alternatif pembiayaan tidak bisa dijadikan sumber dana terus menerus, sementara peruntukan dana hibah bagi organisasi kemasyarakatan juga mulai dinilai tidak tepat untuk lembaga kerjasama, belum lagi ketentuan dana APBD yang tidak boleh dipakai membayar gaji tenaga non PNS, serta manajemen aset hasil kerjasama yang rumit menjadikan lembaga-lembaga

kerjasama semakin kehilangan greget dan kemudian mati suri. Bentuk Kelembagaan pun banyak yang harus direvisi sesuai ketentuan regulasi yang memberikan alternatif sebagai —Badan Kerjasamall, sehingga kelembagaan menjadi 3 (tiga) pola, yakni : (i) tetap sesuai nama sejak awal, (ii) berubah menjadi badan kerjasama antar daerah dan (iii) sekretariat bersama. Personil pengelolapun berubah dari yang dulunya kelompok profesional yang direkrut bersama, bergeser menjadi dua, yakni : tetap dikelola oleh kelompok Non PNS (misalnya Regional Manajemen Kunci Bersama), berubah pengelolaan dari kelompok non PNS menjadi Sekertariat dengan nama badan Kerjasama (misalnya BKAD Subasukawonosraten, BKSP Jabodetabekjur dll.)

Pada masa-masa sebelum pengaturan keuangan dan mekanisme kerjasama yang ketat oleh pemerintah, menampakkan gejala kerjasama daerah yang dinamis. Kondisi kerjasama daerah yang berdekad perlahan-lahan mulai kehilangan energi dan kemudian mati suri.

C. Format Kerjasama Daerah : Dari *Networking* menuju *Collaborative Govrnance*

Kerjasama saat ini dan mendatang menghadapi berbagai tantangan. Tantangan utama sering dikenali sebagai : VUCA (*volatile, uncertainty, complexity* dan *ambiguity*). Kondisi ini kurang lebih terjabar sebagai berikut :

- (1) **VOLATILE** : tidak stabil. Kondisi perubahan yang terjadi secara cepat, tidak dapat diprediksi, tetapi memberikan efek yang besar dan tidak terduga. Semakin tidak stabilnya (*volatile*) dunia akan semakin cepat perubahan itu terjadi (Saleh & Watson, 2017).
- (2) **UNCERTAINTY** : ketidakpastian. Ketidakpastian mengancam cara kerja birokrasi publik kita. Hal ini karena dalam proses pengambilan kebijakan, birokrasi publik selalu merumuskannya berdasarkan atas pembelajaran masa lalu yang dipakai untuk memformulasikan kebijakan di masa depan. Metode *forecasting extrapolatif* yang mengandalkan data masa lalu untuk memprediksi masa depan tersebut tentu saja menjadi tidak relevan dengan tantangan masa kini yang semakin tidak berpola. Hal inilah yang menjadi akar masalah birokrasi kita yang tidak *agile*.
- (3) **COMPLEXITY** : kerumitan. Terjadi peningkatan **kompleksitas** tatanan masyarakat global. Banyaknya faktor dan aktor yang saling terkoneksi menyebabkan tingkat kompleksitas pun semakin tinggi sehingga sulit untuk menghasilkan keputusan yang di masa lalu dapat mengandalkan pendekatan pilihan rasional. Semakin kompleks sebuah isu akan semakin sulit untuk menganalisisnya. Masalah kompleksitas persoalan ini dapat kita rasakan pada cara kerja birokrasi public.
- (4) **AMBIGUITY** : kegamangan. Masalah besar bagi birokrasi, terutama dalam pengambilan keputusan, adalah ketidaklengkapan informasi yang diperoleh. Ketidaklengkapan informasi ini berdampak pada

kegamangan atau **ambiguitas** birokrasi publik untuk menghasilkan keputusan yang tepat yang pada akhirnya merugikan kepentingan banyak pihak (Abidi & Joshi, 2018).

Kolaborasi Kerjasama daerah mengalami hambatan seperti tantangan yang dialami birokrasi Indonesia pada umumnya, yakni : ketertinggalan dengan negara lain dan terbelenggu dengan dogma birokrasi. *Pertama*, birokrasi publik kita tertinggal terutama di bidang informasi, komunikasi, dan teknologi (ICT) dibandingkan dengan negara lain, dan *kedua*, belenggu birokratisme. Secara teoretis, birokrasi publik bekerja dengan berpedoman pada regulasi, prosedur, hierarki, dan kontrol. Empat prinsip dasar birokrasi Weberian inilah yang membentuk karakter birokrasi publik Indonesia (Purwanto, Erwan Agus, 2019).

Ketertinggalan dengan birokrasi negara lain, ini nampak dari fenomena kegagalan dalam merumuskan pergeseran management yang cepat dan tepat untuk menyikapi situasi dunia yang terus berubah dan bergerak secara dinamis, terutama di bidang informasi, komunikasi, dan teknologi (ICT). Pengembangan ICT dan *E-Government* di Indonesia tidak mengalami kemajuan yang signifikan jika disandingkan dengan negara-negara lain.

Belenggu birokratisme. Secara teoretis, birokrasi publik bekerja dengan berpedoman pada **regulasi, prosedur, hierarki, dan kontrol**. Empat prinsip dasar birokrasi Weberian inilah yang membentuk karakter birokrasi publik Indonesia (Serpa & Ferreira, 2019). Pada mulanya

penerapan empat prinsip ini dalam birokrasi publik diharapkan akan menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang stabil. Oleh karena itu, tidak heran apabila implementasi peraturan dan prosedur yang *rigid* dan hierarkis sebagai pelaksanaan fungsi kontrol merupakan nilai utama dan pegangan kaum birokrat. Penerapan yang ketat pada prinsip Weberian tersebut justru membuat birokrasi gagal menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi dan merespons tuntutan publik yang makin *demanding*. Di tengah dahsyatnya perubahan, birokrasi tetap mempertahankan prosedur yang hierarkis dan *rigid* ini, serta terus berupaya melakukan standardisasi dan formalisasi agar tercipta lingkungan yang stabil.

Di masa mendatang, perbedaan makna dan paradigma ini seharusnya diakomodasikan tidak hanya dalam tulisan ilmiah tetapi juga dalam naskah peraturan hukum karena secara konseptual kerjasama dalam arti "*collaboration*" jauh lebih efektif dibandingkan dengan "*cooperation*", dan harus diarahkan dan dimanfaatkan untuk kepentingan bersama yang lebih besar.

Dengan memperhatikan beberapa tantangan di atas, konsep hubungan dalam Kerjasama semestinya meliputi :

- a. *Networks* bentuk kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat yang lebih bersifat informal dan implisit
- b. Kemitraan digambarkan sebagai kerjasama

yang lebih berorientasi pada koordinasi bukan pada konsensus untuk pengambilan keputusan, dan

c. kolaborasi

Kerjasama yang melibatkan pengelolaan hubungan *stakeholder* dengan strategi yang eksplisit dan formal serta berorientasi pada konsensus dalam mengambil keputusan.

Model kerjasama daerah yang perlu dikembangkan : diawali dengan hubungan jejaring kemudian ditingkatkan derajat hubungan kerjasama ke arah kemitraan dan menuju pada kolaborasi. Kalau semula Kerjasama dikelola dengan pendekatan birokrasi tradisional yang ditandai dengan hirarkhi dan dominansi salah satu aktor kerjasama, meningkat ke arah jejaring yang ditandai dengan heterarkhi, setara. Tahapan selanjutnya diperkuat dengan *consensus* menuju kolaborasi bukan hanya antar pemerintah daerah otonom, tetapi juga dengan aktor *non government* yakni : semua *stakeholders*, swasta/ bisnis, masyarakat, NGO, perguruan tinggi dan media massa.

Secara umum pergeseran pengelolaan Kerjasama daerah dari meski semula dari komando semestinya berkembang ke arah kolaborasi dengan tingkatan sebagai berikut :

Komando : Proses kontrol terpusat dengan garis hirarki otoritas yang jelas

Koordinasi: Proses pengambilan keputusan

secara kolektif diterapkan dalam institusi yang berpartisipasi

Kooperasi : Proses membagi ide dan sumberdaya yang saling menguntungkan

Kolaborasi: Proses penciptaan bersama yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga yang otonom

Kerjasama daerah belum dikelola dengan prinsip-prinsip kolaboratif yang heterarkhis dengan pelibatan lebih banyak aktor kolaborasi. Semestinya Kerjasama daerah dikembangkan dengan prinsip kolaborasi yang didasari pada konsep *managing within networks*. Model Kerjasama daerah idealnya mengikuti kriteria kolaborasi yang terdiri dari :

- (1) Forum diprakarsai oleh badan publik atau institusi,
- (2) Peserta dalam forum termasuk aktor non-negara,
- (3) Peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya "dikonsultasikan" oleh badan publik,
- (4) Forum diatur secara formal dan bertemu secara kolektif
- (5) Forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus (bahkan jika konsensus tidak tercapai dalam praktik)
- (6) Fokus kolaborasi ada pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Kolaborasi yang dirunut pemahamannya dari konsep awal Ann Marie Thomson (2006) dalam tulisannya yang berjudul "*Collaboration Processes : Inside the Black Box*" dan mendapatkan pengembangan oleh Ansel dan Gash, menjadi

kunci utama pengembangan Kerjasama daerah. Dijelaskan bahwa ada sebuah konsep yang mirip dengan kerjasama tetapi memiliki makna yang lebih dalam, yakni kolaborasi. Kooperasi, koordinasi dan kolaborasi berbeda dalam hal tingkat kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitasnya. Sebuah kerjasama (*co-operation*) yang menggabungkan 2 sifat, yakni saling memberi atau bertukar sumberdaya dan sifat saling menguntungkan akan mengarah pada sebuah proses kolaborasi. Definisi ini menunjukkan adanya tindakan kolektif dalam tingkatan yang lebih tinggi dalam kolaborasi daripada kooperasi dan koordinasi. Kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan adanya kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Mereka saling berinteraksi melalui negosiasi baik bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakati bersama dan rasa saling percaya. Walaupun hasil atau tujuan akhir dari sebuah proses kolaborasi tersebut mungkin bersifat pribadi, tetapi tetap memiliki hasil atau keuntungan lain yang bersifat kelompok. Walaupun kooperasi dan koordinasi mungkin dapat dilihat dalam awal sebuah proses kolaborasi, kolaborasi merupakan perwujudan dari proses integrasi antar individu dalam jangka waktu panjang melalui kelompok-kelompok yang melihat aspek-aspek berbeda dari suatu permasalahan. Kolaborasi mengeksplorasi perbedaan-perbedaan diantara mereka secara konstruktif . Mereka

mencari solusi yang mungkin dan mengimplentasikannya secara bersama-sama.

Kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal. Mereka bersama menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka. Mereka merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama. Mekanisme tersebut merupakan interaksi yang menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan. Pengertian di atas merupakan definisi kolaborasi yang dikembangkan Thomson dari Gray (1996).

Daftar Pustaka

Buku :

Abdurahman, Benjamin, 2005, *Pemahaman Dasar Regional Management & Regional marketing, Instrumen Strategis Pembangunan Wilayah dan Kota dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi dan implikasi Pelaksanaan otonomi Daerah* , IAP Jateng, Semarang.

Abidi, S., & Joshi, M. 2018. *The Vuca Learner: Future-proof Your Relevance*. London : SAGE Publications, Inc.

Adisubrata, Winarna Surya, 2003, *Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia (Sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi)*, Penerbit CV Aneka Ilmu, Semarang.

Agranoff, Robert, 2003. "A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovernmental Networks", Paper presented for Sevent National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003.

Albrow, Martin, 2005, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Jakarta.

AlGore, 1994, *Commons Sense Government, Works Better and Cost less*, The Third Report of The National Performance Review.

Alison, G.T., 1971, *Essence of Decisionmaking:Expalining The Cuban Missile Crisis.*, Boston: Little Brown.

- Amal, Ichlasul; 1992, *Globalisasi, Demokrasi, dan Wawasan Nusantara : Perspektif Pembangunan Jangka Panjang, dalam "Wawasan Nusantara Indonesia Menghadapi Globalisasi*, Pusat kajian Kebudayaan Univ. Bung Hatta.
- Askenas, Ron; Ulric, Dave; Jick, Todd, dan Kerr Steve, 1995, *The Boundaryless Organization, breaking the Caín of organization structure*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, CA.
- Aswandi, 2001, Tesis, tidak dipublikasikan, *Evaluasi Penetapan Kawasan Andalan di Kalimantan Selatan*, UGM, Yogyakarta
- Budiman, Arief, 1996, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Barzelay, M., 1992. *Breaking Throgh Bureaucracy : a new vision for managing in government*. LA : University of California Press.
- Blair, John P. 1991, *Urban and Regional Economics*, Homewood, IL: Irwin
- Bryant, Coralie & Louise G. White, 1989, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, LP3ES, Jakarta.
- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Busroh, Abu Daud, 2002, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Cheema, Shabbir and Dennis Rondinelli, 1983, *Decentralization and Development*, Beverly Hills, CA : Sage Publications.

Conyers, Diana, 1981, *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Dahuri, Rohmin dan Iwan Nugroho, 2004, *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta.

De Rivero, Oswaldo, 2002 , *The Myth of Development The Non – Viable Economies of The 21st Century*, Zed Book Ltd, New York.

Dekker, I Nyoman, 1981, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya.

Denhard, Janet V., and Denhard, Robert B.V., 2003, *The New Public Service: Serving not Steering*, M.E. Sharpe Inc., New York.

Dunleavy, P, 1980, *Social and Political Theory and the Issue in Central-Local Relations'* dalam Jones, GW (1980, ed), *New Approaches to the study of Central-Local Government Relationships*, Gower & SSRC, Aldershot, Hant.

Dwijanto, Agus, ed., 2006, *Mengapa Pelayanan Publik? (dalam "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publikl*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Efendi, Sofian, 1999, *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*, Ringkasan Eksekutif Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, Kantor Sekretariat Wakil Presiden, Jakarta.

Endarti, Esa Wahyu, 2006, *Interaksi Antara Pemerintah, Sektor Swasta, dan Masyarakat dalam Pelayanan Transportasi Publik Perkotaan Studi pada Pelayanan Transportasi Bus Kota di Surabaya*, Disertasi, Tidak Dipublikasikan, UGM, Yogyakarta.

Frieden, Jeffry, 2000. *The Method of Analysis: Modern Political Economy.*, dalam Jeffry Frieden, Manuel Pastor JR., Michael Tomz. *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*, Boulder : Westiew Press dalam Jusuf, Muhamad Machmudin, 2005. *Privatiasasi Layanan Publik: Studi tentang Dimensi Politik Kebijakan Pembangunan Jalan tol Cawang – Tanjung Priok*, Disertasi, UGM.

Friedman, John dan Mike Douglas, 1995 —*Agropoitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asiall*, dalam buku *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Moeljarto Tjokrowinoto, 1996, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Fukuyama, Francis, 1995, *Trust, The Social Virtues And The Creation Of Prosperity*, The Free Press, New York, NY.

Gelinas, Jacques B., 2003, *Juggernaut Politics, Understanding Predatory Globalization*, Zed Books, London & New York.

Glasson, John, 1974, *An Introduction to Regional Planning*, Hutchinson of London.

Glasson, John, 1983, *An Introduction to Regional Planning: Concepts, Theory and Practice*, Chapter 2, —The Region in Regional Planning,

Gray, B. 1996. Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances among Business, Government, and Communities. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (hal. 57–79). Sage Publications.

Guruh, Langkah Samudra, Syahda, 2000, *Menimbang Otonomi vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Haris, Syamsuddin, 2005, *Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.

Hartarto, Erlangga, 2004, *Strategi Clustering dalam Industrialisasi Indonesia*, Andi Offset, Yogyakarta.

Heckscher, Charles and Donnellon, Anne, Edt. 1994, *The Post Bureaucratic Organization, new perspective on*

organization change, Sage Publication, thousand Oaks, CA.

Hikam, Muhammad AS., 1996, *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta.

Hirst, Paul dan Grahame Thompson, 2001, *Globalisasi Adalah Mitos*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Huberman, A Michael and Mathew B Miles, 1994, *Data Management and Analysis Methods* dalam Norman, K Denzin dan Lincoln Yvonna S (Eds.), *Handbook of Qualitative, Qualitative Research*, California; Sage Publication.

Inglesias, Gabriel U., 1987, *Regionalization and Regional Development in Philippines, Manila. UP – CPA*.

Ismawan, Indra, 2002, *Ranjau – Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo.

Ismulyadi., dkk, 2000, *Otonomi Daerah, Demokrasi dan Civil Society*, Penerbit Forum Komunikasi Keluarga Mahasiswa Rokan Hulu, Yogyakarta.

Jusuf, Muhamad Machmudin, 2005. *Privatiasasi Layanan Publik : Studi tentang Dimensi Politik Kebijakan Pembangunan Jalan tol Cawang – Tanjung Priok*, Disertasi, UGM.

K.S., Jomo and Khoo Khay Jin, 2002, *Globalization And Its Discontents, Revisited*, Published by Tulika Book, New Delhi, India.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001 Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta.

Karim, Abdul Gaffar, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Kartodirdjo, Kartono, 1996, makalah Seminar *Seminar Regionalisme dan Ketahanan Nasional*, UGM, Yogyakarta.

Keban, Yeremias T., 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gaya Media, Yogyakarta.

Korten, David C., and Rudi Klaus, 1984, *People Centered Development*, Kumarian Press.

Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Penerbit Universitas Indonesia UI Press, Jakarta.

Maddick, 1963, *Democracy, Decentralization and Development*, Bombay, India : Asia Publishing House.

Madeley, John, 1999, *Big Business, Poor Peoples, The Impact of Transnational Corporations on The World's Poor*, Zed Books, London & New York.

Madeley, John, 2001, *Big Business Poor People The Impact of Trans National Corporation on The World's Poor*, Zed Book, London and New York.

Markusen, Ann. 1987, "*Alternative Approaches to the Study of Regions and Regionalism*," Ann Markusen, Regions, Totowa, N.J.: Rowman & LittleField.

Mas'ood, Mochtar dan Colin MacAndrews, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Miles Matthew B; Huberman Michael A, 1984, *Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*, Sage Publications, Beverly Hills, London.

Moerdiono, 1996, makalah *Seminar Regionalisme dan Ketahanan Nasional*, UGM, Yogyakarta.

Moestopadidjaja, 1997, *Transformasi Manajemen Menghadapi Globalisasi Ekonomil*, Birokrasi dan Globalisasi dalam *Jurnal Administrasi Pembangunan*, vol. 1 no.1 halm. 28-46

Muhadjir, Noeng, 2003, —*Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research, Integrasi Penelitian, Kebijakan dan Perencanaan*ll, Rakesarasin, Yogyakarta.

Musa'ad, Mohammad Abud, 2002, *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang – Bayang Ancaman Disintegrasi*, Penerbit ITB, Bandung.

Nasution, 1988, —*Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*ll, Tarsito, Bandung.

Nugroho D, Riant, 2000, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi*

di Indonesia, Penerbit PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta.

Nugroho, Iwan dan Rochim Dahuri, 2004, *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta.

Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

OECD, 1992, *public Management Developments: Survey, 1992*, OECD, Paris.

Oxford Advance Learner's Dictionary, Oxford University Press, 1989 OECD, 1991, *public Management Developments: Survey, 1991*, OECD, Paris.

Parsons, Wayne, 2001, *Public Policy : An Introduction to the Teory and Practice of Pubis Análisis*, Edward Elgar Publishing Ltd Piliang, Indra J. dkk, 2003, *Otonomi Daerah Evaluasi & Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta.

Pinchemel, Ph., 1985, —*Aspects Geographiques de l'Aménagement d'un Territoire*ll, dalam M. Lamotte (Ed.), *Fondaments Rationnels de l'Aménagement d'un Territoir*, Masson Paris dalam Sugeng Tri Utomo, —*Tiga Pilar Pengembangan Wilayah*ll, BPPT, Jakarta, 2001.

Pratikno (Ed.), 2007, *||Kerjasama Antar Daerah : Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan||*, Jogja Global Media, Yogyakarta.

Prijono, Onny S., dan AMW Pranarka, 1996, *Pemberdayaan Konsep Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.

Rasyid, M Ryaas, 2002, *Menolak Resentralisasi Pemerintahan*, Milllenium Publisher, PT Dyatama Milenia, Jakarta.

Reiney, H.G., 1990, *Public Management : Recent Developments and Current Prospects'*, In Lynn and Wildavsk Y (eds)

Richardson, H.W., 1969, *Regional Economics*, Weidenfeld & Nicholson, London.

Richardson, H.W., 1977, *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper No. 252, World Bank, Washington, DC.

Riwu Kaho, Josef, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Cetakan Kedelapan, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Riyadi, Deddy Supriady Bratakusumah, 2004, *Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Randinelli, D., and Chema, S., 1983, *Implementing Decentralisation Policies*, London : Sage.

- Rourke, Francis E., 1965, *Bureaucratic Power in National Politics*, Little Brown, Boston, MA.
- Rustiadi, E., et. All., 2004, *Perencanaan Pengembangan Wilayah Konsep Dasar dan Teori*, Faperta-IPB,, Bogor.
- Sarundajang, S.H., 2005, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta.
- Savas, E., S., 1987, *Privatization, the key to better government*, Chatman House Publisher, Chatham, New Jersey, NJ.
- Schmitz, H. and Nadvi K., 1999, *Clustering and Industrialization'in Industrial Clusters in Developing Countries*, *World Development*, Volume 27 Number 9, Oxford: Pergamon.
- Schwartz, Peter, 1996 —*The Art of the Long View": Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*, New York: Doubleday, 1991, Paperback Edition May.
- Sihotang, Paul, 1977, *Pengantar Perencanaan Regional (Terjemahan Paul Sihotang)*, PPFU-UI, Jakarta.
- Sinambela, Lijan Poltak, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Smith, B.C., 1985, *Decentralization, The Territorial Dimension of State*, George Allen & Unwin, London.

Stiglitz, Joseph E., 2003, *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga – Lembaga Keuangan Internasional*, PT. Ina Publikatama, Jakarta.

Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, CV. Alfa Beta, Bandung.

Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta.

Syahfrizal, 1997, Tesis, Tidak dipublikasikan, *Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Regional Wilayah Indonesia Bagian Barat*, UGM, Yogyakarta.

Thoha, Miftah, 2007, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Utomo, Warsito, 2006, *Administrasi Publik baru Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

van der Heijden, Kees. *Scenarios*, 1996.: *The Art of Strategic Conversation*. Chichester & New York: John Wiley & Sons.

Warsono, Hardi, 2019, *Teori Administrasi*, EF Press Digimedia, Semarang.

Weichhart P., 2002, *Globalization Die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Regionen*. In : H. DACHS und R.FLOIMAIR, Hrsg., *Salzburger Jahrbuch fur Politik*.

2001. Salzburg (Schrittenreihe des landespresseburos, sunderpublikationen, Nr. 180)

Whyte, W.F., (1955, 1943), *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*, Chicago : University of Chicago Press.

Widarta, I., 2005, *Cara Mudah Memahami Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.

Winarno, Budi, 2004, *Globalisasi, Wujud Imperialisme baru, Peran Negara dalam pembangunan*, Tajidu Press, Yogyakarta.

Yate, Douglas, 1982, *Bureucratic Democracy : The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA

Yin, Roberth K., 1995, — *Studi Kasus, Desain dan Methodell*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.

Yuyun dkk, 2006, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik*, Pemda DIY dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Yogyakarta.

Laporan Penelitian/Buku Pedoman/ Jurnal / paper :

BAPPEDA Jateng, 2005, *Pedoman Regional Economic Development Strategic Programs (REDSP)*, Semarang

BPS Provinsi Jateng, 2007, *Jawa Tengah dalam Angka 2007*, Kerjasama Bappeda Provinsi Jawa Tengah dan BPS Provinsi Jawa Tengah, Semarang

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M., 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

Djohan, Djohermansyah, 2002, *Fenomena Etnosentrisme Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* (makalah dalam Workshop —Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, UNDIP, Semarang

Klijn, Erik-Hans and Joop F.M. Koppenjan, 1999. *Managing complex Networks Strategies for The Public Sector*, London.

Laporan Seminar Regional Kerjasama Antar Daerah, Kerjasama MAP UNDIP dengan Pemkab Pekalongan, Kajen, April, 2005

Lumerick D., and Cunnington , B., 1993. *Managing The New Organization : A Blueprint for Networks and Strategic Alliances*. West Chatswood, NSW:Business & Professional Publishing.

McGuire, Michael, 2006, *Intergovernmental Management : A View From The Bottom*, *Public Administration Review* 66 (5) Page 677-679, September-October 2006

Nijkamp, Peter, Han de Graff & Edward Sigar, 1981, *A Multidimensional Analysis of Regional Infrastructure and Economic Development*, Paper presented at the conference on —Structural Economicn Analysis and

Planning in Time and Spacell, Umeoa, Sweden, June 1981

O'Toole, Laurence J., Jr., Meier, Kenneth J., 2004, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 01 – Oct - 2004

Pratikno, 2002, *Pengelolaan Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, makalah dalam Workshop tentang —Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerahll, APII, *Partnership Government Reform in Indonesia* dan UNDIP di Semarang, 25-27 Maret 2002

Purwanto, Erwan Agus, 2019. Kebijakan Publik Yang *Agile* Dan Inovatif Dalam Memenangkan Persaingan Di Era Vuca (*Volatile, Uncertain, Complex And Ambiguous*), Pidato Penguksuhan Guru Besar Fisipol UGM, Yogyakarta.

Saleh, A., & Watson, R., 2017. Business excellence in a volatile, uncertain, complex and ambiguous environment (BEVUCA). *The TQM Journal*, 29(5), 705–724.

Warsono, Hardi, 2004, —*Resolusi konflik Menuju Kerjasama Antar Kota di Era Otonomi Daerahll*, dalam —*Dialogue*ll, Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol.1 No. 1, Januari 2004, MAP UNDIP, Semarang

Warsono, Hardi, 2004, —*Implementasi Pelimpahan Kewenangan Walikota kepada Camat (Studi Kasus Kota Makassar)*, dalam —*Dialogue*ll, Jurnal Ilmu Administrasi

dan Kebijakan Publik, Vol.1 No. 3, September 2004,
MAP UNDIP, Semarang

Waugh Jr, W.L. and G.Streib. 2006. "*Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*".
Public Administration Review, 66 (December), pp. 131-140.

Peraturan Perundangan :

Undang-undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah* tahun 2004 – 2009

Undang-undang nomor 18 tahun 2006 tentang APBN 2007 lampiran *Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2007*

SE Mendagri Nomor 120/1730/SJ, tahun 2005 perihal : *Kerjasama Daerah*

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50
Tahun 2007

Tentang *Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah*

Permendagri No 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis
Kerjasama Daerah

Permendagri No 23 Tahun 2009 Tentang Tatacara Pembinaan
dan Pengawasan Kerjasama Antar Daerah

Undang-undang N0 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja
Sama Daerah

Web site :

<http://mpwk.undip.ac.id/seminar/agustus2004/pdf/ruchyatdeni.pdf>,
23 Agustus 2006

www.eforesee.info/files/general/foren-manual.pdf, FOREN
Network (*Foresight for Regional Development*), 2001,
—*A Practical Guide to Regional Foresight*ll, European
Commission, , 24 Agustus 2006

[http://les1.man.ac.uk/PREST_euforia/documents/
EFL_Handbook_April_2003.pdf](http://les1.man.ac.uk/PREST_euforia/documents/EFL_Handbook_April_2003.pdf), Miles, Ian et. al., 2002,
—*Handbook of Knowledge Society Foresight*ll, PREST,
FFRC, 15 Oktober 2006

<http://www.gbn.com>, Searce, D.; Fulton, K., 2004 ,—*What if?
The Art of Scenario Thinking for Nonprofits*ll, Global
Business Network, 24 Januari 2007

[http://www. Pacific Link - Kolom Pakar/ J_Soedradjad
Djiwandono.mht](http://www.Pacific_Link_Kolom_Pakar/J_Soedradjad_Djiwandono.mht)), 2 Pebruari 2008

<http://www.salga.net>, *South African Local Government Association*, 10th Anniversary, 24 Juni 2008

http://www.citymayors.com/government/sa_loegov.html, Swift, Nick, 2008, , *Local Government in South Africa: Building a new Structure after apartheid*, 23 Juni 2008

http://www.cor.ip.lu/COR_cms, *Ueropian Union Committee of The Regions*, 23 Juni 2008

http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_en.htm, *The Committee of The Regions*, 23 Juni 2008

http://lcp.org.ph/au_mandate.htm, *City Mayors LCP Secretariat*, 23 Juni 2008

http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2364707/Public-management-in-intergovernmental-networks.html

<http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-countrypaper/Rok.pdf>,

Country Reports on Local Government Systems: Republic of Korea, 24 Juni 2008

<http://www.soundtransit.org/x2603.xml>, *Sound Transit District*, 24 Juni 2008



**PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH
SEKRETARIAT DAERAH**

Jalan Pahlawan Nomor 9 Semarang Kode Pos 50243 Telepon 024-8311173 (20 saluran)
Faksimile 024-8311266 Laman <http://www.jatengprov.go.id>
Surat Elektronik setda@jatengprov.go.id

Selama kurun waktu 2009 – 2019, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah melakukan rintisan dan pengembangan berbagai kegiatan diantaranya melalui pola kerjasama antar daerah. Dalam penyusunan dan pelaksanaan kegiatan melibatkan berbagai unsur diantaranya akademi. Figur akademi yang kerap kali terlibat adalah Dr. Hardi Warsono, MTP, dalam kapasitas selaku narasumber maupun pendamping pada berbagai kegiatan kerjasama daerah di Provinsi Jawa Tengah maupun pada forum kerjasama antar wilayah perbatasan dengan provinsi lainnya.

Buku yang berjudul :

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH EDISI 2

No. ISBN : 978-623-91158-8-3

Penerbit : Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP

Yang telah dicetak 2 kali, pertama pada tahun 2015 dan kedua tahun 2020 ini telah kami jadikan **acuan dan referensi dalam pengembangan kegiatan kerjasama daerah** di Provinsi Jawa Tengah. Oleh karena itu kami berterima kasih kepada penulis buku tersebut atas sumbangan pemikiran, dan Universitas Diponegoro yang telah mengijinkan menjadi narasumber.

Semarang, 07 Oktober 2020


Sekretaris Daerah Provinsi
Jawa Tengah
HERRU SETIADHIE, SH., M.Si



PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH
DINAS ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL

Jl. Madukoro AA - BB No. 44 - Kota Semarang, Kode Pos 50144

Telepon (024) 7608203, 7610121, 7610122, Fax 7608379 Laman <http://esdm.jatengprov.go.id>

Surat Elektronik esdm@jatengprov.go.id

SURAT PERNYATAAN

Nomor : 896/5101/2020

Selama tahun 2009 sampai tahun 2019, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melakukan berbagai kegiatan terkait kerjasama daerah. Kami sering meminta bantuan kepada **Dr. Hardi Warsono, MTP**, sebagai nara sumber dalam berbagai kegiatan terkait kerjasama daerah baik di lingkup wilayah Provinsi Jawa Tengah, maupun ketika berkoordinasi dengan wilayah-wilayah perbatasan dengan provinsi lainnya. Buku yang merupakan karya **Dr. Hardi Warsono, MTP**, yang berjudul :

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH EDISI 2

No. ISBN : 978-623-91158-8-3

Penerbit : Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP

Yang telah dicetak 2 (dua) kali, pertama pada tahun 2015 dan kedua tahun 2020 ini telah kami jadikan acuan dan referensi dalam pengembangan kegiatan kerjasama dengan berbagai stakeholder di Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral, Provinsi Jawa Tengah. Oleh karena itu kami berterima kasih kepada penulis buku tersebut atas sumbangan pemikiran akademis yang sangat baik, dan terima kasih juga kepada Universitas Diponegoro yang telah mengizinkan menjadi narasumber.

Demikian pernyataan ini kami buat dengan sesungguhnya.

Semarang, 08 Oktober 2020

KEPALA DINAS ENERGI DAN SUMBER DAYA
MINERAL PROVINSI JAWA TENGAH

DR. I. SUJARWANTO DWIATMOKO, MSi

Pembina Utama Madya

NIP. 19651204 199203 1 012



PEMERINTAH KABUPATEN KONAWA UTARA SEKRETARIAT DAERAH

Jl. Kompleks Perkantoran Kel Wanggudu, Kec. Asera

Bahwa dalam kurun waktu 2009 sampai dengan 2019, Pemerintah Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara telah melakukan rintisan dan pengembangan berbagai kegiatan diantaranya melalui pola kerjasama antar daerah. Dalam penyusunan dan pelaksanaan kegiatan melibatkan berbagai unsur diantaranya unsur akademisi. Figure akademi yang kerap kali terlibat adalah Dr. Hardi Warsono, MTP, dalam kapasitas selaku narasumber maupun pendamping pada berbagai kergiatan kerjasama daerah di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara maupun pada forum kerjasama antar wilayah perbatasan dalam wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara.

Buku yang berjudul :

IRONI OTONOMI & KERJASAMA DAERAH EDISI 2

No. ISBN : 978-623-91158-8-3

Penerbit : Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP

Yang telah dicetak 2 (dua) kali, pertama pada tahun 2015 dan kedua tahun 2020 ini telah kami jadikan acuan dan referensi dalam pengembangan kegiatan kerjasama daerah di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara oleh karena itu kami berterima kasih kepada penulis buku tersebut atas sumbangan pemikiran, dan Universitas Diponegoro yang telah mengijinkan menjadi narasumber.

Konawe, 07 Oktober 2020

SEKRETARIS DAERAH


Dr. dr. H. MARTAYA, SH., MPH.
Rengasina Utara Madya, IV/d
NIP. 40650506 199703 1 005