

## **BAB VIII**

### **INOVASI DAN KOLABORASI DI DAERAH**

Salah satu fenomena yang sarat di daerah adalah kurangnya kualitas pelayanan publik, seperti halnya pelayanan kesehatan, perumahan, transportasi, air minum, fasilitas sosial, pendidikan, dan lain-lain. Keberadaan Pemerintah Daerah yang salah satunya berfungsi memberikan pelayanan publik yang memuaskan bagi masyarakat, pada kenyataannya pelayanan yang diberikan (di wilayah Kabupaten maupun Kota) cenderung belum berkualitas. Berbagai pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Flynn (1990) menjelaskan pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful*, dan *under performing*. Pergeseran peranan Pemerintah Daerah sesuai dengan berlakunya peraturan perundang-undangan tentunya menuntut pelayanan publik di daerah yang lebih berkualitas, karena keterlibatan masyarakat perkotaan yang bersifat lokalitas atas prakarsa sendiri sangat strategis dan menentukan berkaitan dengan kualitas pelayanan yang mereka terima.

Selama ini terdapat kecenderungan bahwa kualitas kebijakan dan pelayanan ditentukan oleh pemerintah atau *provider*, bukan bersama-sama antara *provider* dengan *user, customer, client*, atau *citizen*. Upaya meningkatkan pelayanan publik tentunya tidak mudah, sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan operasional Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh faktor perluasan/terwujudnya mekanisme pasar, manajemen baru yang berkualitas, dan perluasan makna demokrasi. Pemerintah Daerah dituntut melaksanakan pembangunan secara komprehensif, mengembangkan prinsip demokratisasi, melibatkan pihak swasta, dan menerapkan manajemen publik yang berkualitas dan memuaskan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan pemerintahan yang efektif menghasilkan berbagai kebijakan publik yang inovatif yang mampu

mengakselerasi peran para stakeholder lainnya, yakni sektor privat, para pelaku usaha dan *civil society organization* di dalam pengelolaan urusan-urusan publik.

## **A. Inovasi Sektor Publik**

Kajian mengenai inovasi telah menginspirasi sekian banyak penelitian, teorisasi, spekulasi, dan pemikiran-pemikiran dari berbagai bidang dalam beberapa dekade. Bisa dikatakan, setiap hari pada abad ke-20 dan ke-21 dunia selalu menyaksikan inovasi-inovasi baru, entah pembaharuan dan perbaikan atas kinerja teknologi atau penemuan yang sebelumnya, atau malah pemusnahan yang sebelumnya (Kasali, 2017). Hal ini karena inovasi didorong oleh semua orang, ilmuwan, filsuf, jurnalis, politisi, industrialis, bahkan reformis sosial (Osborne dan Brown, 2011).

Kebutuhan akan adanya inovasi seiring dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi oleh masyarakat di berbagai belahan dunia (Bekkers, Edelenbos, dan Steijn, 2011). Kompleksitas masalah tersebut merentang luas mulai dari krisis pangan, kesehatan, pendidikan, energi, lingkungan, dan ekonomi yang tidak kunjung terselesaikan. Kondisi ini diperparah dengan kondisi stabilitas sosial politik yang sering tidak menentu di banyak negara, atau bahkan komunitas.

Kemajuan teknologi juga menjadi pemacu kuat bagi perkembangan inovasi. Intervensi teknologi memungkinkan masalah dapat terselesaikan dengan lebih cepat (Veenswijk, 2005). Pemecahan masalah ini tidak hanya berlaku pada barang yang diproduksi oleh perusahaan atau seseorang, namun juga dapat diaplikasikan misalnya dalam diplomasi, penyelesaian konflik, distribusi bantuan sosial dan lain sebagainya. Namun, harus disadari bahwa inovasi teknologi memiliki prasyarat utama yaitu infrastruktur penunjang dan kapasitas sumber daya manusia.

Indonesia dihadapkan pada dilemma yang sama dengan banyak negara berkembang lainnya dalam pemenuhan kebutuhan publik. Di satu sisi, pemerintah dituntut untuk menjamin kesejahteraan tiap-tiap warganya, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar (Borins, 2008). Di sisi lain, Indonesia menghadapi keterbatasan sumber daya yang cukup kompleks, mulai dari kapasitas yang kurang memadai, sistem yang belum sempurna dan perkembangan teknologi yang relatif lambat. Padahal, sumber daya tersebut merupakan perangkat vital dalam pemenuhan kebutuhan publik yang semakin kompleks dan beragam. Hal ini bisa terjadi karena disaat bersamaan inovasi dalam berbagai bidang tidak berjalan optimal, bila tidak bisa dikatakan gagal.

Hampir seluruh sumber daya alam di Indonesia terutama pertambangan, perkebunan dan kelautan dikelola oleh perusahaan asing atau perusahaan multinasional. Sebagai pemilik sumber daya alam, Indonesia tidak memiliki cukup teknologi untuk memanfaatkan secara massif dan komersial. Dibeberapa tempat, pengelolaan sumber daya alam masih sangat tradisional yang dilakukan oleh masyarakat, misalnya pertambangan minyak bumi tradisional di Blok Cepu dan Kabupaten Bojonegoro atau sistem perkebunan sawit di Sumatra, Kalimantan atau Sulawesi, yang nantinya mereka harus menjual ke perusahaan besar dengan harga relatif rendah. Alih teknologi juga bukan satu-satunya cara instan untuk meningkatkan produktifitas seperti yang terjadi Bali setelah kedatangan “Traktor” yang kemudian meninggalkan Subak sebagai sejarah (Aditjondro, 2003).

Tidak hanya itu, dalam bidang sosial dan politik, ketidakmampuan Indonesia dalam berinovasi terlihat tidak berdaya. Tidak perlu merunut lebih jauh ke masa orde baru, pasca reformasi (tepat 20 tahun pada saat buku ini dipublikasikan), program IMF, World Bank, atau program-program lain yang dicontoh dari keberhasilan negara lain ada di hampir semua kementerian/lembaga di Indonesia. Beberapa program pengentasan kemiskinan seperti Program Keluarga Harapan (PKH) untuk keluarga miskin dan Bantuan Siswa Miskin (BSM) sebagai bantuan pendamping untuk sekolah, diimitasi dan *dicangkokkan* sedemikian rupa dengan alasan program ini berhasil di Amerika Latin dan beberapa negara Asia Tenggara yang disebut dengan *Conditional Cash Transfer* (Fiszbein dan Schady, 2009). Padahal ada beberapa bukti yang bervariasi di beberapa negara antara lain seperti Meksiko (Schultz, 2004), Ekuador (Schady dan Araujo, 2008), Brasil (Janvry et al., 2008), Kolombia (Attanasio et al., 2005), Nikaragua (Malucio dan Flures, 20005), Pakistan (Chaudhury dan Parajuli, 2008), dan Kamboja (Filmer dan Schady, 2008). Terlebih lagi proyek multi tahun dan multi rezim yang membuat Indonesia terus berhutang pada World Bank seperti PNPM Mandiri yang tidak menunjukkan keberhasilan seperti yang dijanjikan. Kondisi demikian menuntut pemerintah untuk lebih inovatif dalam mengembangkan kebijakan dan program, selain untuk menumbuhkan inovasi dalam kebijakan, juga sebagai motor penggerak inovasi sektor bisnis dan masyarakat pada umumnya.

Studi tentang inovasi kebijakan publik telah lama dilakukan dalam konteks negara maju seperti studi yang dilakukan oleh Osborne & Gaebler (1995) dan Denhardt & Denhardt (2003). Kebijakan tersebut dianggap inovatif karena menawarkan pemenuhan kebutuhan publik yang berbasis efektivitas dan efisiensi yang disebut *New Public*

*Management* (NPM). Konsep kebijakan *new public management* ini kemudian diinovasi dengan gagasan *new public value* (Moore, 1995; Moore & Khagram, 2004; O'Flynn, 2005; Alford & Hughes, 2008). Gagasan *new public value* tersebut menawarkan pemikiran bahwa kebijakan yang efektif dan efisien tidak hanya dilihat dari output saja, namun juga *input*, proses dan *outcome*. Kebijakan yang ada juga harus adaptatif dengan kondisi zaman yang semakin mementingkan pola jaringan antar tingkat pemerintahan, lembaga, stakeholder, bahkan masyarakat untuk optimalisasi pelayanan.

### **1. Inovasi dalam Kebijakan Daerah**

Seperti sudah dijelaskan di atas bahwa inovasi adalah menghadirkan sebuah gagasan baru berupa program atau kebijakan dalam sebuah konteks, meskipun gagasan tersebut merupakan gagasan lama atau sudah pernah diterapkan di konteks ruang dan waktu yang lain. Terdapat tiga tipe tingkatan sebuah gagasan dapat disebut sebagai inovasi. Tingkatan ini didasarkan pada sumber gagasan yang digunakan dalam inovasi (Nenno, 1991). Pertama, orisinalitas yaitu gagasan yang benar-benar baru diciptakan untuk konteks situasi yang sedang dihadapi. Kedua, tingkat adaptasi yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan oleh konteks lain untuk situasi yang sedang kita hadapi. Ketiga, meminjam, yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan untuk konteks lain ke dalam situasi yang sedang dihadapi secara mentah.

Inovasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Sebuah gagasan yang inovatif tidak akan terjadi jika tidak dapat dipercaya (*reliable*) dengan kondisi politik dan ekonomi yang ada, tidak mendapat dukungan dari para pemangku, pelaku, dan objek kebijakan, dan tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya yang tersedia. Oleh karena itu, sebuah gagasan harus didesain secara matang supaya dapat bisa diimplementasikan sehingga menjadi kebijakan yang inovatif yang membawa dampak yang signifikan.

Perubahan dari gagasan menjadi sebuah kebijakan melalui tahapan-tahapan yang disebut tahapan proses inovasi. Empat tahap ini memiliki titik masuk dan hasil akhir pada masing-masing tahap yang masing-masing tahap tersebut berkesinambungan. Keempat tahap tersebut merupakan syarat fungsional dan institusional sebuah gagasan dapat disebut inovasi (kebijakan)

(Maynard-Moody, 1989). Jadi, tiap-tiap tahapan harus dijalankan sebaik dan profesional mungkin agar bermuara pada sebuah inovasi yang baik.

Penekanan inovasi dalam kebijakan yaitu inovasi kebijakan berbeda dengan perbaikan kebijakan (USAID, 2006). Perbaikan kebijakan (*policy improvement*) lebih merujuk pada penerapan praktik-praktik kebijakan yang telah dikenal secara luas untuk mendorong perbaikan bertahap (*incremental*) dalam kualitas pelayanan, jangkauan pelayanan dan keterlibatan penerima manfaat dalam proses perumusan kebijakan. Sementara, inovasi kebijakan mengacu pada implementasi terobosan kebijakan (*policy leap*) dalam konteks introduksi teknologi baru, perombakan kelembagaan maupun praktik-praktik kebijakan yang sebelumnya tidak dikenal atau diterima secara luas (USAID, 2006).

Inovasi kebijakan sosial merupakan proses yang penting dalam desentralisasi. Inovasi bisa meningkatkan efisiensi curahan sumberdaya bagi pelaksanaan kebijakan (*efficiency role*), memperluas opsi kebijakan (*optioning role*), dan mempercepat berlangsungnya dampak kebijakan (*acceleration role*). Perluasan kebijakan, di lain pihak, akan meningkatkan efektivitas dampak kebijakan (*impact effectiveness*) dengan menggandakan jumlah penerima manfaat dan meminimalisasi kesenjangan kebijakan lintas daerah. Desentralisasi akan secara langsung mempengaruhi kualitas dan kinerja penyediaan pelayanan dasar bagi warga menjadi area kebijakan. Kebijakan yang bersifat sosial menurut Deyle dan Smith (1998), secara umum mencakup kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pelayanan kebutuhan dasar (*basic services*), bantuan sosial bagi kelompok miskin (*social assistance*) serta berbagai ragam kebijakan jaminan sosial (*social protection*).

Studi inovasi kebijakan telah menjadi topik besar dalam tiga dekade ini terutama bagi peneliti politik dan administrasi publik. Walker (1969) mulai dengan meneliti inovasi kebijakan pada 88 program di satu negara bagian yang berjudul *the diffusion of innovations among the American states*. Penelitian Walker meneliti mengenai para pemimpin di negara bagian tersebut melakukan adopsi kebijakan dalam bentuk program baru yang kemudian diimplementasikan. Penelitian inovasi dalam kebijakan selanjutnya diteliti Gray (1973) melakukan

penelitian inovasi kebijakan tentang hak masyarakat sipil, kesejahteraan dan pendidikan. Penelitian Gray ini kemudian diikuti Grupp dan Richard (1975) yang melakukan penelitian mengenai difusi kebijakan dalam beragam jenis kebijakan. Penelitian inovasi kebijakan sejak tahun 70an dan 80an menjadi makin banyak.

Bassolo dan Scally (2008:741) juga mengajukan pemikiran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya inovasi dalam kebijakan. Menurut mereka, faktor-faktor tersebut ditentukan oleh faktor-faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal adalah birokrasi seperti kecukupan anggaran dan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) sedangkan faktor-faktor eksternal adanya otonomi daerah dan aktivitas kelompok pemerhati.

Inovasi adalah menghadirkan sebuah gagasan baru berupa program atau kebijakan dalam sebuah konteks, meskipun gagasan tersebut merupakan gagasan lama atau sudah pernah diterapkan di konteks ruang dan waktu yang lain. Terdapat tiga tipe tingkatan sebuah gagasan dapat disebut sebagai inovasi. Tingkatan ini didasarkan pada sumber gagasan yang digunakan dalam inovasi (Peltz & Munson, 1982). Pertama, orisinalitas yaitu gagasan yang benar-benar baru diciptakan untuk konteks situasi yang sedang dihadapi. Kedua, tingkat adaptasi yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan oleh konteks lain untuk situasi yang sedang kita hadapi. Ketiga, meminjam, yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan untuk konteks lain ke dalam situasi yang sedang dihadapi secara mentah.

Inovasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Sebuah gagasan yang inovatif tidak akan terjadi jika tidak dapat dipercaya (*reliable*) dengan kondisi politik dan ekonomi yang ada, tidak mendapat dukungan dari para pemangku, pelaku, dan objek kebijakan, dan tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya yang tersedia (Roberts & King, 1996). Oleh karena itu, sebuah gagasan harus didesain secara matang supaya dapat bisa diimplementasikan sehingga menjadi kebijakan yang inovatif yang membawa dampak yang signifikan.

Perubahan dari gagasan menjadi sebuah kebijakan melalui tahapan-tahapan yang disebut tahapan proses inovasi. Empat tahap ini memiliki titik masuk dan hasil akhir pada masing-masing tahap yang masing-masing tahap

tersebut berkesinambungan. Keempat tahap tersebut merupakan syarat fungsional dan institusional sebuah gagasan dapat disebut inovasi (kebijakan) (Peltz & Munson, 1982; Poole & van de ven 1989). Jadi, tiap-tiap tahapan harus dijalankan sebaik dan profesional mungkin agar bermuara pada sebuah inovasi yang baik.

*Nancy C Roberts & Paula J. King (1996: 176) dalam Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation* memberikan indikator yang dapat menunjukkan tercapainya keberhasilan yang disebutkan dengan kata strategi kebijakan yang inovatif. Indikator-indikator tersebut adalah

- a. Mampu melakukan perubahan yang radikal untuk menyelesaikan persoalan kompleks dan tidak hanya mengubah gagasan menjadi sebuah kebijakan saja
- b. Gagasan yang menjadi kunci dari perubahan radikal tersebut dipraktikkan dan ditetapkan menjadi produk hukum yang siap diimplentasikan.
- c. Mampu menjamin bahwa kebijakan tersebut berhasil menyelesaikan persoalan.
- d. Institusi/lokasi yang mendapatkan program dari kebijakan tersebut tetap dalam keadaan stabil.

## **2. Inovasi Pelayanan Publik**

Dunn (1997:11) menunjukka bahwa inovasi kebijakan diperlukan agar memberikan solusi terbaik bagi masalah yang ada dimasyarakat. Dia menemukan bahwa kebijakan inovatif bagi perumahan yang ada di Kanada cenderung tidak berpihak pada orang cacat. Ketika seluruh kebijakan yang dilaksanakan tidak dapat memberikan solusi, pemerintah memiliki inovasi untuk memberikan peran kepada masyarakat untuk berpartisipasi lebih besar terhadap kebijakan. Sehingga menghasilkan kebijakan yang akomodatif dengan mendorong prinsip kehidupan yang mandiri harus terus dikembangkan dan diperluas, konsumen memiliki kontrol, fleksibilitas dan pilihan layanan. Keinginan pemerintah Kanada dalam menyetarakan hak-hak penyandang cacat untuk mendapat rumah tanpa perbedaan. Kesimpulan yang diambil Dunn (1997:12) untuk membuat kebijakan yang inovatif yaitu koordinasi antar lembaga pusat dan daerah otonom perlu diperdalam

dan menolak pengurangan anggaran untuk perumahan. Diharapkan koordinasi ini dapat mengintegrasikan organisasi konsumen (masyarakat), instansi pemerintah, pihak yang peduli dan kelompok lainnya. Apabila inovasi dilakukan diharapkan akan menjamin kehidupan yang baik bagi masyarakat.

## **B. Kemitraan dan Kolaborasi di Daerah**

Kinerja *governance* yang baik diyakini menjadi aspek yang sangat penting dalam mensejahterakan masyarakat. O'Toole dan Meier (2004) menginterpretasi *governance* dalam dua aras penting yaitu *governance* sebagai studi tentang konteks struktural dari organisasi atau institusi pada berbagai level (*multi layered structural contex*) dan *governance* sebagai studi tentang *network* yang menekankan pada peran beragam aktor sosial dalam sebuah jejaring negosiasi, implementasi, dan pembagian hasil.

Kinerja pemerintah lokal sangat ditentukan oleh kualitas *network* (Klijn, et. al, 2008). Pemerintah lokal seringkali tidak memiliki kemampuan untuk mengelola berbagai stakeholder yang terlibat. Padahal, *network* dapat dibangun dalam berbagai macam cara. Konsep *local network governance* berupaya untuk secara komprehensif berkolaborasi dalam menyelesaikan masalah publik melalui integrasi peran, serta layanan publik yang diselenggarakan bersama-sama (Span, et. al, 2012).

### **1. Urgensi Kemitraan Daerah**

Ditengarai berbagai kebijakan tersebut dalam implementasinya justru semakin meningkatkan ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat. Implikasinya jelas, kebijakan tersebut kurang merangsang semangat lepas dari kemiskinan, masyarakat tertekan oleh tekanan nilai tradisional namun terjebak dalam nilai modernisasi, serta kurang memperhatikan potensi dan kapasitas masyarakat lokal sebagai pelaku pembangunan. Pada akhirnya, banyak terjadi masyarakat yang tetap miskin, pembangunan dianggap gagal, birokrasi dianggap tidak mampu menciptakan pelayanan hak-hak dasar dan kinerja yang baik bagi publik. Di sinilah peranan *governance* secara teoritis dan praktis diperlukan dalam

rangka menciptakan aturan tata kelola yang baik. Konsep *governance* mendorong hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan *civil society* (United Nations Development Program (UNDP), 1997). Secara tegas Milward dan O'Toole (2009) memberikan interpretasi *governance* dalam dua aras penting yaitu: *governance* sebagai studi tentang konteks struktural dari organisasi atau institusi pada berbagai level (*multi layered structural contex*) dan *governance* sebagai studi tentang *network* yang menekankan pada peran beragam aktor sosial dalam sebuah jejaring negosiasi, implementasi, dan pembagian hasil. Peran pemerintah akan bergeser dari penyedia layanan dan barang menjadi lembaga pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas, atau pemerintah hanya sebagai katalisator.

Pemerintah selama ini lebih banyak dilihat sebagai aktor tunggal yang diharapkan banyak pihak untuk memperbaiki kondisi suatu masyarakat dimana pemerintah itu berada. Hal tersebut tidak sepenuhnya salah karena memang masyarakat menganggap bahwa pemerintah adalah organisasi publik terbesar yang memiliki legitimasi, dana, *resources*, otoritas, dan aparatur yang sangat besar. Gambar tipologi *Local Network Governance* (Span et. al, 2012), menjelaskan tiga karakteristik peran *governance* commissioner (*top-down* proses), *facilitator* (*bottom-up* proses), dan *coproducer* (gabungan dari keduanya). Tiga karakteristik tersebut dielaborasi dalam sembilan dimensi yang akan mengungkap aktor utama, pengendali mekanisme, penentuan aturan, keselarasan tujuan, ketergantungan antar pihak, penentuan tujuan, pihak yang bertanggungjawab, mengembangkan misi, dan pengawasan.

	Directing typologies by local government		
Actor	Executer	Partner	Initiator
Steering	Steering by the municipality	Joint steering	Self steering
Boundaries	Fixed boundaries by the municipality	Jointly set boundaries	Boundaries set by the parties
Dependency	Formal dependency	Informal / formal dependency	Informal dependencies
Alignment	Alignment by the municipality	Joint alignment	Alignment by the parties
Goal	Fixed goals by the municipality	Joint goal formulation	Goal formulation by the parties
Responsibility	Municipal responsibilities	Joint responsibility	Responsibility by the partners
Vision	Vision of the municipality	Joint vision formulation	Vision formulation by the parties
Monitoring	Monitoring by the municipality	Joint monitoring	Monitoring by the parties
	Commissioner	Coproducer	Facilitator

## **2. Jaringan Kelembagaan (*Public—Private—Civil Society Partnership*)**

Pengembangan daerah memerlukan kerjasama antara: administrasi lokal, pemerintah lokal, kelembagaan/organisasi yang beranggotakan masyarakat lokal, kerjasama usaha, pelayanan dan bisnis swasta (tiga pilar kelembagaan) yang dapat diintegrasikan ke dalam pasar baik lokal, regional dan global (Uphoff, 1992). Pemberdayaan kelembagaan menuntut perubahan operasional tiga pilar kelembagaan (Elizabeth, 2007a), yaitu:

- a. Kelembagaan lokal tradisional yang hidup dan eksisi dalam komunitas (*voluntary sector*).
- b. Kelembagaan pasar (*private sector*) yang dijiwai ideologi ekonomi terbuka.
- c. Kelembagaan sistem politik atau pengambilan keputusan di tingkat publik (*public sector*).

Ketiga pilar yang menopang kehidupan dan kelembagaan masyarakat di pedesaan tersebut perlu mereformasikan diri dan bersinergis agar sesuai dengan kebutuhan yang selalu mengalami perkembangan. Inilah yang dimaksud dengan transformasi kelembagaan sebagai upaya pemberdayaannya, yang dilakukan tidak hanya secara internal, namun juga tata hubungan dari keseluruhan kelembagaan tersebut. Disisi lain, pemberdayaan kelembagaan pada masa depan perlu diarahkan agar berorientasi pada: a) pengusahaan komoditas (pangan/ non pangan) yang paling menguntungkan, b) skala usaha ekonomis dan teknologi padat karya, c) *win-win mutually* dengan kemitraan yang kolehial, d) tercipta interdependensi hulu-hilir, e) modal berkembang dan kredit melembaga (bank, koperasi, petani), f) koperatif, kompetitif dan transparan melalui sistem informasi bisnis, g) memanfaatkan peluang di setiap subsistem agribisnis, serta h) dukungan SDM yang berpendidikan, rasional, mandiri, informatif, komunikatif, dan partisipatif (inovatif) (Elizabeth, 2007b). Beberapa kunci dalam pengembangan kelembagaan untuk pemberdayaan adalah: adanya akses kepada informasi, sikap inklusif dan

partisipasi, akuntabilitas, dan pengembangan organisasi lokal (Saptana, dkk, 2003).

### **3. Desain dan Implementasi Kemitraan di Daerah**

Salah satu fenomena yang sarat dalam pengelolaan potensi alam adalah kurangnya integrasi *stakeholder* yang terlibat. Terjadinya disharmoni dan ego sektoral disinyalir sebagai wujud nyata *stakeholder* gagal dalam mengelola potensi alam yang ada dan salah satu penyebab mengapa pemerintah daerah menjadi tidak optimal dalam melaksanakan otonomi daerah. Selain itu, kompetisi yang tidak sehat antar daerah justru mengakibatkan kegagalan pembangunan bersama. Keinginan tampil menonjol terkadang menyebabkan kebiasaan saling jegal antar daerah. Padahal sebuah daerah, terutama dalam kawasan yang sama, sangat tergantung pada daerah lainnya seperti, misalnya: perdagangan, transportasi, investasi, tenaga kerja dan lain sebagainya. Oleh karena itu, perlunya kajian dan tentunya tindak lanjut mengenai pentingnya Kerjasama Antar Daerah (KAD).

Kerjasama antar daerah adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat (Pamudji, 1985). Dalam sebuah kerjasama, terdapat tiga unsur pokok yang harus ada yaitu dua pihak atau lebih, interaksi dan tujuan bersama. Unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan kepentingan yang saling mempengaruhi sehingga terjadi interaksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Interaksi yang tidak bertujuan untuk pemenuhan kepentingan masing-masing pihak tidak dapat dikatakan sebagai sebuah kerjasama. Oleh karena itu, harus ada keseimbangan interaksi dari beberapa pihak. Kerjasama menempatkan berbagai pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras dan serasi, karena interaksi terjadi bertujuan untuk memenuhi kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan (Edralin, 1997).

Bila mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007, maka ada 11 prinsip kerjasama daerah yang harus dipatuhi, yaitu: efisiensi,

efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan, dan kepastian hukum. Pratikno (2004) mengatakan Kerjasama Antar Daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di suatu wilayah yang akan meningkatkan daya saing kawasan. Seringkali terjadi, pengembangan ekonomi suatu wilayah terhambat karena keterbatasan cakupan wilayah. Pemerintah melalui ketentuan UU no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mendorong daerah untuk melakukan kerjasama baik dengan pemerintah daerah lainnya maupun dengan pihak swasta guna percepatan pembangunan di daerah. Dalam Pasal 196 UU ini dinyatakan bahwa koordinasi dan sinergi program antar daerah melalui KAD dibutuhkan bagi penanganan urusan pemerintahan yang memiliki dampak lintas daerah contohnya pada pembangunan fasilitas pelayanan publik seperti jalan, transportasi, Daerah Aliran Sungai (DAS), kesehatan, pendidikan, dll. Dengan Kerjasama yang dilakukan antar daerah akan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumber daya yang digunakan sehingga masing-masing daerah dapat mencapai manfaat dan keuntungan bersama.

Konsep KAD apabila melihat beberapa praktik kerjasama yang dilakukan di negara lain dimana bentuk kerjasama yang dilakukan berbeda-beda tergantung pada kebutuhan masing-masing. Dalam ruang lingkup yang luas dunia mengenal adanya MCE (*Major Cities of Europe*) dimana anggotanya adalah seluruh kota besar di Eropa. MCE hanya bersifat *information networks* (forum koordinasi). Ditingkat lain kita bisa mengambil contoh kerjasama yang dilakukan oleh beberapa kota besar di Jerman seperti Berlin dengan daerah tetangga yang berbatasan dengannya untuk melakukan kerja sama dalam pembangunan infrastruktur bersama. Sedangkan di Indonesia mengenal ada beberapa model kelembagaan KAD yang dilaksanakan seperti Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD/BKSAD), Sekretariat Bersama (Sekber), dan Regional Management (RM). Dari ketiga

model tersebut, pengembangan ekonomi di Kabupaten Fakfak akan lebih sesuai dengan model Regional Management (RM).

Model Regional Management (RM) menjadi model paling sesuai dengan Kabupaten Fakfak, atau juga Papua Barat pada umumnya. Model RM dipilih karena menawarkan komitmen yang tinggi dari seluruh daerah yang terlibat, tidak seperti BKAD atau SekBer yang dilakukan oleh SKPD. Model kelembagaan ini melibatkan *Top Management* (Kepala Daerah) dari masing-masing daerah anggota, Bappeda bersama dinas-dinas terkait dan pihak profesional sebagai pelaksana harian. Secara kelembagaan, struktur RM terdiri dari 3 komponen yakni Forum Regional yang terdiri dari para Bupati daerah anggota, Dewan Eksekutif yang terdiri dari Bappeda beserta perwakilan SKPD dan Regional Manager yang diisi oleh tenaga profesional. Forum Regional sebagai pemilik kerjasama dan pengambil kebijakan menyusun program kebijakan yang akan dilaksanakan dan memberikan arahan kepada dewan eksekutif. Selanjutnya, Dewan Eksekutif berfungsi sebagai kelompok pengarah atau *steering commite* yang menterjemahkan kebijakan forum regional menjadi program strategis. Dewan ini juga bertugas untuk melakukan penguatan internal organisasi agar kerjasama antar daerah bisa berjalan secara efektif dan efisien. *Regional Manager* merupakan pelaksana harian (operasional) yang melaksanakan program dan kegiatan RM yang telah ditentukan oleh forum regional dan dewan eksekutif. Sumber pembiayaan lembaga ini berasal dari iuran anggota bantuan pemerintah maupun donor. Arah pembangunan diupayakan mengarah pada pembangunan transportasi (darat, laut dan udara), kesepakatan perdagangan yang bertumpu pada potensi unggul masing-masing daerah, dan pengembangan ekonomi rakyat.