

PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN KERJASAMA ANTAR DAERAH DI JAWA TENGAH

(Studi Kasus Regionalisasi Tempat Pemrosesan Akhir Sampah)

Aris Toening Winarni

(Program Doktor Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya),

tuningpasadena@yahoo.com

ABSTRAK

Pembentukan kerjasama Tempat Pemrosesan Akhir Sampah di Jawa-Tengah mengalami stagnasi selama empat tahun, Perlu kajian tentang “Pengembangan konsep kelembagaan kerjasama antar daerah” yang bertujuan untuk menemukan bangunan logika konseptual kelembagaan kerjasama TPA sampah regional dalam peraturan perundangan, menemukan konsep kelembagaan kerjasama antar daerah yang memiliki kekuatan dasar pengembangan kerjasama Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah regional di Jawa Tengah. Teori kerjasama untuk menganalisa kasus kerjasama dalam penelitian ini, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, data dan informasi diperoleh dari pejabat terkait pengelolaan sampah dan kerjasama antar daerah serta peraturan perundangan kerjasama dan pengelolaan sampah. Hasil penelitian adalah terdapat pengaturan pengelolaan sampah yang tidak konsisten, belum ada peraturan perundangan khusus yang mengatur kerjasama TPA regional. Konsep kelembagaan structural-hierarkis sebagai model pengaturan kerjasama TPA regional. Temuan penting penelitian ini adalah: terdapat kesalahan perumusan konsep kerjasama wajib dan kerjasama sukarela dalam peraturan perundangan kerjasama, pengelolaan sampah adalah urusan pemerintah yang tidak bisa dikerjasamakan antar daerah, perlu dibentuk lembaga kerjasama berbentuk forum koordinasi, monitoring dan evaluasi di dalam kerjasama TPA regional disamping lembaga pengelola sampah, kerangka regulasi kerjasama TPA regional hanya pada pembangunan dan pemanfaatan sarana-prasaranan, konsep kelembagaan kerjasama yang bermodel/pola structural-hierarkis sulit di implementasikan dalam dominasi paradigma desentralisasi.

Kata kunci: *kerja sama, regional, Peraturan-perundangan, struktural hirarkis, sampah.*

ABSTRACT

Establishment of cooperation between Central Java and Central Java has been stagnated for four years. Needs a study on "Development of inter-regional cooperation concepts" aimed at finding the concept of institutional cooperation among waste management areas in legislation regulating inter-regional cooperation and waste management Found the concept of easy-to-use TPA cooperation. The collaborative theory to analyze cooperation cases in this research, using qualitative research methods, data and information obtained

from officials related to waste management and cooperation between regions as well as regulations on cooperation and waste management. The result of this research is inconsistent garbage management arrangement, there is no specific regulation legislation to regulate regional TPA cooperation. Structural-hierarchical institutional concept as a model of regional landfill cooperation arrangement. The important findings of this research are: there are errors in the formulation of the concept of mandatory cooperation and voluntary cooperation in the rules of cooperation, waste management is government affairs that can not be collaborated between regions, Coordination, monitoring and evaluation in regional landfill cooperation beside garbage management institution, regulation framework of regional TPA cooperation only on development and utilization of infrastructures, institutional concept of modeled cooperation / structural-hierarchical pattern difficult to be implemented in dominance of decentralization paradigma.

Keywords: Cooperation, Regional, Regulations, Structural Hierarchical, Garbage.

Latar Belakang Masalah

Stagnasi pembentukan kerjasama TPA regional di 5 daerah kabupaten kota di Jawa-Tengah selama hampir 4 tahun perlu ada kajian tentang Pengembangan kelembagaan kerjasama antar daerah di Jawa-Tengah.

Masalah Penelitian

Rumusan masalah dalam penelitian ini fokus pada upaya mencari jawaban atas pertanyaan pokok berikut :

1. Bagaimanakah bangunan logika konseptual kelembagaan kerjasama antar daerah pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah regional dalam peraturan perundangan ?
2. Bagaimana konsep kelembagaan kerjasama antar daerah yang memiliki kekuatan dasar pengembangan kerjasama pengelolaan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah regional di Jawa Tengah ?

Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan konsep dasar kelembagaan kerjasama berdasarkan peraturan perundangan kerjasama antar daerah dan peraturan perundangan pengelolaan sampah.
2. Untuk menemukan model kelembagaan kerjasama antar daerah, tempat pemrosesan akhir (TPA) sampah yang mudah di implementasikan

Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis : Kajian tentang pengembangan kelembagaan kerjasama khususnya kerjasama tempat pemrosesan akhir sampah di Indonesia belum banyak mendapat dilakukan, sehingga diharapkan kajian ini mengisi kekurangan kajian institutional collectivity.

2. Dalam domain praktis menemukan kejelasan kebijakan yang dapat digunakan sebagai pedoman serta referensi praktis untuk menyelenggarakan kerjasama dan membentuk lembaga kerjasama antar daerah tempat pemrosesan akhir sampah. Manfaat lain adalah dapat menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah, memberikan solusi atas permasalahan kelembagaan pada pengelolaan sampah regional yang selama ini diinterpretasikan sama dengan intergovermen menejemen.

TINJAUAN PUSTAKA

Teori Kerjasama

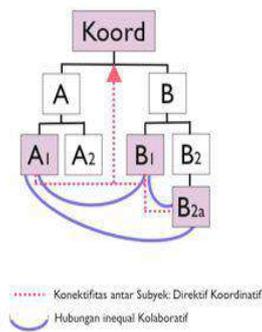
Istilah kerjasama dan kolaborasi digunakan secara bergantian, nampak keduanya tidak menunjukkan perbedaan dan kedalaman makna. Sifat kerjasama sering ditafsirkan sebagai sukarela, yang dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama (2001;544). Jadi dalam kerjasama ada unsur kegiatan, beberapa pihak dan pencapaian tujuan.

Kolaborasi memiliki tingkat kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitasnya. Ann Marie Thomson (2006)

Kerja sama yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses kolaboratif yang melibatkan subjek/pelaku (aktor) sektor publik untuk mencapai target pelayanan dan atau pembangunan yang lebih baik. Dari perspektif para subjek menurut Binjamin Abdulrahman terdapat dua pola terbentuknya kerjasama : (LEKAD Vol II.Edisi 2, tahun 2014)

1. Terbentuk berdasarkan prinsip “kesamaan kedudukan (*equalitas*)”, “saling menguntungkan” di antara para subjek yang bekerja sama dan diikat melalui “kesepakatan bersama” kerjasama ini diartikan berpola *equal kolaboratif*. Secara hukum kerja sama semacam ini bukan suatu keharusan, kerja sama ini adalah berprinsip *sukarela*. Salah satu subyek menjadi koordinator (*moderasi, fasilitasi, dan mediasi* serta *pembagi peran*) sebagai *interface* untuk para subjek dan subyek yang lain menjadi subordinat, Kebijakan strategis merupakan hasil konsensus para subjek. Kewenangan pengambilan kebijakan oleh koordinator terbatas pada aspek administratif pengelolaan kerja sama/kesekretariatan.
2. Terbentuk berdasarkan prinsip ketidak setaraan, para subyek memiliki posisi pada hirarki yang berbeda, namun berdasarkan arahan *imperatif* dari koordinator, maka kolaborasi dilakukan. Hubungan antar subjek dilakukan melalui mekanisme *direktif-koordinatif* oleh koordinator yang sekaligus berkedudukan sebagai pimpinan, proses pengambilan kebijakan strategis tetap berada pada posisi koordinator. Pola kerjasama ini disebut *inequal kolaboratif*. Kerjasama ini menjadi sebuah *condicio sine quanon* kerjasama di antara pihak yang terkait pada pola ini menjadi *wajib*.

Gambar 2.1 Skema Konektifitas Pola Kerjasama Inequal Kolaboratif



Sumber : Benjamin Abdulrahman 2014

2.2.2 Teori Kerjasama Antar Daerah

Kerjasama Antar pemerintah Daerah (intergovernmental cooperation), didefinisikan sebagai “an arrangement between two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem” (Patterson , 2008 hal 126). Dalam definisi ini tersirat adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Beberapa teori yang melatar belakangi terbentuknya Kerjasama Antar Daerah dijelaskan dibawah ini :

2.2.2.a Teori Model Kemitraan Antar Pemerintah Daerah

Ada dua model hubungan antar pemerintahan lokal, yaitu model persaingan antar pemerintahan lokal (*interjurisdictional competition*) dan model regionalisme (*regionalism*) ; Olberding (2002, hal: 94).

Model persaingan mengasumsikan bahwa antar pemerintahan lokal bersaing untuk memberikan layanan yang prima kepada penduduk dan pengusahanya, model regionalisme menyatakan bahwa kerjasama antar pemerintahan lokal dapat tercipta jika mereka mengakui rasa saling tergantung (*interdependency*) dan bertindak dalam koridor yang terkoordinasi.

2.2.2.b Teori Regionalisasi

Regionalisasi secara umum dapat diartika sebagai proses terbentuknya suatu region yang terdiri dari beberapa daerah administratif dan secara keruangan memiliki relevansi/keterkaitan geografis (Abdurahman, 2009). Ada dua paradigma dalam melakukan proses regionalisasi, yaitu paradigma *sentralistik* dan *desentralistik*. Pada paradigma *sentralistik*, regionalisasi proses terbentuknya suatu wilayah yang terdiri dari beberapa daerah administratif yang memiliki relevansi pada aspek geografis atas perintah (*ex mandato*) struktur hirarkis yang berwenang.

Sedangkan regionalisasi dengan paradigma *desentralistik* dapat diartikan sebagai proses wilayah yang ditandai dengan platform kerja sama oleh para aktor regional antara daerah otonom yang bertetangga disebut regionalisasi-desentralistik atau nonstruktural-administratif.

Regionalisasi sentralistik implementasinya dengan kewenangan yang bersifat *direktif-koordinatif*, lembaga pemerintahan yang lebih tinggi memiliki kewenangan utama. koordinasi pelaksanaan dari peraturan tersebut dilakukan secara direktif (bersifat struktural-hirarkhis) oleh lembaga pemerintah yang lebih tinggi sedangkan lembaga pemerintah yang lebih rendah hanya bersifat afirmatif (Abdurahman, 2009).

Pada regionalisasi desentralistik, pelaksanaannya lebih bersifat kompleks. Karena pembentukannya berasal dari inisiatif lokal, maka sejak dari mulai ide pembentukan, perencanaan sampai implementasinya sangat dibutuhkan adanya peran serta dari masing-masing pemerintah lokal.

2.2.2.c Teori Tindakan Kolektif

Menurut Olson dalam Yustika (2008,hal58) determinan penting bagi keberhasilan suatu tindakan kolektif adalah ukuran (*size*), homogenitas (*homogeneity*) dan tujuan kelompok (*porpuse of the groups*). Secara hipotetik, semakin besar ukuran suatu kelompok kepentingan maka akan semakin sulit bagi kelompok tersebut menegosiasikan kepentingan diantara anggota kelompok, semakin beragam kepentingan anggota kelompok akan semakin sulit memformulasikan kesepakatan bersama karena masing-masing anggota membawa kepentingannya sendiri-sendiri, demikian juga sebaliknya. Tujuan kelompok yang luas, disamping kabur juga akan memecah kesatuan antar anggota sehingga dukungan terhadap tindakan kolektif menjadi lemah.

Dari beberapa tindakan kolektif terdapat beberapa situasi yang membutuhkan tindakan kolektif untuk menyelesaikan persoalan (Heckarthorn, 1993 hal 149):

2.2.3 Teori Kelembagaan

Menurut Syahyuti (2007 hal 37), “kelembagaan adalah sekumpulan jaringan dari relasi sosial orang-orang tertentu, memiliki tujuan tertentu, memiliki aturan dan norma, serta memiliki struktur. dapat berbentuk sebuah relasi sosial yang melembaga (*non formal institution*), atau dapat berupa *lembaga dengan struktur dan badan hukum (formal institution)*. kelembagaan terdiri dari aturan main (regulasi) dan lembaga dengan struktur dan badan hukum (*formal institution*). Kelembagaan yang merupakan regulasi adalah berupa peraturan sebagai sistem tata nilai berfungsi untuk mengatur hubungan dan interaksi antara komponen-komponen yang ada dalam *colectivity* dalam peri kehidupannya. Sedangkan kelembagaan yang merupakan organisasi adalah lembaga dengan struktur dan badan hukum (*formal institution*).

Kelembagaan kerjasama antar daerah dapat dimaknai sebagai sebuah kesatuan antara organisasi dan regulasi yang melandasi seluruh aktifitas kerjasama antar daerah.

2.2.3.a Tingkatan Kelembagaan

Kelembagaan sebagai norma memiliki empat tingkatan, yaitu kelembagaan pada: (1) level masyarakat (*social*); (2) level kelembagaan formal(*formal institutional environment*); (3) level tata kelola (*governance*); dan (4) perubahan bersifat kontinu (Williamson, 2000)

2.3.3.a Teori Perubahan Kelembagaan

Schlueter dan Hanisch (1999) mengklasifikasi teori perubahan kelembagaan berdasarkan efisiensi ekonomi dan teori distribusi konflik (*Distributional Conflict Theory*).

1. Teori perubahan kelembagaan berbasiskan efisiensi ekonomi memiliki tiga arus pemikiran utama:
 - a. Perubahan kelembagaan bersifat spontan,
 - b. Sebuah upaya melindungi hak-hak kepemilikan (*property rights*).
 - c. Perubahan kelembagaan sebagai upaya meminimumkan biaya transaksi (*transaction cost*).
2. Teori perubahan kelembagaan *distributional conflict theory*.

Teori ini didasarkan atas asumsi bahwa setiap aktor dalam sebuah arena (komunitas) memiliki perbedaan kepentingan dan kekuatan. Perbedaan kepentingan ini merupakan sumber konflik. Setiap aktor yang terlibat konflik akan berusaha mencari solusi atas konflik tersebut dengan memanfaatkan kekuatan (*power*) yang ia miliki dengan jalan mengubah aturan main yang berlaku (Hidayat, 2007).

2.2.3.c Kelembagaan Kerjasama Antar daerah

Menurut Djogo dalam Hidayat (2007, 43- 49) terdapat beberapa aspek kelembagaan kerjasama yang dapat digunakan untuk menggambarkan bagaimana tata kelola kelembagaan tersebut, yakni dari; format kerjasama, pengelolaan kerjasama, struktur organisasi, kerangka regulasi, dan sumber pendanaan.

3. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dalam penulisan disertasi ini :

Objek penelitian di lima daerah calon TPA regional di Jawa Tengah yakni: 1. kota dan kabupaten semarang, kabupaten Kendal dan kabupaten Demak, 2. Kota dan kabupaten Magelang, 3. Kota dan kabupaten Pekalongan, 4. Kota Surakarta, kabupaten Sukoharja, kabupaten Karanganyar, 5. Kota dan kabupaten Tegal, kabupaten Pemalang kabupaten Brebes.

Informan Kunci (*key informan*) adalah sebagai berikut:

1. Kepala Biro Otonomi Daerah dan Kerjasama Provinsi Jawa Tengah. Adalah seseorang yang secara regulative memahami kerjasama antar daerah di wilayah provinsi Jawa Tengah
2. Kepala bagian kerjasama dalam Negari dari Biro Otonomi Daerah dan Kerja sama Provinsi Jawa Tengah. Beliau adalah pejabat yang terlibat langsung dalam setiap proses kerjasama di lingkungan wilayah pemerintah provinsi Jawa Tengah.
3. Sekretaris, kabag Teknis dinas Ciptakataru Provinsi Jawa Tengah, adalah pejabat yang memiliki tugas dan fungsi penyediaan infrastruktur pengelolaan sampah di wilayah Provinsi Jawa Tengah.
4. Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota . dan kepala Unit Pengelola Teknis TPA, Mereka adalah pejabat yang dalam kesehariannya sebagai pelaksana pengelolaan sampah di masing-masing kabupaten kota, yang memiliki informasi tentang permasalahan sampah dan pengelolaannya..

5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum kabupaten/Kota, adalah pejabat yang membidangi urusan penyediaan infrastruktur persampahan, yang selalu terlibat dalam setiap urusan kerjasama yang memerlukan penyediaan insfrastruktur, termasuk infrastruktur sampah.

Pengumpulan data dengan melakukan wawancara terstruktur, FGD (Fokus Group Discussion) serta dengan studi pustaka berdasarkan penelaahan literatur atau referensi. baik yang bersumber dari buku-buku dan dokumen-dokumen peraturan perundangan, laporan-laporan, jurnal-jurnal, mimbar, makalah-makalah yang pernah diseminarkan.

Analisis data menggunakan teknik analisis deskriptif-kualitatif, dengan langkah-langkah: (1) Reduksi data, (2) Penyajian data, (3) Penafsiran data, dan (4) Menarik kesimpulan. Langkah-langkah tersebut terangkum dalam satu kegiatan yang dapat dilakukan di lokasi maupun luar lokasi penelitian.

4.Konsep Kelembagaan Kerjasama TPA Dalam Regulasi

Regulasi Kerjasama Antar Daerah

Beberapa kebijakan yang digunakan sebagai acuan normatif tentang kerjasama antar daerah yang peneliti temukan adalah sebagai berikut:

Tabel 5.1 Acuan Normatif Kerjasama Antar Daerah

No	Acuan Normatif
1.	Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2.	PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah
3.	Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010 – 2014 (khususnya Buku III)
4.	Permendagri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja sama Daerah
5.	Permendagri No. 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Daerah

Sumber: telaah pustaka 2015

Pengaturan konsep kelembagaan kerjasama ini dapat dilihat pada undang-undang no 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah :

Pada pasal 363 ayat (1) ada pernyataan “saling menguntungkan” bila di lihat dari perspektif terbentuknya kerjasama diatas bahwa ada dua perspektif yakni; equal dan inequal

kolaboratif maka pernyataan saling menguntungkan adalah termasuk kerjasama yang equal. Akan tetapi pada ayat (3) masih dalam pasal ini bahwa kerjasama antar daerah dikategorikan kerjasama Wajib dan sukarela. Secara teori kerjasama wajib itu berdasarkan atas *condicio sine quanon* (perintah peraturan perundangan/perintah dari atas). Maka dari dua pasal ini ditemukan ketidak konsistenan pengaturan kerjasama antar daerah yakni pada ayat (1) kerjasama daerah itu berkonsep kelembagaan equal, sementara pada ayat (3) kerjasama daerah itu berkonsep kelembagaan inequal.

Kemudian pasal 364 ayat (1) kerjasama wajib merupakan kerjasama antar daerah yang berbatasan. Kata berbatasan jika di lihat dari peta geografis administrative pemerintahan maka pemerintah daerah yang berbatasan ada dua macam yakni yang pertama antar pemerintah daerah kabupaten kota, dan yang ke dua adalah antar pemerintah daerah provinsi. Maka jika di lihat ke dua macam pemerintah daerah yang berdekatan ini dalam posisi kesetaraan level pemerintahan, oleh karena itu jika di kategorikan dalam konsep kelembagaan kerjasama maka termasuk dalam konsep kelembagaan equal kolaboratif.

Pada ayat (2) dinyatakan bahwa kerjasama dalam kategori wajib itu adalah; pada huruf A. kerjasama antar daerah provinsi. Bila dicermati bahwa antar daerah provinsi itu adalah dua pemerintah daerah yang ada dalam level pemerintahan yang sama maka dalam pespektif para subjeknya ini termasuk konsep kelembagaan equal kolaboratif yang lebih bersifat sukarela, akan tetapi dalam peraturan ini di atur menjadi kerjasama yang wajib (inequal kolaboratif). Sama halnya dengan pengaturan di ayat (2) huruf E. Kerjasama Antar-Daerah Kabupaten Kota Dalam Satu Daerah Provinsi semestinya masuk dalam kategori kerjasama sukarela (inequal kolaboratif) tidak termasuk dalam pengaturan kerjasama Wajib.

Kemudian ayat (3) dan ayat (4) “Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerjasamakan” dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya. Kalimat ini menunjukkan pengaturan bahwa kerjasama daerah itu menggunakan konsep kelembagaan inequal kolaboratif. (kerjasama wajib)

Pasal 365 dinyatakan bahwa “ kerjasama dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan” Termasuk dalam kerjasama sukarela, pengaturan ini bertentangan dengan pengaturan di pasal 363 ayat (1) bahwa kerjasama wajib merupakan kerjasama antar daerah yang berbatasan.

Dari pengaturan pasal 364 ayat (3), (4) dan 368 kerjasama yang dilakukan daerah pelaksanaannya adalah dari pemerintahan yang levelnya lebih tinggi yang sekaligus memiliki kewenangan memantau dan mengevaluasi, maka dapat di deskripsikan betapa kuatnya pengaruh pemerintah dalam pengelolaan kerjasama antar daerah dengan demikian gambaran kekuatan pengaturan yang seperti ini adalah gambaran pengelolaan yang structural hirarkhis. Model pengaturan yang demikian masuk dalam ketegori konsep kelembagaan inequal kolaboratif. (kerjasama wajib)

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No: 50 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah terdapat penegasan prinsip dasar kerjasama antar daerah: Pada Bab II pasal 2, pengaturan kerjasama antar daerah dilakukan berdasarkan prinsip : huruf

(d) saling menguntungkan, (e) kesepakatan bersama dan (h) persamaan kedudukan, khusus pada prinsip kesepakatan bersama, jika kerjasama terbentuk atas dasar kesepakatan, dan sebelum kesepakatan diawali adanya kesadaran saling membutuhkan maka kerjasama yang dimaksudkan adalah berpola/model non struktural (*equal kolaboratif*), dengan penjelasan tersebut di temukan pengaturan yang tidak konsisten, artinya di dalam undang-undang No 23 tahun 2014 pengaturan kerjasama antar daerah yang bersifat wajib (bersifat perintah/igual kolaboratif), akan tetapi pada pengaturan dalam peraturan pemerintah No: 50 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah kerjasama antar daerah berdasar konsensus (*berpola equal kolaboratif*)

Dalam penyelesaian perselisihan, terdapat opsi untuk menggunakan keputusan gubernur selain pola musyawarah sebagai opsi utamanya, dalam posisi seperti ini akan menghilangkan prinsip kesetaraan yang merupakan roh kerjasama, jika prinsip kesetaraan sudah tidak dilaksanakan maka konsep kelembagaannya termasuk *equal kolaboratif*

Dengan demikian bisa disampaikan bahwa di Indonesia terdapat kerancuan regulasi dalam menetapkan antara kerjasama daerah berpola *equal* dan *inequal* kolaborasi. Ketegasan untuk menetapkan pola kerjasama antar daerah sangat penting, jika tidak maka akan terjadi kesimpangsiuran, ketumpang tindihan dan berbagai kerancuan dalam pembentukan dan pelaksanaan kerjasama antar daerah

Ketidak jelasan mengenai konsep kelembagaan kerjasama wajib atukah kerjasama sukarela, dikunci dengan pasal 364; ayat (3) dan (4) karena begitu pelaksanaan kerjasama antar daerah ini di ambil alih oleh pemerintah pusat atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maka jelas kerjasama ini berpola *inequal* dengan pengaturan bersifat hierarkis. Pola *Inequal* ini sebetulnya mudah untuk dilakukan karena ini di dilandasi oleh perintah dan kewenangan pemerintah pusat.

Pengaturan penyelenggaraan KAD dalam PP 50/2007 diamanatkan berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan persamaan kedudukan, ciri dari kerjasama berpola *equal*. Pasal 15 pengaturan perselisihan diselesaikan dengan musyawarah dan keputusan menteri menunjukkan bahwa pengaturan kerjasama daerah itu berpola *equal* dan *inequal*.

Kerjasama TPA Regional berdasarkan Regulasi

Pada kasus kerjasama antar daerah dalam pengelolaan sampah, pertama kali landasan hukum yang digunakan adalah UU No: 23 tahun 2014, mengenai kewenangan urusan persampahan dalam Undang-undang ini terdapat pengaturan kewenangan yang tegas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota sebagaimana yang ada di lampiran penjelasan pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota dalam matrik C tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang, dijelaskan bahwa sub urusan persampahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota adalah sebagaimana yang ada dalam tabel di bawah ini

Tabel 5.6 Pembagian Urusan Persampahan Berdasarkan UU No: 23 Tahun 2014

Pemerintah Provinsi	Daerah	Pem. Kabupaten/ Kota
Pengembangan system dan pengelolaan persampahan regional		Pengembangan system dan pengelolaan persampahan dalam Daerah kabupaten/kota.

Sumber: lamp. UU: 23 tahun 2014

Melihat tabel diatas, urusan persampahan kabupaten/kota yang di kerjasamakan dengan pemerintah daerah lain atau dalam arti dikelola secara regional merupakan urusan pemerintah daerah provinsi, maka jika di lihat dari posisi subjek dalam kerjasama pengelolaan sampah regional terdiri dari pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan pemerintah kota. Ketiga subjek kerjasama ini berada dalam posisi hierarkis, maka menurut Binjamin Abdurahman (2005) kerjasama yang akan terbentuk dari posisi subjek yang hierarkis adalah *inequal kolaboratif*

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah, di dalam undang-undang ini pengaturan kerjasama pengelolaan sampah dapat di temukan pada Pasal 8 huruf “b” pemerintah daerah provinsi memiliki wewenang memfasilitasi kerjasama antar daerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah, dengan penjelasan ini maka ada ketidak konsistenan pengaturan pada lampiran UU No: 23 tahun 2014 dengan pasal 8 UU 18/2008 Penjelasan kedua peraturan ini bila peneliti deskripsikan maka, kewenangan pemerintah provinsi pengelolaan sampah lintas wilayah, namun kewenangan yang ada dalam 18 tahun 2008 pemerintah provinsi hanya memfasilitasi kerjasama antar daerah dalam satu provinsi, karena urusan pengelolaan sampah regional ada pada pemerintah provinsi maka pemerintah provinsi seharusnya bertanggung jawab penuh tidak hanya memfasilitasi.

Pada kalimat penjelasan bahwa pengelolaan sampah regional menjadi urusan pemerintah daerah provinsi maka dalam pembentukan kerjasama daerah pemerintah daerah provinsi menjadi subjek kerjasama serta usulan kerjasama ini berasal dari pemerintah daerah provinsi yang memiliki wewenang dalam pengurusan pengelolaan sampah regional, jika demikian maka kerjasama Tempat Pemrosesan Akhir Sampah Regional berpola/model *Inequal kolaboratif*, Akan tetapi pada kalimat pengaturan UU 18 Th 2008 bahwa pemerintah daerah provinsi hanya “memfasilitasi” bisa bermakna urusan pengelolaan sampah regional menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota dimana ketika sampah dari dua daerah yang berbatasan tidak bisa lagi di tangani oleh masing-masing pemerintah daerah sendiri, maka kedua pemerintah daerah harus menyelenggarakan kerjasama pengelolaan sampah regional dengan di fasilitasi pemerintah daerah provinsi, pada kondisi seperti ini pemerintah daerah provinsi bertindak sebagai koordinator dari dua pemerintah daerah yang berkehendak melakukan kerjasama. Gambaran kerjasama yang berangkat dari kondisi seperti ini termasuk dalam kerjasama berpola/model *Equal kolaboratif*.

Pada pasal lain yang berpengaruh pada model pembentukan kerjasama daerah pengelolaan sampah adalah : Pasal 33 dan Pasal 34 kedua pasal ini mengatur tentang

penyelesaiannya sengketa atau perselisihan Nampak bahwa model kerjasama pengelolaan sampah adalah *Equal kolaboratif*.

Peraturan berikutnya sebagai dasar pengelolaan sampah regional adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, beberapa pasal dari peraturan ini yang mengatur tentang kerjasama pengelolaan sampah diantaranya :

Pasal 27 ayat (1) dan (2) dideskripsikan bahwa kerjasama antar daerah dalam pengelolaan sampah adalah terdiri dari dua atau lebih kabupaten/kota pada satu provinsi atau antar provinsi. Jika dilihat dari kesetaraan posisi subjek kerjasama maka konsep kelembagaan kerjasama yang terbangun adalah *equal kolaboratif*.

Dari dua kebijakan pengelolaan sampah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah kedua peraturan ini membangun model *Equal kolaboratif* pada kerjasama antar daerah Tempat Pemrosesan Akhir Sampah.

Dari analisa regulasi diatas terdapat ketidak samaan model kelembagaan yang terbangun yakni dari regulasi Pemerintahan Daerah terbangun model kelembagaan kerjasama *inequal* dan dari regulasi pengelolaan sampah terbangun model kelembagaan kerjasama *equal*. kondisi ini menjadi persoalan tersendiri dalam proses pembentukan TPA. Sebagaimana hasil dari wawancara dengan informan di lapangan.

Dari keseluruhan rangkaian data hasil wawancara apabila di tarik dalam analisa secara teoritik bahwa kerjasama antar daerah yang akan terbangun adalah: Para subyek dalam posisi ketidak setaraan (Kota, Kabupaten, provinsi). Menurut Binjamin, bahwa ketika terbentuknya kerjasama dari para subyek yang dalam posisi tidak setara maka kerjasama ini dalam model/pola *inequal kolaboratif*, menurutnya kerjasama dalam model ini akan menggambarkan bentuk proses pengelolaannya yang peneliti sampaikan pada tabel 5,2 struktur pengelolaannya hierarkis, prinsip pelaksanaan imperative, top down, koordinasinya direktif dan komunikasinya normative tertutup.

Satu kelemahan model/pola kerjasama *inequal kolaboratif* dalam kasus TPA regional yakni prinsip pelaksanaan yang imperative dan komunikasi yang normative tidak dapat mendukung terbentuknya kerjasama tersebut. Terbukti dari adanya perintah dari provinsi ke kota untuk membuat surat penawaran kerjasama kepada kabupaten. Kota sudah melakukan penawaran akan tetapi ketika sampai sekian waktu belum ada jawaban dari kabupaten, proses terhenti, provinsi tidak melakukan upaya apa-apa dan kota harus menunggu jawaban dari kabupaten. Dan menurut kota semestinya provinsi harus lebih aktif, jelas dalam tahap seperti ini provinsi memiliki peran kritis untuk membangun komunikasi di antara kota dan kabupaten.

Dalam rangka pengembangan kelembagaan kerjasama antar daerah yang sesuai kebutuhan daerah, perlu pemahaman arti kelembagaan kerjasama secara mendalam, karena disetiap kerjasama ada dalam situasi, tujuan, kondisi yang berbeda-beda oleh karenanya penetapan kelembagaan kerjasama merupakan kegiatan yang amat menentukan bagi berkembangnya kerjasama.

Kelembagaan kerjasama antar daerah dapat digambarkan sebagai “sebuah kesepakatan tentang apa, untuk apa, bagaimana, siapa, kapan, dimana, berapa, dari mana, sebagai dasar aktivitas para subjek kerjasama”. yang akhirnya akan terbentuk *Networks* yang secara makro perwujudannya bisa berupa: *pertama information networks*, *kedua* adalah *developmental networks*, Yang *ketiga* adalah *outreach networks*, Yang *keempat* adalah *action networks* yang merupakan bentuk *intergovernmental networks* yang paling solid, dimana daerah-daerah secara bersama-sama membuat serangkaian program aksi bersama yang dijalankan oleh masing-masing daerah sesuai dengan proporsi dan kemampuannya masing-masing.

Secara lebih spesifik, kelembagaan kerjasama antar daerah dapat dirumuskan sebagai bentuk: format kerjasama, pengelolaan kerjasama, struktur organisasi, kerangka regulasi, dan sumber pendanaan yang ada dalam keseluruhan proses kerjasama.

Pembentukan kelembagaan Kerjasama TPA regional berdasarkan panduan pembentukan kelembagaan TPA regional yang di keluarkan oleh kementerian pekerjaan umum Republik Indonesia model struktur organisasi pengelola kerjasama TPA regional berbentuk “Struktur Organisasi Berbasis Pada Hierarki”

Gambar 4.2.1

Bagan Struktur Organisasi Unit Kerja TPA Regional



Sumber: Buku pedoman pembentukan Kerjasama TPA regional 2009

Melihat pengelolaan kerjasama TPA sampah melekat pada UPT Dinas ciptakarya (public sector) yang lebih memiliki fungsi operasional pengelolaannya terikat secara structural administrative dinas. (structural hierarkhis), struktur organisasi semacam ini akan melahirkan lembaga yang tidak bisa menampung tujuan dari berbagai pemerintah daerah yang bekerjasama dengan melakukan komunikasi, monitoring dan evaluasi, sebagaimana yang tergambar dalam lembaga kerjasama, dengan demikian berdasarkan buku pedoman sebenarnya lembaga kerjasama belum terbentuk yang terbentuk adalah lembaga yang melaksanakan program dan kegiatan kerjasama.

Melihat dari tahapan persiapan para subjek sudah menandatangani perjanjian kesepakatan kerjasama maka Kerangka regulasi kerjasama TPA berbentuk *Written Agreements*, dalam draf Perjanjian kerjasama TPA pasal 2 tertulis bahwa :“Bentuk Kerjasama adalah *Joint Built and Operation*. Pendanaan berasal dari Pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi, Retribusi.

Dari keseluruhan penjelasan tentang kelembagaan kerjasama TPA regional dalam perspektif regulasi dapat peneliti sajikan dalam bentuk matrik di bawah ini:

Tabel 7.1 Kelembagaan Kerjasama TPA Regional

NO	ASPEK KELEMBAGAN	KETERANGAN
1.	Format lembaga	Lembaga Kerjasama
2.	Pengelolaan	Public Sector (UPTD)
3.	Struktur organisasi	Struktural-Hierarkis
4.	Kerangka Regulasi	<i>Written Agreements</i> (Coorporative Construction Joint Services)
5.	Sumber Pendanaan	1.Pemerintah pusat 2.Pemerintah Provinsi 3.Anggota 4.Masyarakat 5.Pihak lain.

Menurut Benjamin Abdulrahman (2014): “kerjasama berada pada dimensi struktural hirarkis (inequal kolaboratif) menggunakan pendekatan koordinasi yang direktif serta model komunikasi bersifat normatif-prosedural serta proses pengelolaan tergolong tertutup. Top (hirarki) sebagai koordinator memiliki posisi kewenangan dalam pengambilan keputusan. Pembagian kewenangan/ urusan berimplikasi pada penguatan spesialisasi yang berpotensi mempertajam kesulitan pada aspek koordinasi, komunikasi, dan kerjasama”

Sementara Daft, Richard L (2012) memiliki pandangan lain tentang structural-hierarkis ini yakni “ kelebihan dari model struktur organisasi yang demikian adalah adanya kekuatan untuk membentuk loyalitas dari anggota kerjasama dengan fungsi yang dimiliki oleh pemerintah daerah pada posisi top.” Sehingga tergambar karakteristik kelembagaan structural hierarkhis seperti dalam tabel dibawah ini:

Tabel 7.2 Karekteristik Kerja Sama Inequal

	Structural Hirarkis
Struktur Pengelolaan	Imperatif, Top Dwon
Prinsip Pelaksanaan	Direktif -Koordinatif
Koordinasi	Normatif Tertutup
Komunikasi	Cair, Luwes Terbuka.

Dari penjelasan ke dua ahli tersebut menggambarkan bahwa model structural-hierarkis memiliki kekurangan dan kelebihan dalam penerapannya. Kekurangannya adalah berpotensi mempertajam kesulitan dalam berkoordinasi, berkomunikasi, dan melakukan kerjasama” lebihannya adalah mampu membentuk loyalitas dari para anggota kerjasama.

Era penyelenggaraan desentralisasi menyebabkan pemerintah daerah merasa memiliki kewenangan untuk mengelola urusan rumahtangga pemerintah daerahnya sendiri-sendiri, konsep desentralisasi secara politis dapat dimaknai dengan pelimpahan wewenang, akan tetapi desentralisasi secara administrative dimaknai sebagai spesialisasi tatakelola kewilayahan. Pada penjelasan di atas dikatakan oleh Binjamin bahwa penguatan spesialisasi berpotensi mempertajam kesulitan koordinasi, komunikasi, dan kerjasama”

4.3 Pengembangan dan perubahan Kelembagaan

Seiring dengan meningkatnya permasalahan sampah, meningkat pula kebutuhan pelayanan sampah di masyarakat, yakni kebutuhan akan penyediaan akses dan kebutuhan pelayanan. Oleh karena itu disamping perlu penyediaan infrastruktur, diperlukan juga suatu lembaga pengelola yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Mengingat tantangan yang cukup besar dimasa mendatang, serta tuntutan kinerja yang lebih tinggi, maka lembaga pengelola sampah perlu bekerja dengan lebih terarah dan fokus. Untuk itu, perlu penataan dan pengembangan model kelembagaan yang sudah terbangun berdasarkan regulasi yang ada sehingga mampu memberikan pelayanan sampah secara lebih baik.

Dari hasil kajian peneliti terhadap undang-undang, peraturan pemerintah sampai dengan buku pedoman pembentukan kelembagaan TPA regional, di temukan model kelembagaan TPA regional dapat menjamin pelayanan yang maksimal maka kiranya perlu dilakukan analisa terhadap model tersebut apakah sudah cocok dengan situasi dan jamannya sehingga mampu melakukan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya.

Gambaran kondisi dan keadaan masyarakat juga akan berpengaruh terhadap cara-cara melakukan kerjasama pengelolaan sampah, sehingga bentuk kerjasama yang terwujud dalam bentuk perjanjian dan pengaturannya juga akan berbeda sesuai dengan kebutuhan masing-masing pelaku kerjasama yang di latarbelakangi dari kondisi dan keadaan masyarakat dan keadaan wilayahnya

Berbagai perspektif mengenai kelembagaan kerjasama TPA regional dalam menghadapi tuntutan pelayanan pengelolaan sampah kedepan perlu upaya perubahan berkenaan dengan beberapa kelemahan yang peneliti temukan diantaranya lemahnya logika konseptual tentang kerjasama, juga lemahnya logika kontekstual tentang kerjasama antar daerah

Hal ini terlihat dari rumusan temuan penting bahwa terdapat kekeliruan penetapan kerjasama wajib dan kerjasama sukarela dalam undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan teori kerjasama. Dengan demikian adanya inkonsistensi pada peraturan perundangan kerjasama dan pengelolaan sampah. Ditemukan bahwa konsep kelembagaan kerjasama TPA sampah regional dalam peraturan perundangan adalah berpola Inequal kolaboratif dengan kelemahan pada beberapa aspek pengelolaan, format kerjasama/ lembaga kerjasama, struktur organisasi. kerangka regulasi.. Konsep kelembagaan kerjasama yang bermodel/pola inequal kolaboratif sulit di implementasikan dalam dominasi paradigma desentralisasi.

Analisa pengembangan terhadap model ini peneliti lakukan dengan menggunakan pendekatan teori kelembagaan dari Sukmajati, Kurniadi dan Ruhyanto dalam Pratikno.

Jika secara konseptual format kelembagaan kerjasama TPA regional terbangun sebagai lembaga kerjasama, maka lembaga ini akan memiliki karakteristik sebagai mana yang diungkapkan oleh Sukmajati, Kurniadi dan Ruhyanto sebagai berikut. :

Format kerjasama ini tidak hanya berbasis pada sharing of information ,namun lebih dari itu, fomat kelembagan seperti ini juga menyentuh aktivitas-aktivitas lainnya seperti pelaksanaan program-program dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah sebagai anggota, memfasilitasi terjadinya horizontal learning antar daerah, bahkan sampai pada kesepakatan membuat program aksi bersama. Dengan kata lain, format kerjasama semacam ini memiliki sifat developmental networks, outreach networks, dan action networks. Yang membedakan format kerjasama ini dengan format kerjasama yang lainnya adalah adanya otoritas pengaturan (regulatory) yang kuat. Otoritas pengaturan ini diharapkan dapat menciptakan sustainabilitas dan efektivitas kerjasama melalui penciptaan struktur sanksi yang ketat bagi pihak yang tidak melaksanakan hasil kesepakatan bersama. Hal ini dimaksudkan agar network diantara anggota dapat terlembagakan secara kuat.

Jika dicermati, lembaga kerjasama yang melekat pada UPTD tidak hanya memiliki fungsi operasional yang tidak mencerminkan sifat kerjasama, menyatukan para subyek untuk mencapai tujuan bersama, dengan cara berkomunikasi, berkoordinasi menetapkan tujuan bersama. Oleh karena itu perlu ada lembaga kerjasama yang memiliki fungsi regulator merupakan sarana untuk melakukan pertukaran informasim menetapkan keputusan bersama dengan cara musyawarah mufakat (komunikasi intensif)

Dalam tata penyelenggaraan urusan pengelolaan sampah secara regional menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Jika pelaksanaannya dilakukan dengan cara kerjasama, maka kerjasama yang memungkinkan dalam bentuk *Consortia*, di karenakan secara teknis lembaga pengelola sampah sudah ditetapkan ditetapkan berbentuk UPTD. Dengan demikian lembaga kerjasama tidak akan melaksanakan fungsi operasional dalam pengelolaan sampah, sementara fungsi regulator juga pengaturannya melekat pada dinas yang membidangi urusan sampah.

KESIMPULAN

Hasil penelitian dapat diambil beberapa kesimpulan:

Kerjasama antar daerah merupakan perintah undang-undang , secara teoritis kerjasama yang proses terbentuknya berdasarkan perintah undang-undang bersifat wajib berbentuk pola/model kerjasama In-equal kolaboratif.

Pengembangan konsep kelembagaan kerjasama antar daerah (TPA regional) , kerangka regulasinya dalam bentuk Kerjasama adalah *Joint Built and consortia*, konsep pengembangan kelembagaan kerjasama TPA sampah regional di tampilkan dalam tabel:

Tabel 9.2 Konsep Kelembagaan TPA Regional Yang Dikembangkan

No:	Variable kelembagaan	Keterangan
1.	Lembaga kerjasama	Forum Koordinasi Monitoring dan Evaluasi, lembaga operasional adalah UPTD

2.	Struktur organisasi	Struktural-hierarkis, Struktur lembaga operasi adalah structural hierarkis
	a. Komunikasi	Normatif-intensif
	b. Hubungan	direktif-partisipatif
3.	Pengelolaan	Pengelolaan melekat dengan dinasterkait (public sector)
4.	kerangka regulasi.	Bentuk Kerjasama adalah <i>Joint Built and consortia</i>
5.	Anggaran/sumber Pendanaan	1. Pemerintah pusat. (APBN) 2. Pemerintah Provinsi (APBD) 3. Anggota (APBD) 4. Pihak lain. (Retribusi)

Sumber : Hasil Kajian

DAFTAR PUSTAKA

- Brinton Milward dan Keith G. Provan (2003), "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks" *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4 July/August.
- Creswell, J.W. (1998), *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. London: Sage
- Heckathorn, 1993, *Studying Public Policy, Policy cycles and Policy Subsystems*. New York Oxford University Press
- Keban, Yermias T. (2010), Naskah Akademik Kerjasama Antar Daerah, Yogyakarta. Fisipol UGM
- Knight, J. 1992. *Institution and Social Conflict*. Cambridge University Press
- Lyons Henry, (1992). *Public administration and public affairs, Sixth edition*. Englewood Cliffs N. J. Prentice-hall
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*. Cambridge University Press
- Olberding (2002). *Intergovernmental cooperation, handbook, Harrisburg Pennsylvania department of community and economic development*. New York Oxford University Press
- Pamudji, S. (1983). *Kerjasama Antar Daerah dalam rangka Pembangunan Wilayah*, Jakarta: Bina Aksara,
- Patterson, (2008). *DA, Intergovernmental Cooperation*, Albany: New York State Department of State Division of Local Government Services
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 *Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 *Tentang Kerja Sama Pembangunan Perkotaan*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 33 Tahun 2010 *Tentang Pedoman Pengelolaan Sampah*
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 *Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah*
- Pratikno, (2007), *Kerjasama antar daerah: kompleksitas dan tawaran format kelembagaan*, Yogyakarta, Jogja Global Media

Schlueter dan Hanisch (1999) *Theory of Institutional Change* , Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Thomson Ann Marie & James L Perry (2006) "Collaboration Processes : Inside the Black Box," Paper Presented On Public Administration Review, Dec 2006, 66 Academic Research Library

Undang Undang 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2008 *Tentang Pengelolaan Sampah*

Yustika, Ahmad Erani. 2008. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi*. Bayumedia. Malang.