

KELEMBAGAAN DAN KETATALAKSANAAN ANTAR DAERAH PERBATASAN¹

Oleh : Drs. Dayat Hidayat, M.Si. (editor)**

Abstrak

Amanat Undang-Undang No. 32/2004 tentang Otonomi Daerah dimaknai, bahwa kesejahteraan rakyat menjadi muara dari segala daya usaha, termasuk dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah. Prinsip kesejahteraan adalah menjaga keserasian hubungan antardaerah dan hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah yang ditunjukkan dengan adanya kerjasama sehingga kegiatan tersebut melahirkan kesejahteraan bersama, tidak terjadi ketimpangan dan masih tetap lestarinya kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kerjasama antarsusunan pemerintahan daerah menjadi sesuatu yang sangat penting. Terlebih lagi kerjasama tersebut dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan melalui pelayanan yang baik kepada masyarakat. Untuk itu kerjasama antarpemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelayanan, diimplementasikan dalam bentuk badan kerjasama pelayanan antarpemerintah daerah yang disandarkan pada konstruksi yang profesional dan saling menguntungkan dalam bentuk badan kerjasama pelayanan. Dengan demikian kepentingan pelayanan masing-masing pemerintah daerah kepada masyarakatnya dapat dijembatani dengan efektif.

PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa tujuan Otonomi Daerah adalah untuk : 1) meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat; 2) menjamin keserasian hubungan antardaerah dengan daerah lain, dimana akan berlangsung kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah; dan 3) mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah, yang diwujudkan dalam

bentuk kemampuan memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dengan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Amanat undang-undang tersebut dimaknai, bahwa kesejahteraan rakyat menjadi muara dari segala daya usaha, termasuk dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah. Prinsip kesejahteraan adalah menjaga keserasian hubungan antardaerah dan hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah yang ditunjukkan dengan adanya kerjasama sehingga kegiatan tersebut melahirkan kesejahteraan

* Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti PKP2A I LAN pada Tahun Anggaran 2007

** Editor adalah peneliti di PKP2A I LAN

bersama, tidak terjadi ketimpangan dan masih tetap lestari kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kerjasama antarsusunan pemerintahan daerah menjadi sesuatu yang sangat penting. Terlebih lagi kerjasama tersebut dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan melalui pelayanan yang baik kepada masyarakat. Untuk itu kerjasama antarpemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelayanan, diimplementasikan dalam bentuk badan kerjasama pelayanan antarpemerintah daerah yang disandarkan pada konstruksi yang profesional dan saling menguntungkan dalam bentuk badan kerjasama pelayanan. Dengan demikian kepentingan pelayanan masing-masing pemerintah daerah kepada masyarakatnya dapat dijembatani dengan efektif.

Badan kerjasama pelayanan antarpemerintah daerah kabupaten/kota dapat diwujudkan dalam suatu kawasan, diantaranya kawasan atau wilayah dalam satu provinsi. Hal ini sejalan dengan fungsi pemerintah provinsi yang mengkoordinasikan kepentingan antarpemerintah kabupaten/kota dalam mencapai kesejahteraan pelayanan kepada masyarakat. Kepentingan pelayanan bersama yang dimaksud dapat dilakukan dengan pembentukan badan pelayanan bersama dalam urusan-urusan tertentu kepada masyarakat yang ada pada dua pemerintah daerah kabupaten/kota atau lebih.

Upaya mewujudkan peningkatan pelayanan yang lebih baik oleh pemerintah daerah kabupaten/kota adalah kewajiban yang harus ditunaikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat

sebagaimana janji politiknya. Bilamana tugas dan kewajiban tersebut tidak dijalankan, maka yang dirugikan adalah masyarakat. Selama ini, masyarakat yang berada dalam kawasan provinsi sudah lama melakukan kerjasama, baik antarindividu maupun antarkelompok dalam satu wilayah pemerintah daerah yang berbeda. Secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat telah melakukan penilaian mengenai kelebihan dan kekurangan pelayanan yang dilakukan masing-masing pemerintah daerah. Untuk itu, pengetahuan masyarakat mengenai pelayanan hendaknya menjadi pemicu untuk terus meningkatkan pelayanan, termasuk dalam kerja sama pelayanan.

Dibentuknya badan kerjasama antarpemerintah daerah dalam pelayanan bersama memungkinkan akan menepis perbedaan perlakuan pada masyarakat di masing-masing daerah yang berdekatan. Selain keuntungan semakin mudah dan mudahnya pelayanan kepada masyarakat, juga memungkinkan badan pelayanan bersama akan lebih efisien bagi pemerintah daerah yang bekerjasama. Dengan demikian, banyak keuntungan yang akan diraih manakala kerjasama antarpemerintah daerah dapat diwujudkan, terlebih lagi pada masyarakat yang berada dalam satu kawasan.

Secara normatif, berikut diutarakan keuntungan-keuntungan yang akan diraih menurut PP No. 50 tahun 2007 sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1
Keuntungan Kerjasama Daerah Menurut PP 50/2007

No	Keuntungan Kerjasama Daerah Menurut PP 50/2007
1.	Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan asas desentralisasi kewenangan Pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai kepentingan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan daerah lain dan pihak ketiga.
2.	Kerjasama daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyeraskan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal.
3.	Melalui kerjasama daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antardaerah dan daerah tertinggal.
4.	Kerjasama daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, kerjasama daerah yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sumber: PP No. 50/2007

Berbagai Peraturan dan perundangan yang telah diterbitkan tersebut secara umum dipandang memadai untuk dilaksanakannya kerjasama antardaerah. Namun demikian, dalam kenyataannya Badan Kerjasama antar Daerah dalam mengimplementasikan kerjasama antardaerah, khususnya yang menyangkut badan kerjasama pelayanan antarpemerintah daerah dalam suatu wilayah Provinsi diperlukan panduan yang lebih rinci dalam bentuk peraturan daerah (Perda) mengenai Tata Cara Kerjasama Pelayanan antarpemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Berbekal studi sebelumnya dan dengan mempertimbangkan substansi

Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah, dan dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 50/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antardaerah, maka arah kajian kerjasama antardaerah kali ini pada masalah *Implementasi Badan Kerjasama Pelayanan Antarpemerintah Daerah Kabupaten/kota yang Berada dalam Wilayah Provinsi*. Dengan demikian, maka rumusan masalah yang dilakukan, yakni: *Bagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antardaerah dapat*

diimplementasikan dalam bentuk pedoman pelaksanaan badan kerjasama pelayanan antarpemerintah kabupaten/kota pada suatu wilayah provinsi?

Tujuan utama kajian kerjasama pelayanan antar daerah dalam satu Provinsi adalah diperolehnya formulasi rumusan peraturan daerah yang mengatur kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu provinsi yang didasarkan atas kebutuhan antar daerah pada satu sisi dan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 pada sisi lain. Adapun manfaat kajian adalah menjadi bahan dasar yang dapat dipergunakan oleh Pemerintah daerah untuk merumuskan peraturan daerah berkenaan dengan penyelenggaraan kerjasama pelayanan publik antar daerah kabupaten/kota pada suatu Provinsi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan kerjasama antar daerah diasumsikan akan banyak mendatangkan banyak keuntungan bagi pemerintah daerah itu sendiri. Hasil kajian LAN Jakarta (2004:17-18) menemukan ada delapan keuntungan, yakni:

- a. Meningkatkan efisiensi yang dapat dicapai dengan membangun ukuran yang optimal dari unit-unit operasional dari fungsi ke fungsi.
- b. Perlengkapan, fasilitas dan tenaga kerja yang kurang termanfaatkan dan mahal dapat ditanggung bersama. Fasilitas dan perlengkapan yang jarang digunakan dan mahal serta personil yang spesialis akan dimanfaatkan secara lebih baik.
- c. Pemerintah daerah dapat memperoleh pelayanan atau produk yang tidak dapat dihasilkan sendiri

atau yang hanya dapat dibuat dengan biaya yang tinggi.

- d. Duplikasi usaha dapat dihapuskan dan efisiensi pelayanan secara keseluruhan ditingkatkan.
- e. Masalah yang mempengaruhi beberapa pemerintah daerah dapat dipecahkan tanpa mengubah struktur dasar dari sistem pemerintahan daerah.
- f. Penyelenggaraan kerjasama antar daerah dapat mempertinggi kemampuan pelayanan pemerintah dari daerah-daerah kecil, melalui pemberian ijin kepada mereka untuk menyediakan pelayanan-pelayanan khusus kepada penduduknya yang mungkin tidak dapat diupayakan mereka.
- g. Kontrak-kontrak pemberian pelayanan dalam kerjasama antar daerah menjadikan pemerintah daerah dapat menghindari biaya awal dari pembelian peralatan baru atau rekrutmen staf untuk penyediaan pelayanan tertentu.

Sumber lain menyebutkan, manfaat kerjasama antar daerah dari Peter Knip (dalam LAN: 2004) bahwa keuntungan penggalangan badan kerjasama antardaerah adalah : 1). Memberi kontribusi bagi penguatan pemerintah daerah, karena kerjasama antar daerah mengedepankan pembangunan yang demokratis dan berkelanjutan; 2). Daerah yang sedang membangun dan berada pada tahap transisi, dimana tanggung jawab pemerintah daerah meluas secara cepat akibat dari desentralisasi, mempunyai kebutuhan nyata untuk bertukar pengalaman dengan daerah-daerah yang telah maju. Kerjasama antar

daerah secara efektif menjembatani kebutuhan tersebut; dan 3). Memberi kontribusi pada peluang pembangunan berbasis partisipasi masyarakat.

Selanjutnya keuntungan kerjasama antar daerah disinyalir akan berimplikasi langsung pada penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah sebagaimana yang diungkapkan Jenny Kwan (dalam LAN Jakarta, 2007: 689-670), sebagai berikut:

- a. Penghematan biaya (*cost saving*). Kerjasama akan dapat menghemat berbagai biaya yang seharusnya ditanggung sendiri oleh pihak pemerintah daerah.
- b. Pembagian resiko (*risk sharing*). Kerjasama antar pemerintah daerah memungkinkan adanya pembagian resiko-resiko yang mungkin terjadi di antara kedua belah pihak.
- c. Peningkatan atau pemeliharaan kualitas pelayanan (*improve level of services or maintaining existing level of services*). Kerjasama antar pemerintah daerah dapat mendorong berbagai inovasi dalam penyediaan/ penyelenggaraan pelayanan.
- d. Meningkatkan pendapatan (*enhancement of revenue*). Kerjasama juga memungkinkan diterapkannya *user fee* yang mencerminkan biaya sesungguhnya dalam penyediaan pelayanan.
- e. Implementasi yang lebih efisien (*more efficient implementation*). Kerjasama antar pemerintah daerah memungkinkan penyelenggaraan pelayanan berjalan secara lebih efisien sesuai dengan sumber-sumber yang digunakan.
- f. Keuntungan ekonomi (*economics benefits*). Kerjasama antar

pemerintah daerah memungkinkan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi daerah dimana kerjasama diterapkan.

Kerjasama daerah atau badan kerjasama dalam pelayanan antardaerah kabupaten/kota dalam satu wilayah Provinsi, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Tahun 2005 harus dilandaskan pada prinsip: Efisiensi; Efektivitas; Sinergis; Saling menguntungkan; Kesepakatan bersama; Itikad baik; Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; Persamaan kedudukan; Keadilan; dan Kepastian hukum.

Dengan mempertimbangkan berbagai pendapat dan peraturan yang ada, maka formulasi peraturan daerah mengenai kerjasama pelayanan publik sekurangnya memuat lima bagian, yakni:

- a. Memuat rumusan mengenai ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip dasar kerjasama pelayanan publik antar daerah pada suatu Provinsi. Ketentuan umum ini menyangkut objek dan subjek kerjasama pelayanan, bentuk kerjasama, tata cara kerjasama dan mekanisme penyelesaian kerjasama.
- b. Objek dan subjek kerja sama pelayanan publik antar daerah pada satu Provinsi yaitu jenis pelayanan publik yang dikerjasamakan tersebut merupakan kebutuhan bersama dan dipandang akan menjadikan pelayanan kepada masyarakat lebih efektif, efisien dan memuaskan. Sedangkan subjek atau pihak yang melakukan kerjasama adalah pemerintah daerah kabupaten/kota

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan dengan dua pendekatan, yakni pendekatan normatif perundangan dan pendekatan kualitatif. Metoda yang digunakan adalah metode deskriptif eksploratif, yang diarahkan untuk menjawab rumusan masalah yang ditetapkan mengenai orientasi, azas dan mekanisme badan kerjasama antardaerah berikut dengan formula mengenai mekanisme penyelesaian bilamana terjadi perselisihan mengenai badan kerjasama pelayanan antardaerah. Sedangkan teknik dan/atau instrumen pengumpulan data yang digunakan ada 4 (empat), yaitu:

- 1) Penyebaran dan pengisian kuesioner berkenaan dengan formulasi badan kerjasama antar daerah kabupaten/kota dalam satu Provinsi.
- 2) Penjarangan data sekunder untuk menunjang analisis, seperti laporan kegiatan, hasil penelitian, dokumen perencanaan, berkenaan dengan badan kerjasama antar daerah.
- 3) Wawancara langsung kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam mewujudkan badan kerjasama antar daerah kabupaten/kota dalam suatu Provinsi

Mengingat berbagai keterbatasan, maka kajian formulasi peraturan mengenai badan kerjasama antar daerah hanya memfokuskan pada formulasi dan implementasi kerjasama antar kabupaten/kota yang berada dalam satu provinsi dalam bidang pelayanan publik. Badan kerjasama pelayanan publik tersebut yang berada di beberapa wilayah Provinsi di Indonesia. Kekurangan dan

penguatan data formula peraturan akan dilakukan dengan menggunakan data hasil studi kerjasama antar daerah terdahulu.

KONSEP KERJASAMA DAN LEMBAGA KERJASAMA PELAYANAN ANTAR DAERAH

1. Kerjasama dalam Perspektif Pandangan dan Hasil Kajian.

Istilah kerjasama dalam Bahasa Indonesia seringkali dikomparasikan dengan makna kemitraan (*partnership*). Penggunaan istilah dengan makna yang sama sepertinya sudah menjadi kebiasaan. Pada Kamus Umum Bahasa Indonesia dan juga *Cambridge International Dictionary of English* ditemukan adanya perbedaan keduanya. Kerjasama (koperasi) diartikan sebagai *kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa pihak (lembaga, pemerintah, dan sebagainya) untuk mencapai tujuan bersama (to act work together for a particular purpose, or to help someone willingly when help is requested)*. Sedangkan makna kemitraan (*partnership*) diartikan sebagai *perihal hubungan (jalinan kerjasama dan sebagainya) sebagai mitra (partnership is the state for being a partner)*.

Flo Frank and Anne Smith (2000: 5) memaknai kerjasama sebagai hubungan dua pihak atau lebih dengan mengacu pada tujuan yang sama. Keduanya melakukan perjanjian dalam rangka berusaha bersama. Dengan demikian kerjasama mengacu pada pelaku atau orang yang melakukan kerjasama (bersama-sama) dalam hubungan yang saling menguntungkan. Atau dengan kata lain mengerjakan sesuatu hal bersama

disebabkan tidak memungkinkan akan dapat dicapai sendirian (dalam LAN, 2004). Berkaitan dengan kerjasama antarpemerintah atau *intergovernmental cooperation*, kerjasama mengarah pada susunan kerjasama antara dua pemerintah atau lebih untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, penyediaan suatu layanan atau memecahkan masalah satu sama lain secara bersama.

Dari kedua batasan tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa kerjasama antar daerah adalah satu perilaku dan tindakan yang diwujudkan dalam bentuk serangkaian upaya yang dilakukan bersama oleh dua daerah atau lebih dalam rangka mencapai tujuan bersama. Kerjasama dalam pelayanan dimaksudkan, Usaha yang dilakukan secara bersama dengan sifatnya tersusun yang didalamnya terdapat proses pengaturan, pengurusan, dan pengawasan pelayanan pada bidang-bidang tertentu untuk mencapai tujuan bersama yakni memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat di kedua daerah atau lebih.

Berlangsungnya kerjasama antardaerah dilatarbelakangi oleh beberapa alasan. *Pertama*, karena adanya saling ketergantungan, khususnya dalam aktivitas perekonomian. *Kedua*, adanya perbedaan dalam kepemilikan sumber daya. *Ketiga*, adanya kebutuhan spesialisasi dalam kerangka meningkatkan nilai tambah suatu daerah; serta; *Keempat*, karena kondisi geografis dan karakteristik masing-masing daerah yang berbeda-beda.

Kerjasama membutuhkan persyaratan. Syarat utamanya adalah masing-masing pihak atau daerah *mempunyai kedudukan yang setara* dalam kerjasama. Syarat lain adalah masing-masing pihak mempunyai

kemungkinan memperoleh keuntungan. Keuntungan berlangsung bilamana masing-masing daerah memiliki keunggulan, yang keunggulannya bisa disinergikan. Dengan demikian, baik keunggulan maupun ketidakeunggulan tidak saling ditutupi, melainkan saling diketahui. Persyaratan lain yang harus ada, yakni apabila *keduanya terjalin kepercayaan* untuk mengelola bersama berkenaan dengan pemanfaatan keunggulan dan perolehan menutupi kelemahan suatu pihak atau daerah.

Berkenaan dengan ketiga syarat tadi, maka kepercayaan merupakan syarat dasar yang sekaligus menjadi modal kedua belah pihak untuk terus dijalin dan dipupuk. Tidak ada kerjasama bilamana tidak ada kepercayaan. Kepercayaan yang penuh pada kedua belah pihak atau lebih memungkinkan hambatan kerjasama dapat diatasi. Dalam konteks pelayanan, kepercayaan melakukan kerjasama akan dapat mengatasi hambatan dalam meningkatkan usaha pelayanan kepada masyarakat. Fukuyama (2002) menjelaskan kepercayaan kedua belah pihak akan menjadi keduanya berorientasi pada produktivitas.

Secara konseptual, kerjasama antardaerah dalam *public-private partnership* sebenarnya akan memberi peluang yang menarik dalam menyediakan fasilitas publik yang sudah pasti akan dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah. Kerjasama kemitraan seperti itu ditandai oleh pembagian investasi, resiko, tanggung jawab dan memberikan penghargaan terhadap sesama mitra usaha, baik pada pemerintah maupun swasta yang bermitra.

2. Kerjasama Pelayanan Antar Daerah Perspektif UU No. 32/2004

Berdasarkan tujuan otonomi daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka pelayanan kepada masyarakat merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat. Pasal-pasal yang menjadi landasan dalam pengaturan kerjasama antar daerah (termasuk kerjasama pelayanan publik antardaerah) adalah pasal 195 pasal 196 dan 198. Uraianya, sebagai berikut:

Pasal 195 UU 32/2004 berbunyi:

- 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 antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.
- 3) Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerjasama dengan pihak ketiga.
- 4) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Secara eksplisit diutarakan bahwa kerjasama antardaerah tujuannya adalah *meningkatkan kesejahteraan rakyat*. Memang kerjasama bersifat pilihan pada setiap lembaga pemerintah daerah, namun hanya lembaga daerah yang memiliki visi ke depan yang melakukan kerjasama. Tanpa kerjasama, sulit kiranya dicapai kesejahteraan masyarakat.

Meskipun demikian, kerjasama harus dipertimbangkan berkaitan dengan efisiensi dan efektifitasnya, khususnya dalam pelayanan publik. Kerjasama harus bisa melahirkan daya sinergi dan lebih khusus harus bisa melahirkan saling menguntungkan. Efektivitas, efisiensi, sinergis dan saling menguntungkan antarlembaga dipandang menjadi prinsip dalam pelaksanaan kerjasama dalam pelayanan publik antardaerah.

Pada ayat dua dijelaskan bahwa kerjasama dapat dilembagakan dalam bentuk *badan kerjasama* antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Badan tersebut dapat melibatkan pihak ketiga. Persoalan yang harus dihindari adalah badan kerjasama pelayanan antar daerah tidak membebani masyarakat. Untuk itu harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Pasal 196, UU 32/2004 berbunyi sebagai berikut:

- 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.
- 4) Apabila daerah tidak melaksanakan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah.

Badan kerjasama yang dalam pelaksanaan urusan mengakibatkan dampak lintas daerah harus dikelola bersama oleh daerah terkait, artinya masing-masing daerah harus berada di dalam badan tersebut. Keberadaannya agar badan kerjasama dapat berjalan secara efisien (tidak menjadi beban) bagi daerah karena tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan Badan kerjasama antar daerah yang melintas tersebut berkaitan dengan pelayanan yang melewati beberapa kabupaten yang memang menjadi kewajiban pemerintah, seperti nampak kerjasama dalam satu provinsi.

Pasal 198, UU 32/2004 menjelaskan:

- 1) Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu Provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- 2) Apabila terjadi perselisihan antarProvinsi, antara Provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- 3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final.

Pencapaian peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan pembentukan Badan kerjasama bukan tanpa masalah. Apabila pada badan kerjasama antar daerah dalam satu provinsi terjadi perselisihan dalam penyelenggaraannya, maka Gubernur berkewajiban menyelesaikan perselisihan dimaksud.

Sedangkan manakala terjadi perselisihan antarProvinsi, antara Provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, maka Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud.

3. Prinsip-prinsip Badan Kerjasama Pelayanan.

Surat edaran Mendagri No. 120/1730/SJ tanggal 1 Juli 2005 menyebutkan bahwa prinsip-prinsip yang harus dijalankan secara konsisten oleh pemerintah daerah yang akan bekerjasama, yakni: Transparansi, Akuntabilitas, Partisipasi, Saling menguntungkan dan memajukan, Kerjasama dibangun untuk kepentingan umum, Keterkaitan yang dijalin atas dasar saling membutuhkan, Keberhasilan kerjasama saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat, Kepastian hukum dan Tertib penyelenggaraan pemerintah daerah. Sedangkan kerjasama daerah atau badan kerjasama dalam pelayanan antardaerah kabupaten/kota dalam satu wilayah provinsi, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 PP 50 Tahun 2007 harus dilandaskan pada: Efisiensi; Efektivitas; Sinergis; Saling menguntungkan; Kesepakatan bersama; Itikad baik; Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; Persamaan kedudukan; Keadilan; dan Kepastian hukum.

Berdasarkan Undang-undang 32/2004 memberikan arahan, bahwa pelaksanaan kerjasama antar daerah dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Prinsip kerjasama disandarkan pada empat pilar

utama, yakni: 1) dilakukan secara efektif dalam peningkatan pelayanan publik; 2). Dilaksanakan secara efisien dalam peningkatan pelayanan publik; 3) dilaksanakan secara sinergis; dan 4) dilaksanakan atas dasar saling menguntungkan.

4. Jenis-jenis Pelayanan Publik yang Dikerjasamakan Antarpemerintah Daerah.

Urusan-urusan pelayanan publik yang dapat dikerjasamakan antar daerah kabupaten/kota di Indonesia diantaranya: Pengadaan tenaga kerja, Pengadaan air dan irigasi pertanian beserta pemeliharaannya, Pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan, Pariwisata, Pembinaan dan pemukiman dan penyebaran penduduk, Pembangunan dan pemeliharaan saluran air minum dalam memenuhi kebutuhan penduduk di dua daerah atau lebih, Peningkatan hasil produksi pertanian, industri dan kerajinan rakyat dan pengaturan dalam pemasarannya, Pendanaan sumber-sumber pembangunan, Pemberian bantuan tenaga ahli, permodalan atau peralatan, Pendidikan dan penyelenggaraan peningkatan keterampilan, Tukar-menukar informasi, Pelayanan kesehatan, dan lain-lain.

5. Aspek-aspek Badan Kerjasama Pelayanan

Daerah otonom sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum memiliki tiga kategori sumber daya yang dapat digunakan untuk kerjasama pelayanan, yakni: (a) Sumber Daya Manusia (SDM); (b) Sumber Daya Alam (SDA); dan (c) Sumber Daya Buatan (SDB). Untuk

mengelola (memanfaatkan dan mengembangkan) ketiga sumber daya tersebut, maka diperlukan tiga modal kerjasama yaitu ketersediaan modal dana; ketersediaan modal sosial; dan ketersediaan modal intelektual dengan kualitas dan kuantitas berbeda-beda untuk masing-masing daerah otonom.

Modal Intelektual adalah modal yang terakumulasi dalam intelektual para individu, baik dalam bentuk pengetahuan, informasi, hak milik intelektual bahkan pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan (Stewart, 1998:X). Sementara *Modal Sosial* adalah kekayaan suatu komunitas berupa nilai-nilai, norma-norma yang digunakan untuk menjaga keutuhan dan mendorong kemajuan komunitas bersangkutan. Modal sosial yang paling penting adalah kepercayaan (Francis Fukuyama, 2002). Kepercayaan adalah harapan-harapan terhadap keteraturan, kejujuran dan perilaku kooperatif yang muncul dari dalam sebuah komunitas yang didasarkan pada norma-norma yang dianut bersama oleh anggota-anggota komunitas itu.

6. Pola Badan Kerjasama Pelayanan

Dalam sambutan Menteri Dalam Negeri di pembukaan rapat kerja Gubernur Mitra Praja II se-Jawa Bali, Lampung dan NTB Tanggal 11 Oktober 2002 di Bandar Lampung, dikatakan: Jenis-jenis kerjasama antara pemerintah daerah dapat meliputi:

- 1) Kerjasama antar Provinsi dalam satu pulau.
- 2) Kerjasama antar Provinsi dengan Provinsi lain di luar kepulauan.
- 3) Kerjasama antar Provinsi dengan kabupaten/kota dalam satu Provinsi.

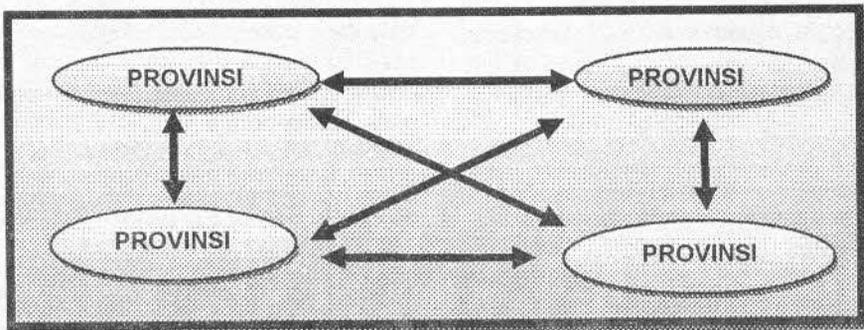
- 4) Kerjasama antar Provinsi dengan kabupaten/kota di luar Provinsi yang bersangkutan.
- 5) Kerjasama antar kabupaten/kota dalam satu Provinsi.
- 6) Kerjasama antar kabupaten/kota di luar Provinsi yang bersangkutan.
- 7) Kerjasama antar satu atau beberapa daerah Provinsi/kabupaten/kota dengan badan/lembaga non pemerintah.
- 8) Kerjasama kemitraan antara satu Provinsi atau beberapa daerah Provinsi dengan badan lain/pihak ketiga.

kerjasama berdasarkan anggota yang tergabung dalam forum kerjasama tersebut, yakni:

- a. **Kerjasama pembangunan antar Provinsi (inter-provinces development cooperation).** Forum kerjasama seperti ini terdiri dari beberapa Provinsi yang berdekatan, misalnya Forum Pembangunan Sumatra. Dalam bentuk model, pola hubungan kerjasama pembangunan antar Provinsi ini, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2

Pola Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Provinsi



- 9) Kerjasama kemitraan antara satu atau beberapa daerah kabupaten/kota dengan badan lain/pihak ketiga.

- b. **Kerjasama pembangunan antara Provinsi dengan kabupaten/kota di sekitarnya,** misalnya Badan Kerjasama Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Wilayah Kabupaten/Kota yang mengelilingi Provinsi tadi pada umumnya berfungsi sebagai wilayah penyangga (*hinterland*), misalnya

Pola kerjasama dapat dicermati melalui tipologi atau bentuk kerjasama regional, Utomo (2004) mengklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis

sebagai wilayah permukiman, pembuangan sampah, wilayah resapan, dan sebagainya. Dengan demikian, hubungan yang terjadi adalah hubungan antara pusat dengan pinggiran (*the central - periphery relationship*).

c. **Kerjasama pembangunan antara Kabupaten/Kota.** Forum ini terdiri dari beberapa daerah otonom dalam satu Provinsi. Secara lebih dalam, forum ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) tipe, yaitu:

- 1) Kerjasama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota yang berada cukup jauh dari pusat kota Provinsi. Contoh kerjasama dengan pola ini adalah Barlingmascakeb (Banjar- negara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen).
- 2) Kerjasama pembangunan antara dua atau lebih Kabupaten/Kota, yang salah satu diantaranya berfungsi pula sebagai ibukota.

Provinsi. Conth kerjasama dengan pola ini adalah forum pembangunan Bandung Raya

- 3) Kerjasama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi yang berbeda. Contoh kerjasama dengan pola ini adalah Pawonsari (Kab. Pacitan di Jawa Timur, Kab. Wonogiri di Jawa Tengah, serta Gunungkidul atau Wonosari di Provinsi DIY).

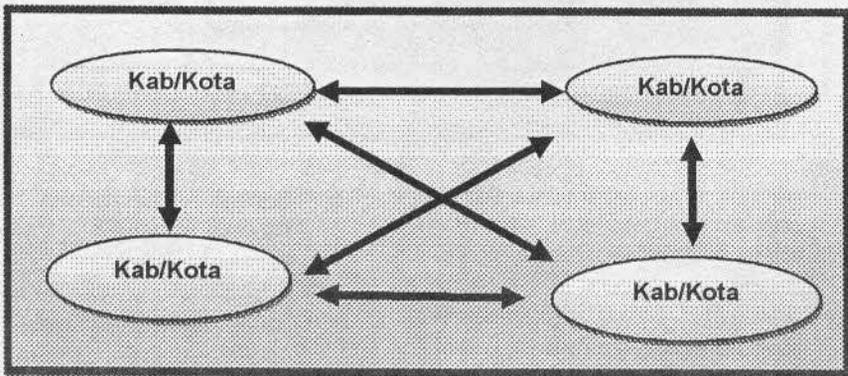
Dalam bentuk model, pola hubungan kerjasama pembangunan antar kabupaten/kota dapat digambarkan sebagai berikut:

6. Bentuk Kerjasama Pelayanan Antarpemerintah Daerah

Secara teoritis dan pengalaman empiris, badan - badan kerjasama dapat dikategorikan kedalam beberapa model. Beberapa model yang umum dipergunakan adalah sebagai berikut:

Gambar 3

Pola Hubungan Kerjasama Pelayanan Publik Antar Kabupaten/Kota



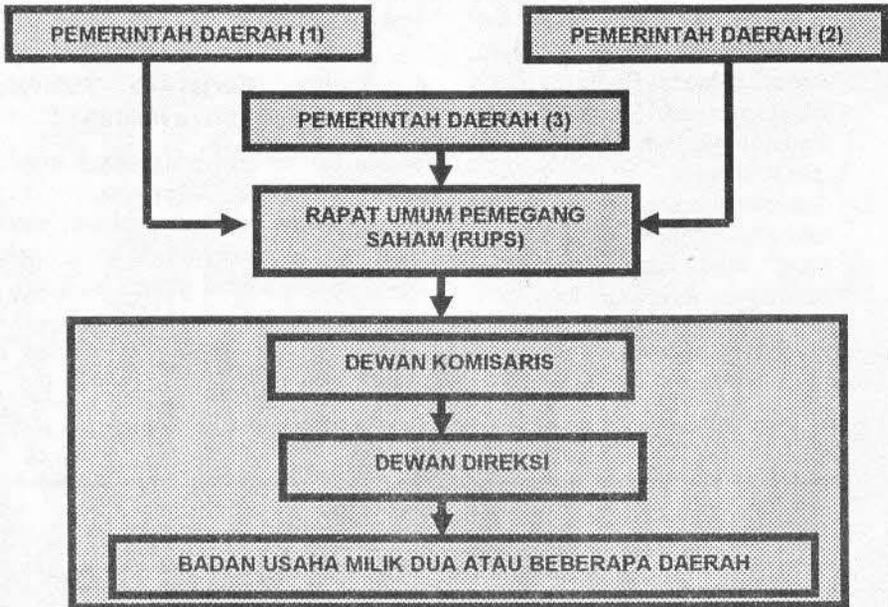
a. Bentuk Kerjasama Pelayanan Antar Daerah dengan Lembaga Baru yang Permanen.

Dalam model ini, Badan Kerjasama dipimpin dan dikelola oleh manajemen yang terpisah dari struktur pemerintah daerah. Kedudukan pemerintah daerah hanya sebagai pemilik

mekanisme rapat umum pemegang saham (RUPS). Dalam RUPS tersebut, pmda sebagai pemilik saham dapat meminta pertanggungjawaban Badan Usaha dan sekaligus pmda dapat menentukan personil untuk duduk sebagai salah satu anggota dan/atau ketua dari dewan komisaris.

Gambar 4

Model Kelembagaan Kerjasama Usaha Dengan Membentuk Lembaga Baru yang



saham yang dalam operasionalnya akan diwakili oleh anggota komisaris badan usaha tersebut. Dengan demikian, fungsi pengendalian dan pertanggungjawaban badan usaha dilakukan melalui

b. Bentuk Kerjasama Antar Daerah tanpa Badan / Lembaga Baru.

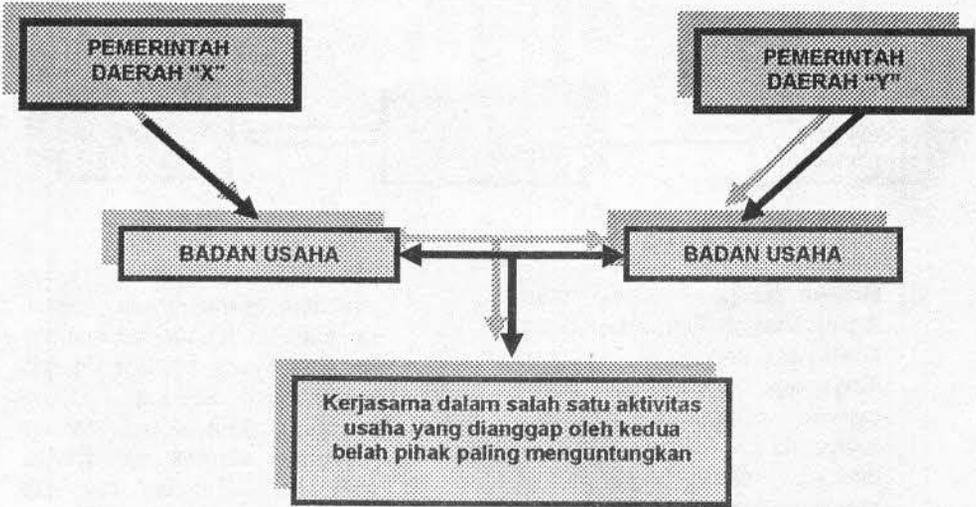
Kerjasama ini dilakukan antar badan usaha dari suatu daerah dengan daerah lainnya, pada sejumlah tahapan aktivitas

usahanya, misalnya dalam penyediaan bahan baku, produksi, maupun dalam pemasaran barang dan jasanya. Salah satu contohnya misalnya kerjasama antara beberapa

c. **Bentuk Kerjasama Pelayanan Antar Daerah Melalui Lembaga Baru yang Permanen.**

Dalam kerjasama dengan pola ini, kelembagaan baru yang dibentuk merupakan milik

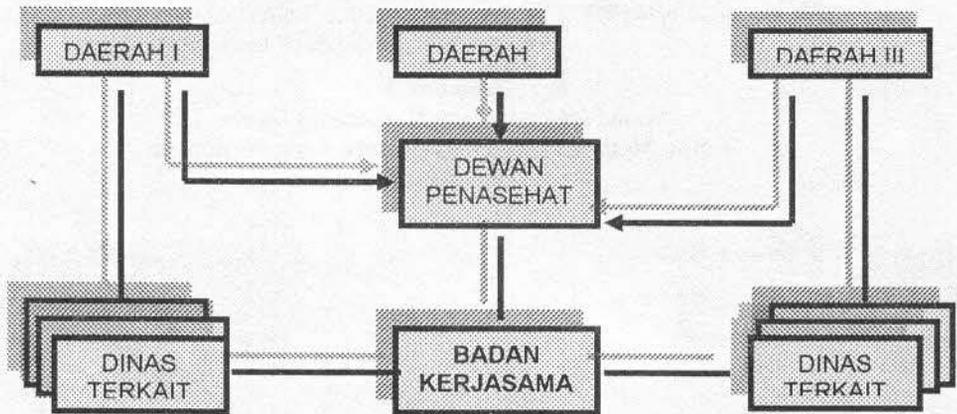
Gambar 5
Model Kelembagaan Kerjasama Usaha
Tanpa Membentuk Lembaga Baru yang Permanen



PDAM, dimana PDAM satu daerah memandang lebih ekonomis kalau membeli bahan baku (air) dari PDAM daerah lain, dibandingkan dengan membangun instalasi bahan bakunya sendiri. Atau satu Perusda yang memiliki pasar, dapat melakukan kerjasama dengan Perusda lain dalam pemasaran hasil usaha badan usaha daerah lainnya.

bersama bagi pihak-pihak yang melakukan kerjasama. Kelembagaan ini diberi tugas untuk menangani urusan-urusan atau kelembagaan almagamasi dalam pengelolaan kebersihan/persampahan.

Gambar 6
Model Kelembagaan Kerjasama Pelayanan Dengan
Membentuk Lembaga Baru yang Permanen



d. Bentuk Kerjasama Pelayanan Antar Daerah Tanpa Lembaga Baru yang Permanen.

Kerjasama ini dilakukan antar instansi (Dinas/Lemtek) dari suatu daerah dengan daerah lainnya, untuk menyelenggarakan pelayanan tertentu, misalnya dalam penyediaan atau pembangunan fungsi-fungsi tertentu, yang apabila dilakukan masing-masing daerah akan terjadi pemborosan, kemungkinan inkonsistensi kebijakan, ketidakefektifan endayagunaan potensi kawasan itu, atau ketidakefektifan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di kawasan itu. Contoh riil mengenai hal ini adalah fasilitas umum dan

prasarana dasar seperti jalan, jembatan, gorong-gorong, sarana sanitasi (MCK), dan sebagainya. Instansi yang terikat dalam kerjasama tersebut cukup membuat kesepakatan tertulis (dokumen kontrak atau MoU), yang berisi tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak, materi dan mekanisme kegiatan yang dikerjasamakan, serta pengalokasian jika terjadi suatu hal yang tidak diinginkan. Contoh konkret pola kerjasama ini adalah pembangunan jalan yang menghubungkan beberapa kampung yang berdekatan namun secara administratif berada di wilayah kabupaten yang berbeda. Contoh lain adalah pelayanan kesehatan bagi penduduk suatu daerah/

kabupaten oleh Puskesmas yang berada di daerah/ kabupaten lain.

e. **Bentuk Kerjasama Pelayanan Antar Daerah Tanpa Lembaga Baru yang Permanen.**

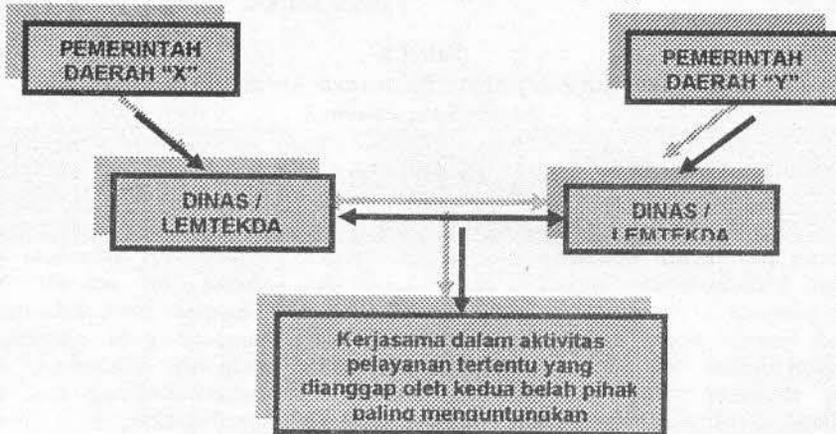
Model ini adalah kerjasama pembangunan antara daerah, dimana satu atau beberapa daerah bekerjasama dengan saling memberikan bantuan satu

tuhkan tenaga ahli tertentu untuk membantu mereka melaksanakan tugas pemerintahan tertentu misalnya bantuan tenaga ahli akuntan untuk membantu dalam menyusun neraca anggaran.

- 2) *Pemagangan*, menugaskan seorang atau beberapa orang pegawai untuk melaksa-

Gambar 7

Model Kelembagaan Kerjasama Pelayanan Tanpa Membentuk Lembaga Baru yang Permanen



sama lain dalam hal-hal yang bersifat mikro atau yang bersifat teknis operasional penyelenggaraan pemerintah di daerahnya. Beberapa bentuk kerjasama *technical assistance* ini antara lain adalah:

- 1) *Pemberian bantuan teknis*, menugaskan seorang pegawai atau beberapa pegawai yang memiliki kemampuan tertentu kepada daerah lain yang membu-

nakan program pemagangan di pemerintah daerah lain dalam meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas.

- 3) *Perwakilan daerah*, menugaskan pegawai yang memiliki keahlian tertentu untuk membantu pemerintah daerah lain dalam merencanakan pembangunan daerah yang substansinya bersinggungan dengan kepentingan

daerahnya. Tenaga ahli tersebut diberi mandat untuk mewakili kepentingan daerahnya dalam proses perencanaan atau penyelenggaraan pembangunan yang dilakukan daerah lain yang terkait dengan kepentingan daerahnya.

- 4) *Pertukaran pegawai*, mengadakan program pertukaran pegawai yang dimaksudkan agar terjadi saling tukar menukar pengalaman dan

pengetahuan antara daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya.

RUMUSAN KETENTUAN UMUM DAN PRINSIP-PRINSIP DASAR KERJA SAMA PELAYANAN ANTAR DAERAH

Data di lapangan yang ditemukan di daerah sampel (Provinsi NTB, Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat) menunjukkan ketentuan dan prinsip-prinsip kerjasama antar daerah dalam pelayanan publik dapat direkapitulasikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 2
Ketentuan Kerjasama Pelayanan Antar Daerah
Dalam Satu Provinsi

Ketentuan Kerja Sama Pelayanan Publik Antar Daerah	Prinsip-prinsip Kerja Sama Pelayanan Publik Antar Daerah
Provinsi Nusa Tenggara Barat	
Ketentuan dan prinsip kerjasama antar daerah menjadi landasan berlangsungnya kerjasama antar daerah pada waktu selanjutnya. Ketentuan dan prinsip kerja sama di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat, khususnya yang berkenaan dengan tiga kasus tersebut, yaitu ketentuan umum mengatur mengenai penetapan daerah dan pemerintah daerah yang melakukan kerjasama antar daerah. Selain itu juga ditetapkan juga objek pelayanan yang dikerjasamakan yakni bidang pelayanan publik pada ketiga kasus tersebut. Penetapan juga mengarah pada bentuk kerjasama antar daerah. Berkenaan dengan bentuk kerja sama ada yang sudah tetap, yakni dalam bentuk badan kerjasama, dan ada pula yang masih dalam tahap perintisan atau belum disepakati bersama perwujudannya.	Prinsip dari kerjasama antar daerah di wilayah Nusa Tenggara Barat kebanyakan mengacu pada perundangan yang ada sebelumnya, yakni melandaskan pada azas saling membutuhkan, saling menguntungkan dan kepastian hukum.
Provinsi Sumatera Utara	
Ketentuan yang mengatur kerjasama antar daerah Mebidangro di wilayah Provinsi Sumatera Utara menetapkan subjek yang bekerjasama, yakni daerah dan pemerintah daerah. Kerjasama Mebidangro dilakukan dengan bentuk kesepakatan tertulis atau <i>Memorandum Of Understancling (MoU)</i> adalah merupakan dasar hukum.	Untuk menjadikan kerjasama Mebidangro dapat berlangsung, maka kerja sama disandarkan pada prinsip dasar kerja sama yang mengutamakan Kepentingan

Provinsi Sumatra Utara	
Objek kerja sama, yakni bidang-bidang pembangunan dan pelayanan yang menjadi cakupan kesepakatan antara daerah yang melakukan kerjasama.	Umum; saling menguntungkan; saling memperkuat; kepastian hukum; Akuntabel.
Provinsi Jawa-Timur	
Bagi Pemerintah Provinsi Jawa-Timur ketentuan kerjasama mempertegas arah tujuan kerjasama itu sendiri. Ketentuan itu menyangkut penjelasan kerjasama Daerah sebagai kesepakatan yang bersifat tertulis yang dibuat oleh dua atau lebih pemerintah daerah berkenaan dengan bidang dan bidang yang akan dikerjasamakan. Kesepakatan tertulis merupakan ikatan hukum yang mengikat instansi/ lembaga badan baik yang berbadan hukum maupun badan usaha dalam melakukan kerjasama dengan pihak pemerintah daerah yaitu BUMN, BUMD, Koperasi Perusahaan swasta Nasional/PMDN, Perguruan Tinggi Lembaga Penelitian, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan yayasan yang tunduk pada hukum Indonesia. Modal Daerah adalah kekayaan Kota yang dipergunakan untuk suatu usaha bersama antara Kota dengan Pihak ketiga yang mempunyai maksud dan imbalan tertentu. Sementara kekayaan milik Pihak ketiga yang disertakan sebagai modal dalam usaha bersama dengan Pemerintah Kota.	Berkaitan dengan hal itu, maka kerja sama antar daerah, khususnya dalam pelayanan umum harus mengutamakan kepentingan umum, saling menguntungkan, saling memperkuat, terbuka dan dapat dipertanggung-jawabkan.
Provinsi Jawa-Tengah	
Ketentuan Umum kerjasama antar daerah di Jawa Tengah adalah: (a) Penetapan mengenai daerah dan pemerintah daerah sebagai subjek yang melakukan kerja sama, misalnya dalam kasus Kedungsepur yakni daerah dan pemerintah daerah yang saling bekerja sama; (b) Kerja sama antar daerah yang dilakukan dengan kesepakatan bersama yang berlangsung lima tahun diantara pihak yang melakukan kerja sama. Kesepakatan atau MoU itu sebagai pengikat dan menimbulkan akibat hukum sebagai bentuk kerja sama; (c) Objek kerjasama antar daerah adalah wilayah regional yang berada pada masing-masing pihak yang bekerja sama.	Berkenaan dengan prinsip-prinsip kerja sama antar daerah yang berlangsung diikat oleh kepentingan bersama, kebutuhan bersama, saling menguntungkan dan keterbukaan.
Provinsi Jawa-Barat	
Ketentuannya mengatur secara jelas pelaku atau subjek antar daerah yang kerjasama, yakni daerah dan pemerintah daerah. Kerja sama tersebut dilakukan dengan kesepakatan tertulis atau <i>Memorandum Of Understanding (MoU)</i> adalah merupakan dasar hukum. Bilamana ada sengketa, maka penyelesaian sengketa menggunakan langkah-langkah	Prinsip kerjasama antar daerah, khususnya dalam pelayanan publik di Provinsi Jawa-Barat disandarkan pada (a) Kepentingan Umum; (b) Saling menguntungkan;

Provinsi Jawa-Barat	
prosedural yang disepakati oleh masing-masing pihak daerah dan atau Pihak Ketiga untuk menyelesaikan perselisihan dan atau perbedaan pendapat yang timbul diantara mereka dalam pelaksanaan suatu perjanjian maupun Kontrak Kerja.	(c) Saling memperkuat, (d) Kepastian hukum; (e) Keterbukaan; dan (f) Akuntabel.

Sumber: Olahan Data lapangan

FORMULASI KETENTUAN UMUM DAN PRINSIP DASAR KERJA SAMA PELAYANAN PUBLIK

ANTAR DAERAH

Rambu-rambu ketentuan umum mengenai rumusan peraturan daerah mengenai kerja sama pelayanan publik antar daerah pada satu Provinsi menetapkan hal-hal sebagai berikut:

a. Menetapkan pemerintah daerah yang melakukan kerja sama adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah yang berstatus sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

Kerja sama antar daerah dilakukan atas dasar kesepakatan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota atau antara Bupati/Walikota dengan Bupati/Walikota yang lain, dan atau Gubernur, Bupati/Walikota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban. *Ketiga*, pihak ketiga adalah Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum.

- b. Badan kerja sama pelayanan publik adalah suatu forum untuk melaksanakan kerja sama yang keanggotaannya merupakan wakil yang ditunjuk dari daerah yang melakukan kerja sama dalam suatu atau beberapa pelayanan publik.
- c. Pelayanan publik adalah pelayanan daerah yang diberikan bagi masyarakat oleh Pemerintah yang berupa pelayanan administrasi, pengembangan sektor unggulan dan penyediaan barang dan jasa seperti rumah sakit, pasar, pengelolaan air bersih, perumahan, tempat pemakaman umum, parkir, persampahan, pariwisata, dan lain-lain.
- d. Surat Kuasa adalah naskah dinas yang dikeluarkan oleh kepala daerah sebagai alat pemberitahuan dan tanda bukti yang berisi pemberian mandat atas wewenang dari kepala daerah kepada pejabat yang diberi kuasa untuk bertindak atas nama kepala daerah untuk menerima naskah kerja sama daerah, menyatakan persetujuan pemerintah daerah untuk mengikatkan diri pada kerja sama daerah, dan/atau menyelesaikan hal-hal lain yang diperlukan dalam pembuatan kerja sama daerah.
- e. Gubernur adalah kepala pemerintahan yang bertugas menjadi

Pembina dan pengawas kerja sama pelayanan publik antar daerah pada suatu Provinsi.

Ketentuan kerja sama antar daerah dalam pelayanan publik harus didukung oleh prinsip-prinsip kerja sama yang mengikat, yakni:

1. *Prinsip efisiensi*, yakni adalah upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
2. *Prinsip efektivitas* adalah upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggungjawab untuk kesejahteraan masyarakat.
3. *Prinsip sinergi* adalah upaya untuk terwujudnya harmoni antara pemerintah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerja sama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
4. *Prinsip saling menguntungkan* adalah pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
5. *Prinsip kesepakatan bersama* adalah persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama.
6. *Prinsip itikad baik* adalah kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama.
7. *Prinsip mengutamakan kepentingan nasional dan ketuhanan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia* adalah seluruh pelaksanaan kerja sama daerah harus dapat memberikan dampak positif

terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

8. *Prinsip persamaan kedudukan* adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah.
9. *Prinsip transparansi* adalah adanya proses keterbukaan dalam kerja sama daerah.
10. *Prinsip keadilan* adalah adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerja sama daerah.
11. *Prinsip kepastian hukum* adalah bahwa kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah.

FORMULASI TATA CARA KERJASAMA PELAYANAN PUBLIK ANTAR DAERAH DALAM SATU PROVINSI

Tata cara perencanaan dan pelaksanaan kerjasama pelayanan publik antar daerah dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Kepala Daerah atau salah satu pihak dapat mulai memprakarsai atau menawarkan rencana kerjasama pelayanan publik kepada kepala daerah yang lain dan pihak ketiga mengenai objek pelayanan tertentu. Apabila para pihak sebagaimana dimaksud menerima, rencana kerjasama tersebut, maka dapat ditingkatkan dengan membuat kesepakatan bersama dan menyiapkan rancangan perjanjian

kerjasama yang paling sedikit memuat mengenai (a) subjek kerjasama; (b) objek kerjasama; (c) ruang lingkup kerjasama; (d) hak dan kewajiban para pihak; (e) jangka waktu kerjasama; (f) pengakhiran kerjasama; (g) keadaan memaksa; dan (h) penyelesaian perselisihan.

2. Kepala daerah dalam menyiapkan rancangan perjanjian kerjasama melibatkan perangkat daerah terkait dan dapat meminta pendapat dan saran dari para pakar, perangkat daerah Provinsi, Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.
3. Kepala Daerah dapat menerbitkan Surat Kuasa untuk penyelesaian rancangan bentuk kerjasama.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai petunjuk teknis sebagaimana dimaksud diatur dengan dengan peraturan. Pelaksanaan perjanjian kerjasama dapat dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah.

Tata cara pelaksanaan kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi dapat dilakukan dengan langkah-langkah, sebagai berikut:

1. Rancangan perjanjian kerjasama pelayanan publik sebagaimana dimaksud dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterima untuk memperoleh persetujuan.
2. Apabila rancangan perjanjian kerjasama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menilai kurang memenuhi prinsip kerjasama, paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterima sudah menyampaikan

pendapat dan sarannya kepada Kepala Daerah.

3. Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja telah menyempurnakan rancangan perjanjian kerjasama dan menyampaikan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Apabila dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya surat kepala daerah sebagaimana dimaksud, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum memberikan persetujuan, dinyatakan telah memberikan persetujuan.
5. Gubernur wajib menyampaikan salinan setiap perjanjian kerjasama kepada Menteri/Pimpinan Lembaga Non Departemen terkait dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Bupati/wali kota wajib menyampaikan salinan setiap perjanjian kerjasama kepada Gubernur, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berkenaan dengan tata cara pembinaan dan pengawasan kerjasama pelayanan publik antar daerah pada satu Provinsi, maka diformulasikan menjadi sebagai berikut:

1. Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan umum atas kerjasama antardaerah Provinsi.
2. Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan teknis atas kerjasama antardaerah Provinsi atau antar Kabupaten/Kota dari lain Provinsi.
3. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud mulai dari peninjakan, negosiasi,

penandatanganan, pelaksanaan sampai pengakhiran kerjasama.

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud diatur dalam peraturan Menteri.

FORMULASI MEKANISME PENYELESAIAN PERSELISIHAN, PERUBAHAN DAN PENGAKHIRAN KERJASAMA PELAYANAN PUBLIK ANTAR DAERAH.

Apabila kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi terjadi perselisihan, maka dapat diselesaikan dengan cara musyawarah atau Keputusan Gubernur. Gubernur dalam menyelesaikan perselisihan dapat berkonsultasi dengan Pemerintah. Bilamana kerjasama daerah dengan pihak ketiga terjadi perselisihan, diselesaikan sesuai kesepakatan penyelesaian perselisihan yang diatur dalam perjanjian kerjasama. Sedangkan apabila penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud tidak terselesaikan, perselisihan diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkenaan dengan perubahan kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi, mekanisme yang ditempuhnya adalah: Pertama, para pihak dapat melakukan perubahan atas ketentuan kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi dapat dilakukan dengan perubahan atas ketentuan kerjasama daerah diatur sesuai kesepakatan masing-masing pihak yang melakukan kerjasama. Perubahan ketentuan kerjasama pelayanan publik antar daerah tersebut dituangkan dalam perjanjian kerjasama setingkat dengan kerjasama daerah induknya.

Pengakhiran kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi dinyatakan berakhir manakala terdapat (1) kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian; (2) tujuan perjanjian tersebut telah tercapai; (3) terdapat perubahan mendasar yang mengakibatkan perjanjian kerjasama tidak dapat dilaksanakan; (4) salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian; (5) dibuat perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama; (6) muncul norma baru dalam peraturan perundang-undangan; (7) objek perjanjian hilang; (8) terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional; atau (9) berakhirnya masa perjanjian.

Mekanisme mengakhiri kerjasama pelayanan publik antar daerah dalam satu Provinsi dapat dilakukan dengan mekanisme salah satu pihak dengan cara menyampaikan secara tertulis inisiatif pengakhiran kerjasama kepada pihak lain. Kemudian pihak yang mempunyai inisiatif menanggung resiko baik finansial maupun resiko lainnya yang ditimbulkan sebagai akibat pengakhiran kerjasama. Kerjasama pelayanan publik antar daerah daerah tidak berakhir karena pergantian pemerintahan di daerah.

REKOMENDASI

Berdasarkan hasil kajian dan dengan mempertimbangkan kajian-kajian sebelumnya berkenaan dengan kerjasama antardaerah, maka dapatlah direkomendasikan hal-hal, sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah Provinsi hendaknya dengan serius mengkoordinasi kerjasama antar kabupaten/kota di bidang pelayanan publik yang ada di wilayahnya. Keseriusan dilakukan dengan Pembuatan Peraturan Daerah

berkenaan dengan tata cara kerjasama dalam pelayanan publik, meningkatkan peran biro kerjasama provinsi atau sejenisnya, melengkapi sarana dan prasarana yang diperlukan untuk kerjasama; dan melakukan pembinaan kepada kabupaten kota dalam merekonstruksi, menjalankan dan menyelesaikan perselisihan.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota secepatnya menghilangkan ego sektoral yang selama ini menghambat kerjasama. Ego otonomi daerah yang demikian jelas akan merugikan masyarakat yang selama ini belum memperoleh pelayanan yang semestinya. Pemerintah kabupaten kota secepatnya merapatkan kembali jalinan kerjasama dalam pelayanan publik yang sedang dirintis, atau sedang berjalan dan telah diputuskan dengan berpedoman kepada PP 50/2007.
3. Kepada pihak ketiga yang berkehendak bekerjasama dalam pelayanan publik pada suatu kawasan, hendaknya menggunakan prosedur dengan cara mengikutsertakan peran pemerintah provinsi yang selama ini merasa dikesampingkan dan karenanya membiarkan perannya dalam penyelesaian perselisihan.
4. Bagi akademisi, kajian ini perlu ditindaklanjuti dengan kajian lanjutan diantaranya desain badan kerjasama antardaerah; kinerja badan kerjasama antardaerah; formulasi standar badan kerjasama antar daerah; penguatan kapasitas badan kerjasama antar daerah; dll.

DAFTAR PUSTAKA

Daud dan Sobandi, Ed., 2002. *Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah*, PKDAI-LAN: Bandung.
IRDA, 2003, July, *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Third Report*, Jakarta: Asia

Foundation. Available online at <http://www.asiafoundation.org/pdf/IRDA3-english.pdf>

- Knip, Peter, 1996, *City to City Cooperation: A Network with Promising Opportunities*, in "Strategies for Development", New York: United Nations.
- Lembaga Administrasi Negara Jakarta, 2003. *Laporan Kajian tentang Peraturan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan kerjasama Antar Daerah*, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, 2004, *Pengelolaan Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah: Tinjauan Atas Beberapa Ketentuan dan Substansi Dalam Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah*, Jakarta.
- Sugiyanto, dkk. (edt), 2004. *Pengelolaan Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Tim Penulis PKKOD-LAN, 2007. *Manajemen Pemerintah Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Jakarta.
- PKP2A I LAN, 2004, *Kajian Tentang Pengelolaan Bersama (Joint Management) Pelayanan Persampahan Di Wilayah Perkotaan*, Bandung.
- Widodo W. Utomo, Tri. (edt), 2006. *Pengembangan Konsep Penataan Kelembagaan dalam Rangka Optimalisasi Pembangunan Wilayah Perbatasan*, PKP2A III LAN Samarinda: Kalimantan Timur.
- World Bank, 2003, *Cities in Transition: Urban Sector Review In an Era of Decentralization in Indonesia*, Dissemination Paper No. 7, Urban Sector Development Unit Infrastructure Department, June 30. Available online at [http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/03-0919-Citiesintransition-Eng/\\$File/Citiesintransition-Eng.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/03-0919-Citiesintransition-Eng/$File/Citiesintransition-Eng.pdf)