MENEROPONG PERMASALAHAN KELEMBAGAAN KERJASAMA ANTAR DAERAH

Oleh: Dra. Marifa Ayu Kencana, M.Si.[1]

Abstract

Kerjasama antar daerah merupakan satu sisi strategi yang ditekankan dalam implementasi otonomi daerah, guna meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Tetapi sayangnya, kerjasama antar daerah masihlah sebatas konsepsi kebijakan yang telah berumur lebih dari empat dekade. Dalam kurun waktu empat dekade itu pula, sebagian besar daerah maupun pemerintah daerah tidak menanggapi secara serius. Badan Kerjasama Antar Daerah secara eksplisit telah dinyatakan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai bentuk kelembagaan kerjasama antar daerah, sementara peraturan pelaksanaannya belum tersedia. Melihat perkembangan lingkungan dewasa ini, sudah saatnya pemerintah daerah mengambil sikap (positioning) atas ketidakjelasan kebijakan teknis mengenai kelembagaan kerjasama antar daerah. Positioning melalui tindakan kreatif dan inovatif untuk mewujudkan kerjasama antar daerah yang dikelola dalam sebuah Badan Kerjasama Antar Daerah adalah sebuah tindakan yang patut dihargai.

Key words : **Badan Kerjasama Antar Daerah, kelembagaan, Otonomi Daerah**

PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui bahwa arah pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan peran serta masyarakat dan dunia usaha. Selain itu juga otonomi luas diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah. Prinsip otonomi daerah yang luas mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan di dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1 *Penulis adalah Widyaiswara Muda di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara dan Pengajar di STIA LAN Bandung*

Prinsip otonomi daerah yang luas tersebut dalam implementasinya harus dibarengi dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata yaitu suatu prinsip yang mengandung arti bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sementara prinsip otonomi yang bertanggung jawab mengandung arti bahwa penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu untuk memberdayakan daerah termasuk di dalamnya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu hal penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah penyelenggaraannya harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dan mampu membangun kerjasama antar daerah guna meningkatkan kesejahteraan bersama. Secara teoritis dan praktis, sebuah kerjasama yang dikelola dengan baik akan membuahkan hasil yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berada di dalamnya. Demikian juga halnya kerjasama antar daerah, diharapkan dapat menjadi *leverage* perekonomian daerah-daerah otonom. Sehubungan dengan hal tersebut, kerjasama antar daerah merupakan media strategis untuk menciptakan keuntungan dan/atau kemanfaatan bagi daerah-daerah yang mengembangkannya. Meskipun dampak positif kerjasama antar daerah cukup menjanjikan, tetapi sayangnya, kebijakan-kebijakan implementasi kerjasama antar daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum mampu dilahirkan. Kondisi demikian, bagi daerah kerap kali dijadikan dasar pembenaran (*justification*) mengapa suatu daerah belum menggalang kerjasama dengan daerah lain. Melihat kinerja kerjasama antar daerah yang belum optimal hingga dewasa ini, jelas merupakan fenomena yang menarik.

Fakta tersebut sesungguhnya bisa dikatakan wajar mengingat kerjasama antar pemerintah daerah pun belum bisa berjalan optimal. Kolaborasi antar instansi pemerintah daerah yang seringkali hanya merupakan media formalitas, bukan karena keinginan untuk mengambil manfaat sebesar-besarnya dari kolaborasi yang dibangun, ditengarai sebagai salah satu faktor penyebab belum optimalnya kerjasama antar pemerintah daerah. Faktor lain yang bisa jadi menjadi penyebabnya adalah kolaborasi antar instansi pemerintah daerah yang kerap dibentuk hanya dikarenakan oleh adanya tekanan dari suatu kebijakan yang biasanya disusun oleh instansi pusat atau yang lebih tinggi, yang pada umumnya validitas dan reliabilitasnya sering dipertanyakan. Oknum-oknum pimpinan instansi pemerintah --perancang atau pengusul kebijakan tersebut juga tidak jarang memperkeruh kolaborasi tersebut – menjadikannya sebagai lahan *added salary* tanpa mempertimbangkan berbagai faktor sensitif yang berkembang.

Lebih dari 14 tahun, kerjasama atau kemitraaan menjadi salah satu terminologi yang secara intensif didiskusikan dalam strategi-strategi

pembangunan internasional[2]. Pada mulanya konsep dan praktek kemitraan terbatas pada sektor bisnis, dan kemudian di penghujung abad 20 konsep tersebut berkembang merambah ke dalam sektor publik. Kondisi demikian kemudian membawa terminologi kemitraan ke dalam ranah yang semakin luas, baik dari perspektif konten maupun konteks[3].

Di Indonesia, istilah kerjasama semakin dikenal dan bahkan dianggap penting setelah hadirnya UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 87, 88 dan Pasal 89) maupun UU No. 32 Tahun 2004 (Pasal 195, 196, 197, dan Pasal 198)[4] tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, di dalam PP No. 84 Tahun 2000 maupun Peraturan Pemerintah penggantinya, yaitu PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dinyatakan bahwa kemitraan atau kerjasama antar daerah menjadi salah satu pertimbangan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. Sebelum melihat sejauhmana perkembangan kerjasama antar daerah, alangkah baiknya mencermati beberapa Pasal di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan kerjasama antar daerah, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 1.

Tabel 1
Pasal-Pasal di dalam UU No. 32 Tahun 2004
yang terkait dengan Kerjasama Antar Daerah

Pasal 195	(1)Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. (2)Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antardaerah yang diatur dengan keputusan bersama. (3)Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerjasama dengan pihak ketiga.
Pasal 196	(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. (3)Untuk pengelolaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) , daerah membentuk badan kerjasama.
Pasal 197	Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 195 dan Pasal 196 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

2. *Kemitraan pada kenyataan telah menempati dan/atau ditempati dengan berbagai istilah serupa seperti kerjasama, kolaborasi, aliansi dan jejaring stratejik. Oleh karenanya, kemitraan di sini dianalogkan dengan terminologi strategic collaboration atau strategic network. Dalam tulisan ini kata kerjasama, kemitraan, dan kolaborasi digunakan secara bergantian.*
3. *Oleh karenanya dapat dipahami secara empiris bahwa kemitraan telah menjadi konsep yang semakin luas. Kemitraan yang berkembang tidak lagi sebatas pada antar sektor bisnis, tetapi mengarah pada optimasi kemitraan antar sector publik maupun kemitraan antara sektor publik-swasta.*
4. *Indikasi bahwa kemitraan atau kerjasama antar daerah merupakan sesuatu yang menarik dan penting dapat ditemukan dari semakin banyaknya kajian, buku, dan seminar yang membahas tentang hal tersebut.*

Dari beberapa Pasal pada Tabel 1 dapat dimaknai beberapa hal, diantaranya yaitu:

1. Dasar pertimbangan dilakukannya kerjasama antar daerah adalah efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Sinergi dalam fungsi manajemen analog dengan koordinasi. Apabila dikaitkan dengan kerjasama antar daerah, sinergi dapat diartikan sebagai koordinasi antar berbagai pihak terkait dan berkepentingan (antara pemerintah daerah, masyarakat, maupun dunia usaha di daerah yang satu dengan pemerintah daerah, masyarakat, maupun dunia usaha di daerah yang lain).
3. Berkaitan dengan hal tersebut (butir No. 2) maka Badan Kerjasama Antar Daerah merupakan wadah atau bentuk organisasi (*organization shape*) dalam melakukan koordinasi dan membuat keputusan-keputusan dengan pihak-pihak terkait dan berkepentingan dimaksud.
4. Istilah "Pihak Ketiga" biasanya ditujukan kepada "suatu institusi berbadan hukum yang bergerak pada bidang tertentu yang dinilai mampu menjadi mitra kerja untuk mencapai tujuan tertentu". Dalam kaitannya dengan penyediaan pelayanan publik, maka Pihak Ketiga dalam konteks Pasal 195 ayat (3) adalah suatu Badan Usaha (swasta) dan/atau BUMN maupun BUMD daerah lain.
5. Melihat banyaknya keterbatasan yang melekat pada tubuh Pemerintah Daerah dan Daerah itu sendiri dalam pengelolaan pelayanan publik maupun pelaksanaan urusan pemerintahan, maka semestinya Badan-Badan Kerjasama Antar Daerah sudah banyak terbentuk.

Tulisan ini bermaksud membahas kelembagaan kerjasama antar daerah yang sampai saat ini menyisakan masalah pelik dan membutuhkan jawaban konkrit di tengah kolaborasi strategis global yang terus dikembangkan. Pembahasan akan diawali dengan konsepsi umum dan pentingnya kerjasama antar kelembagaan. Kemudian, tulisan akan membahas desain organisasi pemerintah daerah dan problematikanya. Selanjutnya bahasan tulisan akan mengangkat *positioning* terhadap ketidakjelasan kelembagaan kerjasama antar daerah dan ditutup dengan kesimpulan.

KONSEPSI UMUM DAN URGENITAS KERJASAMA ANTAR KELEMBAGAAN

Sejauh ini kemitraan antar lembaga *(interfirm collaboration)* sudah menjadi salah satu topik yang semakin intensif dalam berbagai bidang kajian. Menurut Reuer dan Koza (2000) kemitraan antar lembaga berkembang pesat dalam bidang bisnis internasional, ekonomi, sosiologi, pemasaran, teori organisasi, dan manajemen strategis. Selanjutnya, alasan mengapa suatu lembaga melakukan kemitraan dengan lembaga lain menurut Powell, Blake dan Ernst sebagaimana dikutip Kete *et al.* (2000) adalah untuk mencapai *competitive advantage* di pasaran, mengakses pengetahuan baru dan teknologi *know-how*, meningkatkan skala dan lingkup ekonomis, berbagi

resiko atau ketidakpastian dengan mitra mereka[5].

Dari beberapa hasil kajian menjelaskan bahwa dampak terhadap kinerja lembaga yang melakukan kolaborasi sangat bervariasi. Misalnya, sebagaimana diungkapkan oleh Ziegler, adalah sebuah *joint venture* antara perusahaan komputer *IBM* dan *Apple* yang bekerjasama untruk menciptakan sistim operasi baru generasi *personal computer* (PC), namun pada akhirnya kolaborasi kedua perusahaan tersebut gagal karena produk aktual yang dihasilkan hanya memiliki sedikit nilai bagi Apple (Chi, 2000). Contoh lain dikemukakan oleh Stuart, Hoang dan Hybels (1999) melalui kajian mengenai bagaimana kemitraan antar organisasi bioteknologi mempengaruhi *survival and growth* sumberdaya-sumberdaya organisasi yang penting. Hasil investigasi mereka menunjukkan bahwa lembaga-lembaga yang berkolaborasi dapat mencapai ekuitas para investor lebih cepat dan mendapatkan valuasi *initial public offering* lebih besar ketimbang lembaga-lembaga yang tidak melakukan kolaborasi. Berkaitan dengan berbagai konsep kemitraan, sebagaimana diuraikan sebelumnya, Gulati *et al* (2000) mengemukakan bahwa konsep kemitraan yang potensial adalah sebuah sistem jaringan yang dilengkapi dengan akses-akses informasi, sumberdaya, pasar, dan teknologi, dengan keunggulan dari suatu pembelajaran, skala dan skop ekonomis, dan memberi peluang kepada lembaga untuk mencapai tujuan strategis. Lembaga-lembaga yang berada di dalam sistem kemitraan dikondisikan menjadi fokus sentral dalam pengembangan strategi dan kinerja lembaga.

Dalam dua dekade terakhir ini, para eksekutif lembaga dan para akademisi telah mengidentifikasi bahwa pembelajaran organisasi *(learning organization)* mungkin merupakan faktor kunci dalam mencapai *sustainable competitive advantage*. Bahkan dalam literatur akademik hal demikian telah mengubah kebiasaan cara berpikir banyak lembaga-lembaga besar (Grant, 1996; Spender, 1996; Teece, Pisano, and Shuen, 1997). Sebagai contoh, Teece *et al.* (1997) mengajukan sebuah pendekatan yang disebutnya *'dynamic capabilities'* bagi keunggulan tingkat lembaga. Mereka mengatakan bahwa kemampuan sebuah lembaga untuk belajar, beradaptasi, dan meningkatkan kapabilitasnya secara terus-menerus merupakan kunci keberhasilan lembaga tersebut dalam persaingan.Sementara itu secara konseptual, kerjasama antar daerah dalam konteks *public-private partnership* memberi peluang yang menarik dalam menyediakan fasilitas publik yang dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah. Secara umum, kerjasama kemitraan seperti itu ditandai oleh pembagian investasi, resiko, tanggung jawab, dan memberikan penghargaan terhadap sesama mitra usaha.

Sebagaimana diungkapkan oleh Kwan (1999), bahwa terdapat beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dalam penyelenggaraan pelayanan publik

5 *Isu penting dalam konsep kemitraan di berbagai lembaga terutama ditinjau dari aspek sumberdaya manusia dan ilmu pengetahuan.*

melalui kemitraan antara pemerintah daerah dengan pihak swasta, antara lain:

- Penghematan biaya (*cost saving*). Kerjasama kemitraan akan dapat menghemat berbagai biaya yang seharusnya ditanggung oleh pihak pemerintah daerah dalam kaitannya dengan penyediaan pelayanan dengan tetap memperhatikan kualitas pelayanan yang diinginkan masyarakat.
- Pembagian resiko (*risk sharing*). Kerjasama kemitraan memungkinkan adanya pembagian resiko-resiko yang mungkin terjadi antara pihak pemerintah dan sektor swasta, seperti keterlambatan memenuhi jadwal penyelesaian, munculnya biaya-biaya diluar perkiraan dan lain-lain.
- Peningkatan atau pemeliharan kualitas pelayanan (*improved levels of service or maintaining existing levels of service*). Kerjasama kemitraan dapat mendorong munculnya inovasi-inovasi dalam penyediaan/penyelenggaraan pelayanan yang tidak hanya untuk meningkatkan atau memelihara kualitas pelayanan, tetapi juga untuk menghemat biaya.
- Meningkatkan pendapatan (*enhancement of revenue*). Kerjasama kemitraan memungkinkan diterapkannya *user fee* yang mencerminkan biaya sesungguhnya dalam penyediaan pelayanan. Bahkan juga memungkinkan pula diperkenalkannya sumber-sumber pendapatan baru yang sebelumnya tidak mungkin diterapkan oleh pemerintah dibawah aturan-aturan tertentu yang membatasinya.
- Implementasi yang lebih efisien (*more efficient implementation*). Kerjasama kemitraan memungkinkan penyelenggaraan pelayanan berjalan secara lebih efisien sesuai dengan sumber-sumber yang digunakan. Kecenderungan pihak swasta dalam pengelolaan usahanya selalu menekan biaya untuk tingkatan kualitas yang telah disepakati bersama dengan pihak pemerintah.
- Keuntungan ekonomi (*economics benefits*). Kerjasama kemitraan dapat memungkinkan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi daerah dimana kerjasama kemitraan diterapkan. Bahkan dibeberapa negara yang menerapkan kerjasama kemitraan, banyak perusahaan-perusahaan yang melakukan kemitraan dengan pemerintah, memanfaatkan pengalaman dan keahlian mereka untuk melakukan kemitraan dengan pemerintah daerah lainnya. Efek ekonomi yang ditimbulkan dari kemitraan ini adalah adanya ekspor *expertise* yang mendatangkan devisa bagi pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya tentulah banyak pelajaran yang dapat dipetik oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kerjasama antar daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik. Bagi pemerintah daerah di Indonesia, pengembangan sebuah kemitraan dengan persyaratan yang cukup kompleks mungkin bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan, tapi tentu kita harus terus berharap bahwa peme-

rintah (pusat dan daerah) akan memperhatikan masalah ini dan selanjutnya mengeluarkan kebijakan yang strategis dan implementatif untuk mengembangkan konsep kerjasama antar daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa organisasi perangkat daerah adalah suatu organisasi besar, terdiri dari Sekretariat, Dinas, Badan Daerah dan sebagainya. Dengan besarnya organisasi pemerintah daerah tersebut dapat dibayangkan betapa hebatnya jika pemerintah daerah mampu melakukan inovasi secara terus-menerus, baik dalam menghasilkan produk baru (barang/jasa) maupun di dalam proses pelayanan kepada masyarakat. Tetapi kenyataan berbicara lain, sebagian besar pemerintah daerah masih belum mampu mengatasi permasalahan pelik yang melilit di tubuhnya sendiri. Permasalahan besar pemerintahan biasanya dikelompokkan ke dalam tiga domain utama, yaitu kelembagaan, sumberdaya aparatur, dan ketatalaksanaan. Ketiga persoalan besar tersebut hingga kini menjadi fokus perhatian. Dari pendekatan kesisteman, ketiga permasalahan di atas tidak bisa dilakukan dengan cara parsial, melainkan harus dengan cara serentak dan berkesinambungan karena ketiganya merupakan masalah-masalah yang rumit yang saling berpengaruh.

KELEMAHAN DESAIN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH

*Suatu negara yang mempunyai wilayah yang luas memerlukan pembagian kewenangan ke dalam bentuk pemerintahan daerah, sehingga pengelolaan pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien. Perkembangan bentuk organisasi (*organization shape*) pemerintah daerah bisa dicermati melalui peta urusan yang dimilikinya. Selain itu bentuk organisasi bisa juga dipengaruhi oleh perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Hal-hal tersebut secara langsung maupun tidak, memberikan dampak terhadap keberagaman organisasi perangkat daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit kerja dibawahnya maupun nomenklatur yang dikembangkan.*

Diakui atau tidak, otonomi daerah di Indonesia belum menunjukkan hasil optimal karena banyaknya kelemahan yang melekat pada seluruh sistem manajemen pemerintahan daerah. Belum optimalnya kinerja otonomi daerah bermuara pada lemahnya strategi pengembangan kelembagaan organisasi pemerintahan daerah, dimana resistensi terhadap norma-norma dan paradigma perubahan sangat tinggi. Selain itu, disadari atau tidak bahwa kelembagaan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia pada umumnya, merupakan dampak dari sebuah sistem pemerintahan. Dikaitkan dengan lingkungan pemerintahan daerah, maka kondisi semacam ini merupakan salah satu pengaruh dari lingkungan politik administratif terhadap sistem pemerintahan daerah yang dikembangkan. Permasalahan pengembangan organisasi perangkat daerah dari tiga strategi utama:

1. *The structural strategy.* Pendekatan desain organisasi pemerintahan daerah belum sepenuhnya sejalan dengan visi, misi, dan tujuan organisasi. Hal ini dapat dicermati dari kecenderungan sebagian besar pemerintahan daerah (Provinsi,

Kabupaten dan Kota) untuk memperbanyak posisi jabatan strukturalnya tanpa mempertimbangkan tingkat pencapaian kinerjanya. Dengan hierarkhi yang semakin tinggi akan berdampak terhadap semakin banyaknya waktu yang dibutuhkan dalam pengambilan keputusan maupun dalam konteks hubungan antar hierarkhi (*inter-hierarchies relationship*).

2. *The behavior strategy.* Pendekatan perilaku yang diimplementasikan melalui pelatihan dan pengembangan pegawai pemerintahan belum sepenuhnya menghasilkan pencapaian dan pengembangan *knowledge, skills and attitudes* secara sistematis. Hal ini dikarenakan pelatihan dan pengembangan dilakukan secara parsial, tidak konsisten, dan tidak diselaraskan dengan visi, misi, dan tujuan organisasi. Pelatihan dan pengembangan pegawai semestinya bertujuan untuk mendapatkan *knowledge, skills and new attitudes* yang akan mengarah pada *new behaviors*. *New behaviors* inilah yang kemudian akan mengarah pada peningkatan kualitas dan kinerja individu, kelompok, dan bahkan organisasi.[6]
3. *The technical strategy.* Di dalam organisasi pemerintahan daerah, *technical strategy* tidak menjadi prioritas utama dalam strategi pengembangan organisasinya. Kondisi demikian dapat dibuktikan dari belum maksimalnya pemberian layanan, dukungan, dan kemitraan pada masyarakat. Lebih jauh lagi, penggunaan teknologi yang masih dianggap sebagai *luxury goods* menyebabkan konsumsi teknologi dijadikan prioritas terakhir. Keadaan seperti ini dapat digolongkan sebagai perilaku resisten terhadap perubahan (*resistance to change*).

Menelisik beberapa referensi dapat diungkapkan bahwasanya permasalahan efektivitas lembaga-lembaga pemerintah merupakan kondisi umum di pemerintahan negara-negara berkembang dan negara-negara pada kondisi transisi. Di China misalnya, permasalahan efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah menjadi bahan diskusi intensif di kalangan akedemisi. Seiring dengan masa transisi, sorotan terhadap kinerja kelembagaan pemerintah semakin gencar. Ping Li (2002) dari Shantou University menuturkan bahwa efisiensi administratif (*administrative efficiency*)

6 *Pendekatan pelatihan dan pengembangan (training and development) --dalam konteks sistem kinerja organisasi-- digunakan sebagai upaya mengembangkan new knowledges, skills, attitudes, and behaviors. Dalam konteks tersebut oleh karenanya penting agar program pelatihan dan pengembangan dikaitkan dengan rencana stratejik organisasi. Tulisan mengenai kedua hal tersebut dapat dilihat dalam Haris Faozan (Menyelaraskan Strategi Diklat Aparatur ke dalam Rencana Stratejik sebagai Upaya Menemukan New Behaviors dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Pemerintah, dalam buku bunga rampai Administrasi Publik beberapa Catatan: Mengemban Misi Reformasi Birokrai dan Administrasi Negara Pada Pemerintahan Baru Pasca Pemilu 2004, Idup Suhady dan Sugiyanto (editors). Jakarta: Lembaga Administrasi Negara) dan (Penguatan Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Pemerintah dalam Majalah Manajemen Pembangunan, No. 51/III/Tahun XIV. 2005. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara*

banyak disebabkan oleh sistem kepemimpinan yang tidak kondusif. Lebih lanjut dikatakan bahwa eksistensi *governmental leadership system* pada esensinya bertujuan untuk menata kelembagaan, mengimplementasikan fungsi kepemimpinan, berfungsi mengatur tugas dan tanggung jawab serta kewenangan berbagai departemen. Dan satu fungsi lain yang tidak kalah penting dalam *governmental leadership system* adalah membangun hubungan dengan institusi lain dalam koridor tugas dan kewenangannya.

Dari uraian tersebut, kesimpulan sementara yang bisa ditarik adalah bahwa sistem kepemimpinan pemerintahan memegang pengaruh sangat besar terhadap efisiensi dan efektivitas sistem kelembagaan pemerintahan secara menyeluruh. Kondisi demikian dapat juga dikaitkan dengan permasalahan lama yang tetap eksis dan melekat dalam kelembagaan pemerintah (pusat dan daerah) di Indonesia. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dilihat dari karakteristik-karakteristik sebagai berikut:

- Besarnya ukuran organisasi. Penyusunan struktur organisasi pemerintah daerah pada umumnya belum melalui kajian akademis yang memadai. Kecenderungan pemerintah daerah selama ini lebih mendasarkan pada formasi maksimal yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah. Bahkan pada umumnya pemerintah daerah meminta formasi yang lebih besar dari yang ditentukan. Apakah kondisi seperti ini merupakan sesuatu yang sangat keliru? Tampaknya untuk menjawab hal tersebut diperlukan jawaban yang sangat hati-hati. Hal demikian perlu ditekankan karena kita perlu memperhitungkan subsistem-subsistem pemerintahan yang belum seluruhnya kondusif, misalnya kepegawaian dan penganggaran.
- Tumpang tindih tugas dan fungsi (*overlapping*) yang berlebihan. Meskipun untuk menghindari sama sekali *overlapping* tugas dan fungsi antar satuan unit kerja pemerintah daerah tampaknya sesuatu hal yang sulit dilakukan, selayaknya *overlapping* yang berlebihan harus dihindari. *Overlapping* yang berlebihan jelas menyebabkan inefisiensi yang berlebihan juga. Inefisiensi dimaksud bukan hanya menyangkut dana, tetapi juga tenaga, materi, dan waktu. Pada keadaan tertentu bahkan dapat memicu konflik karena masing-masing merasa punya kewenangan dan tanggungjawab. Sebaliknya, manakala tugas dan fungsi yang tumpang tindih tersebut tidak menarik lagi, kerapkali masing-masing pihak saling lempar tanggungjawab, sehingga tugas-tugas tidak tertangani dan akhirnya secara keseluruhan mengganggu pencapaian tujuan organisasi.
- Peranannya lebih bersifat *rowing* daripada *steering*. Struktur organisasi pemerintah daerah yang gemuk merupakan cerminan dari banyaknya fungsi *rowing* yang dikembangkan oleh pemerintah daerah (juga pemerintah pusat). Sementara pergeseran paradigma pemerintahan mengarah pada fungsi *steering*. Fungsi *rowing* tersebut tentunya

selain menyebabkan pemborosan baik dari sisi biaya, tenaga, material dan waktu juga kurang berdampak signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha. Energi dan dana pemerintah akan habis untuk mengerjakan hal-hal yang sebetulnya dapat dilaksanakan oleh masyarakat maupun dunia usaha sendiri. Akibat lain yang lebih mengkhawatirkan adalah perhatian pemerintah untuk mengerjakan hal-hal yang strategis --seperti mengembangkan manajemen pemerintahan yang handal-- menjadi terbengkalai.

- Lembaga yang tidak stabil. Perubahan organisasi yang sering terjadi menyebabkan berbagai kebijakan publik tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini diakibatkan karena perubahan organisasi berdampak negatif terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Akibat lain dari ketidakstabilan organisasi adalah terjadinya inefisiensi dalam pengelolaan asset organisasi yang telah dimiliki. Padahal asset tersebut telah menghabiskan dana dan tenaga yang sangat besar. Selain itu perubahan organisasi yang sering terjadi juga mengakibatkan menurunnya kinerja para karyawan dan bahkan menimbulkan keresahan di antara para karyawan. Kondisi ini terjadi disebabkan keberadaan suatu organisasi tidak didukung oleh suatu kajian yang komprehensif dan lebih berdasarkan pada kepentingan jangka pendek.

Secara teoritis tentunya organisasi perangkat daerah perlu didesain dengan benar. Hal tersebut menjadi sangat mendasar dan krusial karena di dalam struktur organisasi terdapat peraturan-peraturan, pembagian tugas, hubungan kewenangan yang sifatnya formal, koordinasi dan bahkan optimasi sumberdaya. Struktur organisasi menurut Lubis dan Huseini (1987) merupakan bentuk organisasi yang dirancang dengan memperhatikan akibat dari pengaruh keseluruhan faktor (lingkungan, ukuran organisasi, teknologi organisasi, sasaran yang ingin dicapai organisasi) secara bersama. Lebih lanjut, Atmosudirdjo (1996) mengartikan struktur organisasi sebagai jumlah total cara-cara (*ways*) melakukan pembagian kerja menjadi beraneka ragam tugas dan mencapai koordinasi tugas-tugas tersebut diantara pola-pola interaksi yang terdapat atau terjadi diantara para anggota organisasi melalui formalisasi (penegasan secara formal).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut, oleh karenanya dapat disepakati bahwa semakin kompleks struktur organisasi semakin dibutuhkan koordinasi, kontrol dan komunikasi yang intensif diantara organisasi yang ada sehingga para pimpinan bisa memastikan bahwa setiap unit kerja dapat berjalan dengan baik. Sehubungan dengan itu pula, sulit dibantah bahwa dalam mendesain organisasi perangkat daerah perlu memperhatikan munculnya berbagai perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya dalam hal pembagian urusan pemerintahan. Melalui proses desain organisasi yang baik, kelembagaan pemerintah daerah diharapkan mampu

meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Adalah sangat perlu bagi pemerintah daerah untuk mampu mencermati perkembangan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dewasa ini. Hal demikian menjadi semakin krusial karena keberadaan pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh lingkungan

Langkah awal dengan cara menentukan *adaptable structure* bagi pemerintah daerah merupakan sebuah tuntutan kekinian atas rendahnya kinerja struktur organisasi birokratik konvensional. Pada Gambar 1 ditawarkan arah perubahan struktur birokratik menjadi struktur organisasi yang sifatnya mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan (*adaptable structure*).

Model Struktur Birokratik		Model Struktur Adaptable
Kompleksitas Diferensiasi (*Complexity*)		
➢Diferensiasi vertikal dan horizontal tinggi dan gemuk ➢Jabatan-jabatan struktural yang diciptakan kurang memperhatikan mekanisme koordinasi dalam implementasi tugas dan fungsi ➢Struktur organisasi dibangun berdasarkan aspirasi yang kurang memadai	⏩	➢Diferensiasi vertikal dan horizontal dibuat datar dan ramping ➢Jabatan-jabatan structural yang diciptakan merupakan satu kesatuan yang utuh untuk mencapai visi, tujuan dan sasaran organisasi secara terpadu ➢Struktur organisasi dibangun berdasarkan visi sukses yang jelas
Formalisasi Penataan (*Formalization*)		
➢Formalisasi penataan (aturan, prosedur dan sebagainya) terpusat berdasarkan prosedur yang seragam ➢Aturan-aturan diciptakan untuk memastikan suatu respon sesuai dengan kebiasaan rutin ➢Menilai kinerja berdasarkan proses-prosesnya ➢Pengawasan dan pengecekan pekerjaan dilakukan setelah selesainya pekerjaan	⏩	➢Formalisasi penataan (aturan, prosedur dan sebagainya) didesentralisasikan berdasarkan satu tujuan melalui nilai-nilai bersama dan kerangka kerja yang lebih luas ➢Menyediakan kerangka kerja yang mampu memberikan kebebasan respon terhadap tantangan (*challenges*) yang berkembang ➢Menilai kinerja berdasarkan hasil yang dicapai ➢Pengawasan dan pengecekan kualitas pekerjaan dilakukan sejak awal
Sentralisasi Kewenangan (*Centralization*)		
➢Kewenangan berada pada pusat kekuasaan ➢Pegawai dipandang sebagai beban atau bahkan sumber kesalahan ➢Tujuan dan sasaran didefinisikan dengan fungsi-fungsi yang ada	⏩	➢Kewenangan didesentralisasikan pada pimpinan di bawahnya secara menyeluruh ➢Pegawai dipandang sebagai asset bernilai dan sumber kreativitas ➢Tujuan dan sasaran didefinisikan dengan *strategic issues*

Gambar 1
Pergeseran Model Struktur Birokratik menuju Model Struktur Adaptable
(Perspektif Dimensi-dimensi Struktur Organisasi)

politik administratif yang pergerakkannya sulit diprediksi (*uncertainty environment*). Dengan situasi dan kondisi yang terus berubah, *initial step* yang dapat dilakukan adalah dengan cara menentukan desain organisasi yang mampu beradaptasi (*adaptable structure*).

Pada dimensi *complexity*, kompleksitas diferensiasi vertikal dan horizontal perlu disesuaikan dengan *strategic issues* yang berkembang. Karakter demikian jelas membutuhkan penyesuaian menjadi struktur organisasi bervisi sukses yang jelas (*clear success vision*) dengan

memperhatikan secara jeli *strategic issues* yang berkembang. Pada dimensi *formalization*, formalisasi penataan aturan, kebijakan, prosedur dan sebagainya dirancang secara *rigid* sehingga sangat menyulitkan untuk mengambil respon-respon kreatif terhadap tantangan-tantangan (*challenges*) terkini. Untuk melakukan pergeseran dari formalisasi penataan secara *rigid* menuju formalisasi yang *adaptable*, instansi pemerintah perlu melakukan penyusunan kerangka kerja baru yang lebih luas (*new broader framework*) dan merepresentasikan nilai-nilai bersama (*shared values*) dimana kemudian kerangka kerja penataan tersebut dalam implementasinya didesentralisasikan.

Dalam konteks struktur *adaptable* tersebut, para anggota organisasi -- pimpinan puncak, menengah, bawah, pejabat fungsional dan para staf pelaksana sekalipun-- tidak lagi mengenal istilah "*a play safe individual*", karena mereka adalah para pengambil resiko. Dalam dimensi *centralization*, kewenangan pada struktur birokratik berada pada pusat kekuasaan atau pucuk pimpinan. Kewenangan dan pengambilan keputusan harus dapat didesentralisasikan sesuai dengan proporsinya, baik itu dalam konteks kelembagaan pemerintah daerah maupun dalam konteks instansional. Dengan kerangka kerja yang komprehensif dan jelas, desentralisasi kewenangan akan berjalan sesuai dengan skenarionya. Dengan melakukan penyesuaian seperti ini, unit-unit yang tersebar akan merasa lebih tertantang dalam menghasilkan kinerja yang lebih optimal.

Adaptable structure model dapat dijadikan salah satu rujukan untuk mengatasi berbagai kelemahan struktur birokratik yang tidak lagi sesuai dengan beragam fenomena kekinian. Salah satu fenomena kekinian, misalnya adalah permasalahan kelembagaan kerjasama antar daerah. Pemerintah daerah sebagai *trigger* pelaksanaan otonomi daerah, sudah saatnya mengambil sikap rasional atas berbagai tuntutan dan perkembangan lingkungan serta keterbatasan yang melekat di tubuh Pemerintah Daerah itu sendiri. Sikap rasional ini semakin penting mengingat sebagian pemerintah daerah berada pada kondisi kurang menguntungkan atas sumber daya alam yang dimiliki daerah. Meskipun sumber daya alam bukanlah satu-satunya tolok ukur peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), tetapi sementara ini, hal itulah yang selalu menjadi pokok wacana bagi sebagian besar pihak pemerintah daerah. Dalam konteks itu pula, maka kerjasama antar daerah menjadi sarana sangat penting bagi pemerintah untuk memenuhi tuntutan kualitas pelayanan publik di daerah. Organisasi Perangkat Daerah yang sudah terbentuk telah memberikan bukti bahwa keberadaannya tidak memiliki korelasi signifikan terhadap terwujudnya optimasi kerjasama antar daerah di sebagian besar daerah otonom di Indonesia. Oleh karena itu, tidak bisa tidak bahwa Pemerintah daerah harus kreatif dan inovatif dalam memecahkan berbagai permasalahan yang datang bertubi-tubi dan silih berganti.

POSITIONING BADAN KERJASAMA ANTAR DAERAH

Pada dasarnya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan bukanlah desentralisasi administratif ***an sich***, tetapi juga desentralisasi di bidang ekonomi,

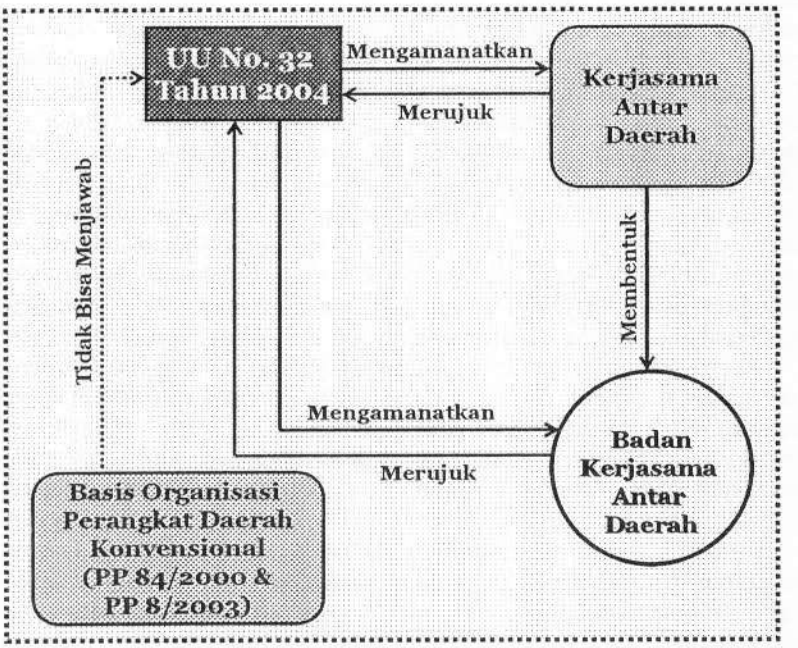
sosial dan budaya. Oleh karena itu dengan diberikannya otonomi kepada daerah, maka orientasinya bukan organisatoris atau administratif pada lembaga-lembaga pemerintahan di daerah semata, tetapi juga kepada masyarakat dan dunia usaha. Hal demikian juga dinyatakan oleh Mohammad Hatta bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, yang berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri kepentingan masyarakat (masyarakat umum dan dunia usaha) setempat.

Terwujudnya keselarasan dan keserasian antara kegiatan-kegiatan pemerintahan di daerah --terutama dalam penyelenggaran urusan otonomi daerah-- dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha merupakan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan memberikan otonomi kepada daerah, diharapkan pelayanan akan lebih cepat terwujud, dan pengambilan keputusan setiap kebijakan di daerah akan lebih cepat dilakukan. Selain itu dengan otonomi daerah akan mendorong timbulnya prakarsa dan partisipasi aktif masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Hal demikian selaras dengan inti otonomi daerah yaitu kebebasan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas demi terwujudnya kesejahteraan. Melalui mekanisme otonomi diharapkan dapat diperkuat struktur ekonomi daerah dan meningkatkan kuantitas dan kualitas produktivitas daerah. Pertumbuhan ekonomi kedaerahan yang mampu diakselerasi melalui otonomi diharapkan dapat mendukung terbentuknya sifat kemandirian daerah. Dengan kondisi demikian, pada tahap berikutnya akan mendukung terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dalam rangka meningkatkan kemakmuran seluruh masyarakat. Dalam pada itu, otonomi daerah pada dasarnya ditujukan untuk mendukung pemanfaatan pembangunan ekonomi di daerah agar sarana dan prasarana yang telah dibangun pemerintah dapat lebih dimanfaatkan. Selain itu, agar investasi lain yang dibangun oleh pemerintah dapat pula diikuti oleh pembangunan swasta daerah setempat. Dengan digalakkannya otonomi daerah dewasa ini, diharapkan dapat menumbuhkan *tripartite synergism* antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Untuk menciptakan *tripartite synergism* dibutuhkan peran stratejik pimpinan pemerintah daerah sebagai *trigger*-nya.

Menyimak uraian tentang esensi otonomi daerah sebagaimana deskripsi di atas, rasanya cukup jelas apa yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Berkaitan dengan kerjasama antar daerah sebagai salah satu peluang untuk mewujudkan optimasi pelayanan publik di daerah, maka pemerintah daerah harus mengambil sikap optimistik yang dibarengi dengan *competency attributes* yang memadai. Untuk menghadapi berbagai hambatan kerjasama antar daerah maka langkah utama yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan melakukan *positioning* kelembagaan. Bentuk kelembagaan yang diambil untuk

mengakomodasi urusan kerjasama ini adalah Badan, seperti yang disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, yang bernama Badan Kerjasama Antar Daerah. Menengok sebutan "Badan" dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berarti sebuah Lembaga Teknis Daerah (LTD).

takaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Dalam draft revisi PP No. 8 Tahun 2003 terjadi perubahan fungsi LTD, yakni bahwa LTD merupakan unsur pendukung tugas Kepala daerah, dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah



Gambar 2
Model Kerangka Pikir

Di dalam PP No. 8 Tahun 2003 disebutkan bahwa LTD merupakan unsur pelaksana tugas tertentu. Tugas LTD yaitu melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah dalam lingkup tugasnya. Bidang tugas LTD meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpus-

melalui Sekda. Adapun tugas LTD yaitu melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah dalam lingkup tugasnya. Sementara bidang tugas LTD masih sama seperti sebelumnya.

Sebagaimana diketahui bahwa penataan kelembagaan pemerintah daerah harus berpedoman pada beberapa parameter, diantaranya adalah parameter kewenangan. Penggunaan parameter

kewenangan berarti bahwa pembentukan kelembagaan pemerintah daerah harus sesuai dengan otoritas yang dimiliki berdasarkan peraturan perundang-undangan. Merujuk pada UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 195 dan Pasal 196 (lihat pada Tabel 1), maka sangat jelas bahwa pembentukan "Badan Kerjasama Antar Daerah" memiliki ketentuan dasar hukum yang sangat kuat. Meskipun Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara pelaksanaan ketentuan pembentukkan "Badan Kerjasama Antar Daerah" belum ada, Pemerintah Daerah perlu mengambil inisitif secara kreatif dan inovatif. Langkah demikianlah yang disebut dengan *positioning* kelembagaan (lihat Gambar 2 Model Kerangka Pikir)[7].

Positioning kelembagaan demikian merupakan sikap kreatif dan inovatif pemerintah daerah atas fenomena kebijakan kerjasama antar daerah yang belum dirancang dan dijelaskan secara tuntas oleh pemerintah pusat.

Positioning kelembagaan seperti ini didasarkan pada perkembangan lingkungan yang tidak bisa diprediksi harus diantisipasi, baik lingkungan eksternal makro/mikro maupun lingkungan internal pemerintah daerah itu sendiri. Menyadari atas berbagai keterbatasan pemerintah daerah dan suatu daerah, maka kerjasama antar daerah merupakan langkah cerdas dan stratejik.

Untuk mewujudkan dan mengoptimasi kerjasama antar daerah itulah UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan pembentukan kelembagaan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama antara pihak-pihak yang menjalin kerjasama. Sehubungan dengan adanya pasal-pasal yang berkaitan dengan kerjasama antar daerah sebagaimana tertuang di dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka Pemerintah perlu menterjemahkannya ke dalam kebijakan teknis (Peraturan Pemerintah) dengan baik dan benar. Dalam penyusunannya, pemerintah harus menyimak dan mencermati fenomena kerjasama antar daerah yang sudah ada selama ini sehingga kebijakan tersebut mampu menjawab permasalahan kerjasama antar daerah.

Selain masalah umum kelembagaan kerjasama antar daerah, aspek penting yang harus menjadi perhatian Pemerintah dalam menyusun kebijakan teknis kerjasama antar daerah, diantaranya yaitu:

1. Penetapan pihak-pihak yang diperbolehkan terlibat di dalam kerjasama antar daerah.
2. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat di dalam kerjasama antar daerah dan mekanisme pengujian persyaratannya.
3. Pengaturan kedudukan, tugas, dan fungsi masing-masing pihak yang terlibat dalam kelembagaan kerjasama antar daerah.

---

7 *Basis Organisasi Perangkat Daerah Konvensional yang mengacu pada PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003 tidak bisa menjawab Pasal-Pasal yang berkaitan dengan kerjasama antar daerah sebagaimana tertuang di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Judgement demikian didasarkan pada substansi ke dua PP tersebut yang tidak mengatur kelembagaan kerjasama antar daerah. Sehubungan dengan hal itu, UU No. 32 Tahun 2004 secara eksplisit menegaskan bahwa pengaturan tentang kelembagaan kerjasama antar daerah akan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah*

4. Besaran organisasi dan pengaturan eselonisasi, mengingat Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah akan mengkoordinasikan berbagai Dinas Daerah dalam pelayanan publik.
5. Pengaturan persyaratan jabatan dalam Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah.
6. Pengaturan kedudukan, tugas, dan fungsi kelembagaan kerjasama antar daerah dalam kerangka Organisasi Perangkat Daerah .
7. Mekanisme koordinasi antar pihak-pihak yang terlibat dalam kelembagaan kerjasama antar daerah.
8. Mekanisme koordinasi antara kelembagaan kerjasama antar daerah dengan Organisasi Perangkat Daerah.
9. Mekanisme pertanggungjawaban dan pelaporan Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah.
10. Mekanisme penganggaran dan pembiayaan Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah.
11. Penentuan jenis pelayanan yang dapat dikerjasamakan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa keberadaan kelembagaan pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan secara keseluruhan. Eksistensi pemerintah daerah jelas merupakan kehendak dari *the man behind the government system*, yaitu pemerintah. Sebagai sistem pemerintahan yang solid tentu akan mengarah pada pencapain tujuan negara itu sendiri. Tujuan negara dapat dicapai apabila tujuan daerah per daerah dapat tercapai, karena tujuan negara merupakan akumulasi tujuan daerah-daerah. Untuk mencapai kondisi tersebut harus terbangun sinergi diantara tiga pilar, yaitu negara, masyarakat, dan dunia usaha yang secara singkat disebut sinergisitas tripartit.

PENUTUP

Kerjasama antar daerah adalah sebuah konsep yang tampaknya sederhana. Tetapi pada kenyataannya mewujudkan kerjasama antar daerah -- apalagi secara optimal-- merupakan sebuah penantian panjang dan mungkin masih belum berakhir. Konsepsi kebijakan kerjasama antar daerah, dari dekade ke dekade, telah banyak menghiasi peraturan perundangan di Indonesia. Tampaknya Pemerintah masih merasa enggan melihat daerah-daerah saling membantu dan saling memberdayakan. Keengganan tersebut dapat dilihat dari belum memadainya komitmen Pemerintah untuk segera mewujudkan kebijakan teknis mengenai kerjasama antar daerah. Adalah sebuah kenyataan menarik, dimana kondisi tersebut tidak direspon dengan positif oleh sebagain besar daerah-daerah otonom di penjuru tanah air, dan khususnya oleh pemerintah daerah. Atau mungkin bisa jadi bahwa pemerintah daerah juga enggan melihat masyarakatnya berada pada taraf hidup yang sejahtera.

Kandungan terdalam dari konsepsi otonomi daerah adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat daerah. Di dalam konsepsi otonomi daerah, salah satu langkah yang dicanangkan untuk menuju pada kesejahteraan rakyat adalah terbangunnya kerjasama antar daerah secara optimal. Konsepsi *good governance* yang menitikberatkan pada sinergisme tiga pilar, yaitu negara, masyarakat, dan dunia usaha bagi bangsa Indonesia bukanlah barang baru. Esensi

good governance tersebut sudah dikenal sangat lama di dalam konsepsi kebijakan otonomi daerah dan konsepsi demokrasi ekonomi di Indonesia. Tetapi sayangnya, operasionalisasi dan instrumentasi konsep kerjasama antar daerah tersebut belum mampu diciptakan. Melihat keadaan seperti ini, sebaiknya pemerintah daerah mengambil sikap dan melakukan terobosan dengan cerdas.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Atmosudirdjo, P. 1996. *Teori Organisasi Dalam Ilmu Administrasi*. Jakarta: STIA-LAN Press.

Chi, T. 2000. *Option to Acquire or Divest a joint Venture*, Strategic Management Journal, Vol. 21.

Grant, R. 1996. *Prospering In Dynamically-Competitive Environment Organizational Capability As Knowledge Integration*, Organization Science Journal, Vol. 7.

Gulati, R., N. Nohria and A. Zaheer. 2000, *Strategic Network,* Strategic Management Journal, Vol. 21.

Hale, S.P. 1996. *High Performance Organization* dalam Perry, J.L., Handbook of Public Administration (2nd ed), San Francisco: Jossy-Bass Inc.

Kwan, Jenny. *Public Private Partnership : A Guide for Local Government.* Ministry of Municipal Affairs. British Columbia. May 1999, dalam "Kerjasama Kemitraan Pemerintah Daerah" , Mariman Darto, 2006, akan terbit dalam buku Manajemen Pemerintahan Daerah, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Kale, P., H. Singh and H. Perlmutter. 2000. *Learning And Protection Of Proprietary Assets In Strategic Alliances: Building Relational Capital,* Strategic Management Journal, Vol. 21.

Lubis, S.B.H dan Huseini, M. 1987. *Teori Organisasi: Suatu pendekatan makro*. Pusat Antar Universitas-Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta:Universitas Indonesia.

Morgan, C. and S. Murgatroyd. 1994. *Total Quality Management In The Public Sector.* Buckingham : Open University Press.

Ping, Li. 2002. *Thoughts On The Enhancement Of China's Governmental Administrative Efficiency After The Entrance Into WTO With Views On Reform In China's Government Leadership System.* Chinese Public Administration Review, 1/1 (Jan/Mar 2002).

Pusat Kajian Manajemen Kebijakan. *Laporan Kajian Kerjasama Antardaerah Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah.* Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 2001:13

Reuer, JJ and MP Koza. 2000. *Asymmetric Information And Joint Venture Performance: Theory And Evidence For Domestic And International Joint Venture,* Strategic Management Journal, Vol 2.

Spender, J.C. 1996. *Making Knowledge the Basis of Dynamic Theory of the Firm,* Strategic Management Journal, Winter Special Issue, Vol 17.

Stuart, T.E., H. Hoang and R.C. Hybels. 1999. *Interorganizational Endorsements And The Performance Of Entrepreneurial Ventures,* Administrative Science Quarterly, Vol. 44.

Teece, D.J., G. Pisano and A. Shuen. 1997. *Dynamic Capabilities and Strategic Management,* Strategic Management Journal, Vol 18.