

Konsep Kerjasama Daerah Antar Negara dalam Kerangka Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan¹

Dr. Slamet Rosyadi
Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip
Universitas Jenderal Soedirman
Purwokerto Jawa Tengah
Email: slametrosyadi@yahoo.com

Kerjasama Selatan-Selatan antara Provinsi Gorontalo dan Provinsi Sri Lanka yang dimediasi oleh ART-Gold UNDP merupakan contoh baik dari implementasi otonomi daerah. Di saat daerah-daerah lain menghadapi kendala kerjasama antar daerah dan sibuk berkompetisi satu sama lain untuk membangun daerahnya, Provinsi Gorontalo telah melangkah lebih maju dengan membangun kerjasama internasional dengan Provinsi Selatan Sri Lanka. Kerjasama yang dikembangkan mencakup bidang-bidang penting seperti: pendidikan, pertanian, dan kesehatan. Gorontalo mempelajari sistem pendidikan gratis dari Sri Lanka, sementara Sri Lanka belajar tentang pengembangan komoditas jagung. Gorontalo tertarik untuk belajar sistem pendidikan gratis karena Sri Lanka meskipun miskin tetapi sukses dalam mengembangkan pendidikan gratis untuk semua kalangan masyarakat. Sedangkan Sri Lanka tertarik mempelajari pengelolaan jagung karena Gorontalo mampu memproduksi jagung hingga menembus pasaran internasional dan tentunya berdampak positif terhadap kesejahteraan petaninya. Terbangunnya kerjasama dua provinsi bukanlah perkara mudah. Perubahan budaya dari ingin dilayani menjadi budaya melayani, kepemimpinan publik yang mendorong perubahan dan pentingnya *networking* yang ditunjukkan oleh Gubernur Gorontalo telah menjadi basis penting bagi terbentuknya kerjasama antar daerah antara negara. Keberhasilan Provinsi Gorontalo dalam mengembangkan kemitraan kerjasama dengan Provinsi Selatan Sri Lanka juga menjadi bukti bahwa pemekaran wilayah tidak selalu buruk. Meskipun umur Gorontalo belum genap 10 tahun, tetapi prestasinya jauh lebih baik daripada daerah otonom lainnya yang lebih tua. Beberapa indikator keberhasilan pembangunan Provinsi Gorontalo dapat dilihat dari peningkatan indeks pembangunan manusia (pada 2006 sebesar 68,98 menjadi 69,79 pada 2009), pertumbuhan ekonomi (pada 2006 sebesar 7,06 % menjadi 7,63 % pada 2009), serta penurunan angka kemiskinan hingga 23,19 % pada 2010.

¹ Dipresentasikan pada Seminar Nasional Bappenas-AGI UNDP di Hotel Akmani Jakarta tgl 24 Juni 2010.

Saat ini telah tumbuh kesadaran pentingnya kerjasama antar daerah di Indonesia. Beberapa pemerintahan daerah secara intensif bekerja sama untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu lintas yurisdiksi mereka. Beberapa diantaranya adalah kerjasama manajemen regional lima daerah (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kebumen) atau yang lebih dikenal dengan sebutan Barlingmascakeb, Kartamantul (yogyakarta, sleman, bantul), Bandung Raya, dan lain-lain. Namun demikian, kecenderungan di masa depan menunjukkan bahwa kerjasama antar daerah tidak hanya melibatkan mitra internal, tetapi dapat juga menjangkau mitra strategis eksternal. Fenomena kerjasama antar daerah bahkan antar daerah antar negara tersebut mengindikasikan telah terjadi perubahan paradigma birokrasi tradisional – yang menekankan piramida kontrol dan maksimalisasi spesialisasi kerja – menuju *post-bureaucracy* yang mendorong terbentuknya model-model transaksi baru berdasarkan kebutuhan pasar serta menggantikan pengawasan eksternal (Arganoef dan McGuire, 2003:39).

Dalam kerangka otonomi daerah, kerjasama antar daerah antar negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing daerah tidak saja di level nasional tetapi juga di level internasional melalui pemanfaatan lingkungan strategi untuk melakukan pertukaran informasi, sumber daya, keahlian, dan teknologi. Secara normatif, kerjasama antar daerah antar negara juga telah difasilitasi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri (lihat Bab III Pasal 3). Ketentuan normatif tersebut mengatur bentuk-bentuk kerjasama sebagai berikut:

1. Kerjasama provinsi dan kabupaten / kota “kembar”,
2. Kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan,
3. Kerjasama penyertaan modal, dan
4. Kerjasama lain sesuai dengan peraturan perundangan

Deskripsi kasus kerjasama Provinsi Gorontalo dan Provinsi Selatan Sri Lanka sengaja ditampilkan untuk mendapatkan pemahaman mengenai

konsepsi kerjasama antar daerah antar negara, peluang dan tantangannya. Dari kasus tersebut, kerjasama antar daerah antar negara adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih dari negara yang berbeda, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat (diadaptasi dari Pamuji, 1985). Kerjasama antar daerah antar negara juga dapat diartikan sebagai sebuah kesepakatan dua atau lebih pemerintah daerah dari negara yang berbeda dalam rangka merealisasikan tujuan bersama, menyediakan layanan atau menyelesaikan persoalan yang sama (lihat Patterson, 2008). Apa yang dilakukan oleh Provinsi Gorontalo dan Provinsi Selatan Sri Lanka tidak jauh berbeda dengan yang dijelaskan oleh dua definisi konsep tersebut. Kedua provinsi tersebut bersepakat untuk melakukan kerjasama dalam bidang-bidang yang menjadi kebutuhan mereka.

Yang menarik, kerjasama dalam konteks negara selatan-selatan seperti Gorontalo dan Selatan Sri Lanka dilakukan oleh dua negara yang memiliki keunggulan komparatif. Artinya, masing-masing negara yang bekerjasama memiliki potensi unggulan yang tidak dimiliki negara mitranya. Gorontalo unggul dalam produksi dan pengelolaan jagung, sedangkan Selatan Sri Lanka berpengalaman dalam pengelolaan sistem pendidikan. Dalam perspektif ekonomi, transaksi kerjasama diantara dua negara dengan karakter semacam ini akan lebih mudah terjadi daripada yang memiliki karakter yang sama.

Dengan karakter keunggulan komparatif yang berbeda, kedua negara dapat bekerjasama tanpa harus saling bersaing. Analog ekonomi sederhana yang dapat diambil adalah, misalnya, Portugal yang unggul dalam produksi anggur dan Inggris yang ahli dalam produksi tekstil. Transaksi perdagangan akan lebih mungkin bagi dua negara tersebut karena masing-masing dapat memenuhi kebutuhan yang tidak disediakan oleh negaranya. Transaksi perdagangan akan sulit terjadi jika pihak-pihak yang terlibat unggul dalam komoditas yang sama. Hal ini dikarenakan

masing-masing pihak menempatkan dirinya sebagai kompetitor daripada mitra kerja. Dengan kata lain, dalam kasus Gorontalo dan Selatan Sri Lanka pihak-pihak yang terlibat kerjasama akan saling membantu sesuai keunggulan kapasitasnya dan bukan sebagai lawan yang saling bersaing (Agranoef dan McGuire, 2003). Dalam konteks inilah, konsep kerjasama antara daerah antar negara perlu mempertimbangkan keunggulan komparatif.

Disamping unsur keunggulan komparatif, kerjasama selatan-selatan juga perlu mempertimbangkan bidang-bidang yang dipertukarkan. Dalam kasus Gorontalo dan Selatan Sri Lanka, bidang-bidang kerjasama yang disepakati sebaiknya tidak terlalu banyak. Terlalu banyak bidang yang akan ditangani tentunya akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya. Biaya koordinasi menjadi semakin mahal dan akhirnya akan berdampak buruk terhadap hasil-hasil yang dicapai. Untuk tahap awal, seperti dalam kasus di atas, bidang kerjasama yang dikembangkan adalah pendidikan (Sri Lanka) dan pertanian (Gorontalo). Dengan menetapkan pada satu atau dua bidang, hal ini akan membuat sasaran kerjasama (*targetted cooperation*) menjadi semakin terfokus pada isu-isu penting yang menjadi kebutuhan publik.

Dari segi kelembagaan, kerjasama antar daerah antar negara idealnya ditempatkan di level provinsi. Dalam hal ini, provinsi tentunya memiliki kapasitas sumber daya, jejaring, dan kewenangan yang lebih besar daripada kabupaten/kota. Dengan keunggulan yang dimilikinya, pemerintah provinsi dapat mengkoordinasikan bidang-bidang yang dijadikan fokus kerjasama dengan kabupaten-kabupaten yang berada di wilayah yurisdiksinya. Konsekuensinya, perencanaan pembangunan di level provinsi harus mampu mengakomodasi dan terintegrasi dengan perencanaan yang dibuat oleh kabupaten/kota.

Kepemimpinan Gubernur memegang peranan kunci dalam kerjasama antar daerah antar provinsi. Upaya koordinasi terhadap berbagai bidang kerjasama akan menghadapi kesulitan tanpa dukungan

kepemimpinan gubernur yang efektif dan kuat. Kasus Gorontalo menunjukkan bahwa Gubernur memiliki visi yang jelas dengan dukungan kepemimpinan transformasionalnya. Melalui kepemimpinan yang berorientasi pada perubahan dan inovasi, Gubernur Gorontalo menyadari pentingnya jejaring baik di level birokrasi maupun non-birokrasi. Kemampuan gubernur untuk membangun jejaring telah menjadi modal sosial yang penting untuk membawa perubahan penting yang positif bagi masyarakat yang dipimpinnya. Dengan bekerja sama dengan Provinsi Selatan Sri Lanka, arus informasi dan keahlian yang dibutuhkan Gorontalo untuk membangun sistem pendidikan dan pertanian yang kuat tersedia. Hasil-hasil kerjasama ini tentunya dialokasikan untuk kepentingan rakyat Gorontalo. Dalam konteks ini, budaya melayani telah tumbuh dan berkembang dengan baik karena kepemimpinan gubernur.

Ada banyak model kerjasama atau kolaborasi antar daerah. Salah satunya adalah model manajemen berbasis yurisdiksi (Agranoef dan McGuire, 2003:50). Menurut pandangan penulis, kasus kerjasama antara Provinsi Gorontalo dan Selatan Sri Lanka dapat diklasifikasikan dalam model manajemen berbasis yurisdiksi horisontal. Model tersebut menjelaskan hubungan kolaborasi antar pemerintah. Pihak-pihak yang bekerjasama khususnya para pejabat publiknya saling bergantung sama lain karena mereka membutuhkan sumber daya yang dimiliki masing-masing untuk mendukung pencapaian tujuan mereka. Kolaborasi dalam model yurisdiksi horisontal tidak terbatas pada para pejabat publik tetapi juga dapat meluas menjangkau kemitraan pemerintah-swasta. Hal paling penting dari kecenderungan kerjasama berbasis yurisdiksi horisontal adalah pelembagaan prinsip kemitraan (*partnership*). Kekuatan dari kerjasama tersebut adalah masing-masing aktor yang berkolaborasi mendapatkan berbagai sumber daya baru dan dapat meningkatkan perannya menjadi lebih besar (Agranoef dan McGuire, 2003:51).

Peluang

Pengembangan kerjasama antar daerah antar negara seperti yang dipelopori Provinsi Gorontalo dan Selatan Sri Lanka menyediakan beberapa peluang sebagai berikut:

- (1) Pertukaran informasi, kemampuan teknis, dan teknologi melalui berbagai kesepakatan internasional. Melalui kerjasama, sumber daya informasi, bantuan teknis, dan teknologi akan masuk ke daerah mitra. Mengandalkan sumber daya internal tentu saja tidak memadai untuk membangun daya saing dan mengakselerasikan pembangunan daerah dan hasil-hasilnya. Pengalaman keberhasilan dari negara lain tentu memberikan pelajaran penting bagi mitra mengembangkan kapasitas pemerintah daerah dan berbagai inovasi program atau kebijakan pembangunan.
- (2) Fasilitasi pendanaan dari UNDP. Anggaran yang disediakan oleh UNDO untuk kerjasama selatan-selatan dengan tujuan mendorong kerjasama regional dialokasikan hingga \$ 9 juta. Dengan adanya fasilitas dana tersebut, daerah-daerah yang akan menjajaki kerjasama dengan daerah dari negara lain akan mendapatkan jasa mediasi, bantuan teknis dan pendanaan kegiatan dari UNDP. Paling tidak, untuk tahap awal peninjauan maupun implementasi program kerjasama, beban anggaran daerah tidak terlalu berat.
- (3) Pengembangan jejaring kerjasama yang lebih luas dengan berbagai daerah di negara lain. Menurut Fountain (1998), pengembangan jejaring akan meningkatkan modal sosial yang menjadi unsur penting dalam merumuskan berbagai kebijakan dalam pengembangan inovasi dan pertumbuhan produktivitas. Dengan jejaring yang luas,, daerah akan menjadi "magnet" sehingga lebih mudah menarik berbagai sumber daya (Kanter, 1995) termasuk di dalamnya aliran investasi domestik dan asing. Investor akan lebih mudah percaya

kepada daerah yang memiliki modal sosial yang tinggi. Modal sosial yang tinggi akan memberikan pengaruh yang positif terhadap tata pemerintahan, diantaranya adalah stabilitas regulasi, perlakuan yang sama terhadap semua pihak, dan kooperatif.

Tantangan

Semua pihak telah sepakat bahwa kerjasama antar daerah perlu dikembangkan karena berbagai manfaat yang ditawarkan. Namun demikian, kerjasama antar daerah antar negara khususnya dalam konteks Selatan-Selatan merupakan sesuatu yang baru. Oleh karena itu, selain menyediakan peluang juga dihadapkan pada berbagai tantangan. Beberapa tantangan yang dapat diidentifikasi bersumber dari lemahnya faktor kelembagaan sebagai berikut:

1. Tradisi kerjasama. Kerjasama antar daerah antar negara yang berpola networking didasarkan pada inter-relasi yang dilakukan oleh daerah yang bersifat bebas dan mandiri dalam berhubungan dengan daerah lain. Dalam pola networking tidak ada struktur kewenangan sentral. Semua tujuan dihasilkan dari kesepakatan dari semua anggota yang tergabung dalam forum kerjasama antar daerah sebagai perwujudan aksi bersama (*collective action*) (Warsono, 2009) . Namun demikian, norma kerjasama menjadi faktor penentu terbentuknya kerjasama daerah (Olberding, 2002). Tradisi kerjasama dapat dipercepat melalui kepemimpinan para pengambil kebijakan. Persoalannya, kepemimpinan publik yang berorientasi terbuka dan peka terhadap perubahan lingkungan seringkali sulit ditemukan di dalam birokrasi pemerintahan daerah. Banyak diantara mereka merasakan kenyamanan tanpa memandang perlu adanya perubahan. Mereka terjebak dalam tugas-tugas rutin administratif dan mengandalkan petunjuk atasan. Ketiadaan aturan teknis pelaksanaan semakin memberikan dampak terhadap rendahnya pengambilan risiko di kalangan pejabat birokrasi.

2. Dukungan kelembagaan. Berkaca dari kerjasama antar daerah di wilayah Barlingmacakeb, aturan kelembagaan seringkali dianggap tidak melindungi kerjasama antar daerah yang telah berlangsung. Dalam hal ini, pemerintah daerah yang melakukan kerjasama dihadapkan pada persoalan ketidakjelasan aturan pengelolaan keuangan. Aturan-aturan teknis kerjasama daerah (PP No. 58/2005, Permendagri No. 13/2006, Permendagri No. 59/2007) yang ditetapkan Pusat belum menyentuh penggunaan keuangan dan aset yang dikelola oleh pemerintah daerah yang bekerjasama. Situasi problematik ini menempatkan daerah pada persoalan akuntabilitas pengelolaan keuangan dan keraguan untuk melanjutkan kesepakatan kerjasama. Akibatnya, model regional management yang sudah dirintis sejak tahun 2004 terancam bubar (Marjoko, 2010) Apabila di tingkat nasional saja kerjasama antar daerah masih menemui persoalan kelembagaan, maka kerjasama antar daerah antar negara kemungkinan besar juga akan menghadapi persoalan kelembagaan yang sama.
3. Dukungan Pendanaan. Meskipun tersedia peluang dana dari donor, namun demikian tidak semua daerah dapat mengakses atau mereplikasi praktik baik yang ditunjukkan oleh Gorontalo. Keterbatasan anggaran untuk penjajakan kerjasama di level internal akan membuat pemerintah daerah untuk berpikir untuk menundanya. Hal ini tidak lepas dari besarnya komponen belanja pegawai yang menyedot anggaran pendapatan dan belanja daerah. Besarnya komponen biaya tidak langsung dalam APBD membuat daerah tidak memiliki anggaran yang cukup untuk menginisiasi kerjasama antar daerah antar negara.
4. Egoisme daerah. Kerjasama antar daerah antar negara bisa saja terkendala oleh dukungan yang rendah dari pemerintah kabupaten/kota. Apalagi jika kabupaten/kota sendiri tengah mengembangkan kerjasama daerah diantara mereka, maka pelibatan kerjasama yang diinisiasi oleh pemerintah provinsi mungkin saja tidak mendapatkan dukungan. Kajian yang dilakukan oleh LAN menemukan

bahwa kabupaten/kota menilai pemerintah provinsi tidak optimal bahkan tidak banyak peran yang dilakukan. Jika kemudian tiba-tiba pemerintah provinsi melibatkan kerjasama daerah dalam program kerjasama antar daerah antar negara yang dipimpin oleh pemerintah provinsi, maka tidak mudah untuk melibatkan kabupaten/kota sebagai bagian dari kerjasama tersebut.

Kesimpulan

Model kerjasama antar daerah antar negara menawarkan prospek yang cerah. Perubahan paradigma administrasi negara dari birokrasi tradisional ke arah pasca birokrasi telah membawa pengaruh mengenai pola kerjasama yang semakin luas dan melibatkan aktor-aktor eksternal. Berbagai peluang tersedia dari pengembangan kerjasama antar daerah antar negara seperti: pertukaran sumber daya, bantuan teknis, dan teknologi, fasilitas pendanaan, dan pengembangan jejaring kerjasama untuk akselerasi pembangunan. Namun demikian, berbagai tantangan kelembagaan perlu segera direspon oleh pemerintah daerah maupun pusat melalui penguatan kepemimpinan gubernur dan kapasitas pemerintah provinsi, penyediaan aturan hukum dan teknis pelaksanaan yang jelas serta pendanaan yang memadai.

Daftar Pustaka

- Agranoef, R dan M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management*. George Town University Press, Washington D.C.
- Fountain, J. 1998. Social Capital: Its Relationship to Innovation in Science and Technology. *Science and Public Policy* 25 (2):103-15.
- Kanter, R.M. 1995. *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. New York: Simon & Schuster.
- LAN. 2010. Peningkatan Peran Propinsi Dalam Membangun Kerjasama Antar Daerah. Laporan Kajian. Diakses dari <http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=43> (19 Juni 2011).
- Marjoko. 2010. Barlingmascakeb Sebagai Salah Satu Model Kerjasama Antar Daerah (Peluang, Tantangan & Permasalahan). Makalah.

- Olberding, J.C. 2002. Does Regionalism Beget Regionalism? The Relationship between Norms and Regional Partnership for Economic Development. *Public Administration Review* 62(4):480-491.
- Pamudji, 1985, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Rangka Pembinaan Wilayah Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Patterson, D.A. 2008. *Intergovernmental Cooperation*. Albany, NY: New York State Department of State Division of Local Government Services.
- Warsono, H. 2009. Regionalisasi dan Manajemen Kerjasama Antar Daerah (Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah yang Berdekatan di Jawa Tengah). Ringkasan Disertasi, UGM.