

Peran BKAD Subosukawonosraten dalam Kerjasama Antar Daerah

Adhitya Eka Putranto¹

Diterima : 5 Februari 2013
Disetujui : 28 Februari 2013

ABSTRACT

Inter-Region Cooperation Board (BKAD) is a body that coordinates inter-region cooperation to reduce competition based on local ego and at the same time increases competitive advantage in a broader scope. The study examined the role of BKAD Subosukawonosraten in coordination of cooperation among locals in the region formerly known as Karesidenan Surakarta. The study analyzed the institutional form and characteristics, role in the cooperation, and the aspects affecting the cooperation. The study is conducted using qualitative case study approach using snowballing interviews with –Ing Ramto being the first source as one of the first initiators of the cooperation. Analysis indicated a sense of independence of BKAD due to its characteristic as being non structural in conducting its role of coordination, facilitation and evaluation throughout the realization of the cooperation. However, this study found an institutional problem which may potentially constrain its role, namely the presence of structural official inside BKAD. This finding may lead to the moderation of BKAD’s role as the central body in the inter-region cooperation because the presence of structural official tend to reduce its independence.

Keywords: BKAD, Subosukawonosraten, main body, regional competitive advantage

ABSTRAK

Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) merupakan badan yang mengkoordinasikan kerjasama antar daerah untuk menghindari persaingan ego daerah sekaligus meningkatkan keunggulan kompetitif dalam skala wilayah yang lebih luas. Studi ini mengkaji peran BKAD Subosukawonosraten dalam kerjasama dan koordinasi antar daerah di wilayah kerjanya yang dulunya tergabung dalam Karesidenan Surakarta. Studi ini menganalisis bentuk dan karakteristik lembaga, peran dalam pelaksanaan kerjasama, serta aspek-aspek yang mempengaruhi kerjasama. Studi ini dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif. Studi kasus menggunakan metode wawancara snowballing dengan Bapak –Ing Ramto sebagai narasumber pertama selaku salah satu inisiator kerjasama. Hasil analisis mengindikasikan suatu independensi BKAD karena sifatnya yang non struktural dalam menjalankan peran koordinasi, fasilitasi, dan evaluasi dalam seluruh pelaksanaan kegiatan kerjasama. Namun demikian, studi ini menemukan permasalahan kelembagaan yang berpotensi menghambat peran BKAD, yaitu terkait keberadaan pegawai struktural di dalam BKAD. Temuan tersebut dapat mengarah pada terhambatnya peran BKAD sebagai badan yang berperan sentral dalam kerjasama antar daerah karena keberadaan pegawai struktural cenderung mengurangi independensinya.

Kata kunci: BKAD, Subosukawonosraten, badan induk, keunggulan kompetitif daerah

¹ Alumni Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah
Kontak Penulis : adhitep@yahoo.com

PENDAHULUAN

Pemerintah daerah menyadari bahwa otonomi daerah merupakan sarana mengembangkan daerah mereka dengan segala potensi yang ada berdasarkan aspirasi yang ada di daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah cenderung dilakukan untuk mengembangkan daerahnya sendiri untuk dapat menarik investor dan cenderung bersaing dengan daerah lain. Persaingan ini mengakibatkan suatu daerah hanya mengandalkan kapasitas daerahnya dan cenderung menutup mata terhadap kemungkinan interaksi dengan daerah sehingga menimbulkan adanya ego daerah (Pratikno, 2007). Adanya ego daerah dapat mengakibatkan suatu daerah sulit berkembang, bahkan dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya sendiri akan menjalani kesulitan. Dari segi geografis, kondisi daerah-daerah yang saling berbatasan memberikan konsekuensi perlunya pembangunan yang semestinya terintegrasi satu sama lain. Permasalahan pembangunan atau penyelenggaraan pemerintahan dari satu daerah dapat berimbas ke daerah yang berbatasan langsung dengan daerah tersebut dan hal tersebut dapat berpotensi terjadi konflik.

Seiring berjalannya otonomi daerah, mulai banyak daerah yang sadar akan keterbatasan kapasitas daerahnya dalam pelaksanaan pembangunan. Konsep kerjasama pembangunan antar daerah merupakan salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. Kerjasama antar daerah ini biasanya dilatarbelakangi oleh adanya kesamaan tujuan pembangunan dari beberapa daerah dan dengan mendayagunakan potensi di masing-masing daerah. Di sisi lain kerjasama juga dilakukan untuk mengatasi permasalahan bersama. Kerjasama antar daerah ini diwadahi dalam bentuk badan kerjasama yang berfungsi untuk mengkoordinasikan pembangunan di masing-masing daerah untuk mencapai tujuan tersebut. Peran badan kerjasama ini juga dapat dikatakan sebagai salah satu hal yang berpengaruh terhadap keberhasilan kerjasama antar daerah.

BKAD Subosukawonosraten merupakan salah satu badan kerjasama daerah yang dibentuk setelah adanya otonomi daerah. Kerjasama ini dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di seluruh wilayah Subosukawonosraten, sehingga dapat menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif dan membuka peluang investasi di seluruh daerah. Di sisi lain, kerjasama antar daerah ini juga berpotensi untuk meningkatkan keunggulan kompetitif wilayah untuk dapat bersaing secara global. Pengembangan ekonomi dalam skala wilayah Subosukawonosraten dianggap cukup prospektif sehingga potensi adanya kerjasama melalui BKAD Subosukawonosraten ini perlu dioptimalkan. Di sisi lain, wilayah ini juga dapat dijadikan suatu identitas wilayah (*branding*) sebagai instrumen pemasaran dan menonjolkan posisi wilayah tersebut. Potensi untuk membangun citra wilayah ini juga semakin terbuka dengan seringnya acara bertaraf internasional di Kota Surakarta sehingga dapat dijadikan sebagai media promosi wilayah ini.

Pelaksanaan kerjasama antar daerah di wilayah Subosukawonosraten ini cukup menarik untuk dikaji karena di dalam kesatuan wilayah tersebut terdapat upaya tiap daerah untuk menghilangkan egonya untuk memberikan keuntungan bersama. Berdasarkan pada kecenderungan ini maka perlu juga memperhatikan BKAD Subosukawonosraten sebagai badan kerjasama yang terkait langsung. Hal ini dikarenakan keberhasilan kerjasama antar daerah juga dipengaruhi oleh badan yang bertanggung jawab, di samping kebutuhan komitmen dari tiap daerah, seperti halnya keberhasilan kerjasama antar daerah di Kawasan Aglomerasi Kota Yogyakarta melalui Sekber Kartamantul. Dengan adanya kecenderungan di atas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian yaitu **“Bagaimana peran BKAD Subosukawonosraten dalam kerjasama antar daerah di wilayah Subosukawonosraten?”**. Pertanyaan penelitian tersebut

akan dapat terjawab melalui kajian terhadap bentuk dan karakteristik BKAD Subosukawonosraten, kajian terhadap peran BKAD dalam pelaksanaan koordinasi dan kerjasama, serta hal-hal mempengaruhi peran BKAD dalam pelaksanaan kerjasama, sehingga akan didapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai peran BKAD Subosukawonosraten dalam kerjasama antar daerah di wilayah Subosukawonosraten.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan gambaran secara mendalam dan detil mengenai suatu isu melalui berbagai aspek dalam proses maupun fenomena utama (Cresswell, 2010). Pendekatan ini didukung dengan strategi penelitian studi kasus yang juga digunakan untuk mengeksplorasi proses dan aktivitas secara lebih rinci. Selain itu, strategi studi kasus juga tepat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian “bagaimana” (Yin dalam Bungin, 2003). Dalam hal ini, BKAD merupakan objek penelitian yang perlu dikaji secara mendalam untuk mendapatkan gambaran secara jelas perannya dalam kerjasama antar daerah. Metode pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan studi terhadap arsip/dokumen. Wawancara dilakukan melalui metode *snowballing* dengan narasumber utama yaitu Bapak Ing Ramto sebagai salah satu inisiator pelaksanaan kerjasama antar daerah yang dilanjutkan pada narasumber yang direkomendasikan pada masing-masing daerah. Metode analisis penelitian ini menggunakan metode analisis tematik. Penekanan analisis ini adalah pada segmentasi informasi hasil pengumpulan data, kategorisasi melalui tema penelitian yang lebih spesifik, dan melakukan pengkodean terhadap informasi tersebut (Guest, 2012). Melalui tahapan-tahapan tersebut nantinya segala informasi dan data pendukung penelitian akan terkelompok menurut tema maupun sub tema sehingga nantinya akan memudahkan dalam pendeskripsian pada tahapan analisis.

KAJIAN TEORI

Kerjasama merupakan hubungan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Oleh karena itu, dalam kerjasama terdapat tiga unsur pokok, yaitu aktor, interaksi, dan tujuan bersama (Pratiko, 2007). Menurut Peraturan Presiden No. 50 Tahun 2007, kerjasama pembangunan perkotaan merupakan kesepakatan antar kepala daerah yang dibuat secara tertulis sehingga di dalamnya menimbulkan hak dan kewajiban dalam pelaksanaannya. Perjanjian tertulis ini dilakukan melalui MOU (*memorandum of understanding*) yang berisi hak dan kewajiban dalam pelaksanaannya agar pihak-pihak yang bekerjasama dapat memberikan kontribusi terhadap tujuan yang ingin dicapai. MOU ini merupakan kerjasama formal karena memiliki kekuatan hukum di dalamnya. Konsep kerjasama daerah ini merupakan salah satu upaya untuk melaksanakan kewajiban pelaksanaan pembangunan daerah dengan bantuan daerah lain. Hal ini dilakukan berdasarkan adanya kesamaan tujuan dalam pembangunan dan permasalahan yang sama.

Kerjasama antar daerah ini dapat menjadi salah satu instrumen dalam mendorong pengembangan ekonomi wilayah (Pratikno, 2007). Di sisi lain, pelaksanaan kerjasama antar daerah dapat mewujudkan suatu *regional advantage* (Sotarauta, 2010). Hal ini disebabkan karena potensi sumber daya serta aktivitas sosial ekonomi yang tersebar secara tidak merata dan tidak seragam membutuhkan interaksi spasial yang optimal untuk mewujudkan struktur keterkaitan wilayah yang optimal agar dapat berlangsung secara dinamis (Rustiadi, 2001).

Badan kerjasama antar daerah merupakan suatu forum untuk melaksanakan kerjasama yang keanggotaannya merupakan wakil yang ditunjuk dari daerah yang melakukan kerjasama. Pembentukan dan susunan organisasi badan kerjasama ini ditetapkan dengan keputusan bersama masing-masing kepala daerah (PP No. 50 Tahun 2007). Format kerjasama antar daerah, khususnya yang telah diterapkan di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua (Warsono, 2011), yaitu:

1. *Intergovernmental Relationship*

Format kerjasama ini memiliki karakter kelembagaan yang koordinatif dan didukung dengan adanya visi dan misi. Asosiasi yang terbentuk cenderung bersifat *public interest group* yang berfungsi untuk melakukan lobi pada pemerintah pusat. Status hukum kelembagaan dalam format kerjasama ini hanya sebagai forum tanpa kewenangan pemerintahan tertentu.

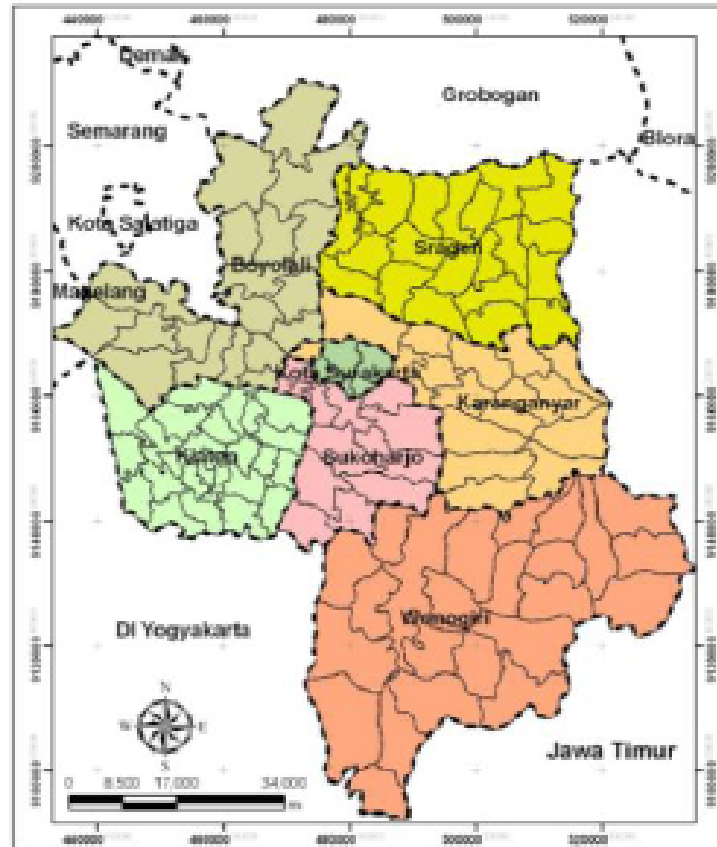
2. *Intergovernmental Management*

Format kerjasama ini digerakkan berdasarkan visi misi dan dilandasi konsep regional marketing, intensitas kegiatannya tinggi, dan kebutuhan kerjasama diarahkan pada penyediaan pelayanan publik. Asosiasi terbentuk karena adanya kebutuhan bersama dan keyakinan bahwa hal tersebut dapat dikerjakan secara bersama agar tercipta efektivitas dan efisiensi.

Badan kerjasama ini biasanya bersifat independen atau terpisah dari kelembagaan pemerintah daerah, dan dikelola secara profesional dengan prinsip manajemen bisnis murni karena dirasa dapat bergerak lebih fleksibel dan terpisah dari birokrasi yang kadang menghambat (Tarigan, 2003). Hal ini juga didukung dengan adanya Peraturan Presiden No.50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Kerjasama Antar Daerah, dimana disebutkan bahwa terdapat badan kerjasama untuk membantu pelaksanaan kerjasama di masing-masing daerah. Badan kerjasama ini bukan merupakan perangkat dari masing-masing pemerintah daerah, tetapi berhubungan langsung dan berkoordinasi dengan dinas/ lembaga yang terkait langsung dengan pelaksanaan kerjasama. Selain itu, biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas badan kerjasama menjadi tanggung jawab bersama kepala daerah yang melakukan kerjasama.

GAMBARAN UMUM

Wilayah Subosukawonosraten, merupakan wilayah yang terdiri dari Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten, merupakan wilayah Eks-Karesidenan Surakarta yang merupakan wilayah administrasi yang tercipta pada saat masa kolonial Belanda. Faktor sejarah inilah yang menjadi salah satu faktor terbentuknya wilayah Subosukawonosraten selain adanya faktor kesamaan budaya dan kedekatan lokasi geografis. Wilayah kemudian dijadikan sebagai identitas dalam membangun citra kawasan yang menarik, sebagai upaya mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya tarik sebagai wilayah yang potensial bagi kegiatan investasi, perdagangan, maupun wisata.

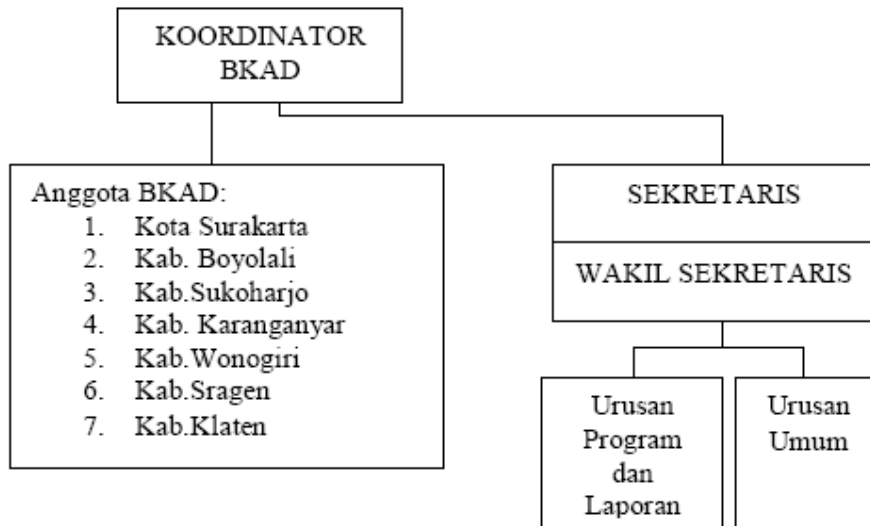


Sumber: RTRW Provinsi Jawa Tengah

GAMBAR 1
PETA WILAYAH SUBOSUKAWONOSRATEN

BKAD Subosukawonosraten, sebagai badan kerjasama antar daerah, resmi dibentuk pada tahun 2001, dengan disahkannya peraturan bersama bupati dan walikota mengenai kerjasama antar daerah se-wilayah Subosukawonosraten BKAD pada tanggal 30 Oktober 2001. Sesuai dengan peraturan tersebut, tujuan kerjasama ini adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan pembangunan, melaksanakan pelayanan publik, memelihara persatuan dan kesatuan, serta mengembangkan berbagai potensi wilayah Subosukawonosraten dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat. Kerjasama antar daerah ini dilakukan meliputi bidang pertanian, ketahanan pangan, ekonomi lokal, penelitian dan pengembangan iptek, pariwisata, kesehatan, perhubungan, informasi, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dan Satpol PP.

BKAD terdiri dari sekretariat pusat yang berada di Kota Surakarta dan sub sekretariat yang berada di tiap daerah. Sekretariat dan sub sekretariat ini terdapat pada bagian pemerintah daerah yang menaungi bidang kerjasama. BKAD dikoordinatori oleh Asisten 1 Bidang Pemerintahan Pemerintah Kota Surakarta. Peran Koordinator BKAD ditunjang dengan adanya Sekretaris, Wakil Sekretaris, dan Urusan Umum serta Urusan Program dan Pelaporan, yang merupakan staf Bidang Pemerintahan dari Pemerintahan Kota Surakarta.



Sumber: Keputusan Koordinator BKAD No.136/06/BKAD/VII/02

GAMBAR 2
STRUKTUR ORGANISASI BKAD SUBOSUKAWONOSRATEN

ANALISIS

Analisis ini meliputi beberapa sub analisis yang akan mendukung analisis terhadap peran BKAD Subosukawonosraten dalam kerjasama antar daerah. Analisis tersebut antara lain:

Analisis Bentuk dan Karakteristik BKAD

BKAD merupakan lembaga yang berbentuk badan, yang merupakan lembaga dengan fungsi koordinasi dan perumusan kebijakan (PP No.84 Tahun 2000). BKAD merupakan arahan bentuk lembaga kerjasama antar daerah pada PP No.50 Tahun 2007. Di sisi lain, BKAD merupakan badan yang bersifat non-struktural pada salah satu pemerintahan daerah mana pun, serta bersifat fungsional, mengacu pada fungsi BKAD sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa BKAD merupakan badan yang independen sehingga dapat berfungsi sebagai koordinator pelaksanaan kerjasama antar daerah. Walaupun bersifat fungsional dan non struktural, BKAD merupakan badan resmi karena dibentuk melalui Keputusan Bersama Bupati/ Walikota se wilayah Subosukawonosraten. Oleh karena itu, BKAD menjadi badan induk dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah. Pada pelaksanaan kerjasama antar daerah ini keputusan tertinggi berada pada forum BKAD dan BKAD tidak memiliki hak untuk mengambil keputusan karena harus melalui kesepakatan pada forum.

Berdasarkan karakteristiknya, BKAD memiliki persamaan dengan model kerjasama yang didefinisikan Taylor (dalam Tarigan, 2003), *regional bodies*, yang merupakan badan yang dibentuk berdasarkan kesepakatan daerah untuk menangani isu wilayah. Selain itu, badan ini memiliki sifat netral namun tidak memiliki otoritas untuk mengatur hal-hal yang bersifat teknis dalam tahapan implementasi pada tingkat lokal. BKAD ini juga memiliki karakteristik sebagai forum koordinasi, monitoring, dan evaluasi (Sukmajati dalam Pratikno, 2007). Tujuan BKAD sendiri, berdasarkan Keputusan Bersama Bupati/ Walikota di Wilayah Subosukawonosraten, adalah untuk memelihara persatuan dan kesatuan serta mengembangkan berbagai potensi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 196 sebagai acuan pelaksanaan kerjasama, yaitu

daerah wajib melakukan pengelolaan pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat. Mengacu pada tujuan tersebut, BKAD memiliki fungsi untuk mempermudah terbentuknya pelaksanaan kerjasama serta perbaikan kinerja kerjasama antar daerah dengan tidak mengurangi kewenangan dan independensi para pihak yang membentuk kerjasama. Fungsi BKAD ini akan berpengaruh pada wewenang dan tugas BKAD sendiri. Secara umum tugas BKAD adalah untuk menyusun rencana kegiatan kerjasama, menyelenggarakan koordinasi kerjasama, dan melakukan pengendalian serta evaluasi kerjasama yang kemudian diuraikan dalam kegiatan yang mendukung pelaksanaan kerjasama berdasarkan tugas utama tersebut.

Analisis Peran BKAD dalam Kerjasama

Berdasarkan fungsi dan tugas BKAD dalam kerjasama antar daerah, maka dapat dirumuskan tiga peranan utama BKAD, yaitu sebagai koordinator, fasilitator, dan evaluator kerjasama.

1. Koordinasi

Koordinasi merupakan salah satu wewenang utama BKAD karena hal ini menunjang langsung pelaksanaan kerjasama dengan menghubungkan kepentingan berbagai daerah dalam melaksanakan tujuan bersama. Pelaksanaan koordinasi dalam pelaksanaan kerjasama dimulai dari tahap perumusan dan inisiasi kerjasama yang dilakukan oleh masing-masing daerah melalui sub sekretariat hingga pembahasan teknis pelaksanaan kerjasama. Pada koordinasi perumusan pelaksanaan kerjasama ini bertujuan untuk menentukan prioritas bidang yang akan dikerjasamakan. Setelah ditentukan bidang yang akan dikerjasamakan maka bidang tersebut dikoordinasikan lebih lanjut untuk menyusun draft acuan pelaksanaan kerjasama yang akan dilegalkan dalam bentuk MoU. Dalam koordinasi ini BKAD mengundang dinas teknis dan sub sekretariat untuk melakukan pembahasan.

2. Fasilitasi

Pada perannya sebagai fasilitator kerjasama, BKAD memfasilitasi sebagian besar pelaksanaan kerjasama melalui forum. BKAD bertugas menjadi moderator dan memimpin forum untuk mendapatkan kesepakatan bersama antar daerah, baik dalam penyusunan kebijakan maupun penyelesaian konflik. Di sisi lain, BKAD juga berhak untuk mengarahkan dan memberikan masukan tanpa berwenang untuk memutuskan hasil rapat, karena keputusan yang diambil berdasarkan kesepakatan forum. Selain itu, BKAD juga memiliki peran dalam fasilitasi pelaksanaan studi banding untuk mendapatkan acuan dan referensi yang mendukung pelaksanaan kerjasama antar daerah di Subosukawonosraten.

3. Evaluasi

BKAD juga memiliki peran dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi kerjasama. Dalam hal ini, BKAD tidak melakukan monitoring dan evaluasi secara langsung, tetapi BKAD hanya menghimpun informasi yang ada hasil laporan dari dinas teknis yang berwenang terhadap pelaksanaan kerjasama. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kerjasama secara teknis dilakukan oleh dinas atau SKPD teknis yang terkait karena lebih menguasai dan merupakan tupoksi kerjanya. Hasil monitoring maupun evaluasi dari dinas atau SKPD teknis ini kemudian dilaporkan ke Sekretariat BKAD untuk diadministrasikan dalam dokumen.

Analisis Mekanisme Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah

Tahapan pelaksanaan kerjasama antar daerah melalui BKAD Subosukawonosraten secara garis besar meliputi tahapan koordinasi perumusan perjanjian kerjasama dan koordinasi teknis pelaksanaan kerjasama. Pada tahapan koordinasi perumusan perjanjian kerjasama diawali dengan pengkajian potensi masalah di tiap daerah sebagai masukan bidang yang akan dikerjasamakan. Kajian ini difasilitasi dengan form kompilasi yang diberikan BKAD pada tiap

daerah melalui sub sekretariat. Nantinya tiap daerah akan membahas bagaimana prioritas daerah terhadap bidang yang akan dikerjasamakan sebelum dibahas pada tingkat BKAD. Setelah disepakati kemudian akan dilakukan pembahasan pada BKAD untuk memprioritaskan bidang kerjasama dan jika salah satu bidang kerjasama telah disepakati kemudian dilakukan pembahasan substansi kerjasama pada bidang tersebut yang nantinya akan dituangkan dalam draft kesepakatan bersama sebelum dilegalkan dalam bentuk MoU yang ditandatangani kepala dinas teknis terkait dan koordinator BKAD. Koordinasi yang dilakukan pada tahapan ini dihadiri oleh dinas teknis dari tiap daerah dan perwakilan BKAD. Contoh tahapan koordinasi dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah dapat dilihat dalam pelaksanaan kerjasama di bidang ekonomi, khususnya pengembangan ekonomi wilayah. Pada pelaksanaan koordinasinya, pengembangan ekonomi wilayah sudah direncanakan sejak tahun 2004 dan pelaksanaan koordinasi dan studi banding sebagai masukan terhadap pelaksanaan kerjasama dilakukan pada 2005. Pelaksanaan koordinasi ini cukup lama karena membutuhkan kesamaan persepsi antar daerah dan akan mempengaruhi kondisi perekonomian di tiap tiap daerah. Pada tahun 2008 koordinasi secara teknis dilakukan melalui Rakor Strategi Pengembangan Ekonomi Wilayah dan pembentukan rencana aksi melalui forum BKAD.

Tahapan teknis kerjasama dilakukan pada saat draft perjanjian pada bidang yang akan dikerjasamakan telah disusun dan ditandatangani. Perjanjian kerjasama tersebut hanya mengatur muatan umum pelaksanaan kerjasama sehingga perlu dilakukan koordinasi secara lebih teknis oleh dinas-dinas yang terkait dari tiap daerah. Dinas teknis dari tiap daerah nantinya akan membahas secara lebih lanjut mengenai pelaksanaan teknis kerjasama, yang meliputi kegiatan, proses pelaksanaan teknis, serta pembiayaan. Peran BKAD sudah tidak terlalu dominan karena substansi pembahasan sudah cukup teknis dan bukan lagi tupoksi dari BKAD sehingga rapat koordinasi sering dilakukan hanya antar dinas teknis. Tetapi, BKAD juga dapat menghadiri rapat tersebut untuk memantau jalannya koordinasi maupun meminta laporan hasil koordinasi ketika tidak dapat menghadiri rapat. Hal ini dilakukan agar segala keputusan maupun kegiatan yang terkait dengan kerjasama dapat terkontrol dan teradministrasi dengan baik. Contoh pelaksanaan kerjasama antara lain di bidang pariwisata, dengan membentuk paket wisata yang tidak hanya meliputi satu daerah saja tetapi juga daerah lain di wilayah Subosukawonosraten untuk mempromosikan potensi pariwisata yang mungkin belum dikenal masyarakat secara umum. Misalnya paket wisata Solo – Selo – Borobudur, Solo – Wonogiri – Pacitan, dan Solo – Sangiran – Sukuh. Selain itu, kerjasama juga dilakukan dalam bidang pemadaman kebakaran yang masing-masing daerah dapat mendukung dengan bantuan armada maupun tindak lanjut ketika terdapat kondisi darurat khususnya pada pos yang paling mendekati dengan lokasi kejadian.

Pembiayaan dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah yang dilakukan meliputi pembiayaan kesekretariatan dan pembiayaan teknis pelaksanaan kerjasama. Pembiayaan kesekretariatan BKAD ini digunakan antara lain untuk biaya operasional kesekretariatan, operasional forum fasilitasi, serta penyusunan *legal drafting*. Sumber pembiayaan ini berasal dari hasil iuran tiap daerah tiap tahun yang besarnya sama, kecuali Kota Surakarta karena merupakan lokasi sekretariat berada. Penentuan besar anggaran dan iuran ini ditentukan melalui forum BKAD. Sedangkan pembiayaan teknis kerjasama dibebankan pada masing-masing dinas teknis yang terkait dalam pelaksanaan bidang kerjasama. Besar anggaran yang dikeluarkan oleh tiap dinas dari masing-masing daerah tergantung pada pembahasan teknis kerjasama dan wewenang dinas dalam pelaksanaan kerjasama. Secara umum kedua jenis pembiayaan yang menunjang pelaksanaan kerjasama ini berasal dari APBD sehingga membutuhkan kebijakan penganggaran yang mendukung dari daerah.

Selain BKAD dan dinas teknis, pelaksanaan kerjasama ini juga melibatkan Pemerintah Provinsi dan PT Solo Raya Promosi. Di sisi lain, kedua pihak ini tidak terlibat banyak dalam pelaksanaannya. Pemerintah Provinsi merupakan salah satu inisiator terciptanya kerjasama di wilayah Subosukawonosraten ini ketika terjadi konflik antar daerah pada awal pelaksanaan otonomi. Selain itu, Pemerintah Provinsi dalam kerjasama antar daerah di wilayah Subosukawonosraten ini adalah juga sebagai pembina pelaksanaan kerjasama antar daerah, koordinasi dalam lingkup yang lebih luas, alternatif penyelesaian konflik, dan bantuan pendanaan maupun teknis. Sedangkan PT Solo Raya Promosi merupakan badan yang dibentuk berdasarkan kesepakatan Bupati dan Walikota Subosukawonosraten untuk mendukung promosi wilayah tersebut yang beranggotakan tenaga profesional dan anggota sub sekretariat BKAD pada tahun 2005. Pendirian PT ini diprakarsai dan dibiayai oleh ketujuh daerah tersebut. PT ini dapat berfungsi untuk mendatangkan turis, investor, serta memasarkan potensi daerah (Ramto, 2012). Akan tetapi PT ini sejak tahun 2008 non aktif karena adanya permasalahan internal sehingga fungsinya belum berjalan, baru sebatas pengenalan potensi daerah.

Analisis Hal-Hal yang Mempengaruhi Peran BKAD

Pelaksanaan kerjasama antar daerah di wilayah Subosukawonosraten walaupun sudah berjalan dengan baik, tetapi terdapat beberapa permasalahan yang dapat menghambat peran BKAD maupun proses pelaksanaan kerjasama. Permasalahan tersebut antara lain:

1. **Permasalahan Ego Daerah dan Sektoral**
Pelaksanaan kerjasama antar daerah dilakukan melalui penyatuan visi pembangunan antar daerah karena tiap daerah memiliki prioritas yang berbeda. Di sisi lain, terdapat pula kepentingan dan latar belakang politik yang berbeda dari tiap pemimpin daerah. Hal inilah yang menyebabkan dibutuhkan komitmen tiap daerah untuk melakukan kerjasama. Perbedaan ini masih sering mengakibatkan perbedaan pendapat dalam proses pelaksanaan kerjasama meskipun hal tersebut dapat diatasi melalui forum BKAD. Di sisi lain, adanya Keputusan Bersama Bupati/ Walikota yang menjadi landasan utama pelaksanaan kerjasama dapat mengikat komitmen dari tiap daerah.
2. **Permasalahan Pembiayaan**
Pembiayaan pelaksanaan kerjasama antar daerah seluruhnya bergantung pada APBD akan tetapi belum terdapat aturan yang jelas mengenai alokasi sumber pembiayaan yang digunakan dalam pelaksanaan kerjasama. Belum adanya payung hukum ini mengakibatkan sering terjadi perbedaan mekanisme pembiayaan antar badan kerjasama maupun perbedaan sumber pembiayaan. Di sisi lain sumber pembiayaan dari APBD juga perlu diperhatikan karena adanya perbedaan kemampuan pembiayaan dari tiap daerah. Hal ini dapat memungkinkan terjadinya ketimpangan penyusunan anggaran pelaksanaan kerjasama ketika salah satu daerah tidak mampu untuk menganggarkan. Di sisi lain, ketimpangan ini juga dapat diakibatkan adanya perbedaan prioritas daerah dalam pembangunan menghambat pelaksanaan kerjasama. Permasalahan terakhir yang muncul adalah sumber pembiayaan kesekretariatan BKAD yang berasal dari dana hibah tidak lagi dapat digunakan karena adanya aturan yang membatasi penggunaannya. Dana hibah kini tidak dapat digunakan selama objek yang diajukan tidak berada di daerah masing-masing, sedangkan Sekretariat BKAD berada di Kota Surakarta. Hal ini mempersulit daerah selain Kota Surakarta untuk melaksanakan iuran. Selain itu, terdapat aturan bahwa dana hibah juga tidak dapat digunakan berturut turut dalam beberapa tahun.
3. **Permasalahan Kelembagaan**
BKAD Subosukawonosraten, merupakan badan yang bersifat fungsional dan independen, memiliki anggota dan pengurus harian yang merupakan anggota dari tiap pemerintah daerah. Di sisi lain, sekretariat berada di Kota Surakarta dan menjadi bagian dari Bagian

Kerjasama Kota Surakarta. Hal ini mengakibatkan posisi BKAD menjadi kurang independen karena pegawai daerah tersebut masih memiliki tupoksi kerja lain sebagai pegawai daerah pada bagian yang terkait. Selain itu, pegawai pemerintahan daerah masih dipengaruhi oleh kebijakan kepegawaian daerah sehingga sering terjadi pergantian personil dalam sekretariat BKAD. Hal ini dapat berpengaruh pada semangat kebersamaan dalam pelaksanaan kerjasama, terutama pada tim yang telah dari awal menaungi pelaksanaan kerjasama.

Permasalahan kelembagaan lainnya adalah posisi koordinator BKAD yang dijabat Asisten I Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Surakarta yang kurang ideal. Secara struktural, koordinator BKAD memiliki jabatan yang setara dengan Kepala Dinas sehingga hubungan yang dilakukan hanya sebatas koordinasi dan tidak bisa memberikan instruksi secara langsung. Secara tidak langsung hal ini menghambat mekanisme monitoring evaluasi kerjasama karena dinas teknis tidak merasa bertanggung jawab memberikan laporan dengan koordinator yang memiliki jabatan setara. Dengan adanya kecenderungan ini maka perlu dilakukan perubahan struktur kelembagaan. BKAD secara ideal dapat diketuai oleh Sekda (Sekretaris Daerah). Keuntungan lain dengan adanya Sekda sebagai koordinator kerjasama antar daerah adalah terlibatnya Sekda dalam tim penyusunan anggaran daerah sehingga memudahkan pelaksanaan penganggaran kerjasama. Selain itu, dengan adanya Sekda sebagai koordinator BKAD, yang memiliki jabatan struktural yang lebih tinggi dari Kepala Dinas, secara tidak langsung dapat mendorong dinas tersebut untuk bertanggung jawab terhadap pelaporan pelaksanaan kerjasama.

KESIMPULAN

BKAD Subosukawonosraten, yang merupakan badan induk dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah, dapat dikatakan sebagai faktor yang paling berpengaruh terhadap pelaksanaan kerjasama. BKAD ini mengkoordinasi berbagai bidang kerjasama yang meliputi bidang pertanian, ketahanan pangan, ekonomi lokal, penelitian dan pengembangan iptek, pariwisata, kesehatan, perhubungan, informasi, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dan Satpol PP. Oleh karena itu, BKAD Subosukawonosraten memiliki tiga peran yang mengawal seluruh proses pelaksanaan kerjasama, mulai dari perumusan kerjasama hingga evaluasi pelaksanaan. Peranan BKAD dalam kegiatan koordinasi, fasilitasi, maupun monitoring serta evaluasi kegiatan merupakan satu rangkaian dalam mendukung proses pelaksanaan kerjasama antar daerah, sehingga jika terdapat salah satu peran yang kurang optimal maka akan berpengaruh pada keseluruhan proses kerjasama. Adanya permasalahan serta hambatan pada pelaksanaan kerjasama antar daerah ini dapat berpotensi menghambat peranan BKAD, khususnya dalam hal pembiayaan dan kelembagaan. Meskipun kini BKAD telah memiliki kinerja yang baik, akan tetapi jika masalah tersebut tidak diatasi akan dapat menghambat pelaksanaan kerjasama secara jangka panjang.

Permasalahan mengenai kelembagaan merupakan hal utama yang harus dibenahi oleh BKAD karena hal ini menjadi landasan penunjang pelaksanaan kerjasama. Di sisi lain untuk mengatasi permasalahan pembiayaan memerlukan koordinasi yang lebih luas karena akan mempengaruhi mekanisme penganggaran di daerah. Oleh karena itu, perlu adanya pembenahan kelembagaan dari BKAD, baik dari tataran kebijakan maupun pengurus harian. Pembenahan kelembagaan ini juga akan meningkatkan independensi BKAD sebagai badan fungsional penunjang kerjasama antar daerah. Oleh karena itu, disimpulkan bahwa keanggotaan BKAD yang di dalamnya terdapat pegawai struktural pemerintahan menghambat peranan BKAD Subosukawonosraten sebagai badan induk kerjasama antar daerah yang bersifat fungsional dan independen.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. 2008. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design*. Edisi Ketiga. Terjemahan Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Guest, Greg, Kathleen MacQueen, dan Emily Namey. 2012. *Applied Thematic Analysis*. USA: SAGE Publications.
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Pemerintah Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Kerjasama Antar Daerah. Pemerintah Republik Indonesia.
- Pratikno. 2007. *Kerjasama Antar Daerah: Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*. Yogyakarta: PLOD dan JIP Universitas Gadjah Mada.
- Rustiadi, Ernan, dkk. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crespent Press dan Yayasan Obor Indonesia.
- Sotarauta, Markku. 2010. "Regional Development and Regional Networks: The Role of Regional Development Officers in Finland" *European Urban and Regional Studies*, Volume 17(4), September, pp.387-400.
- Tarigan, Antonius. 2003. "Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Daya Saing Wilayah" <http://bulletin.penataanruang.net> Warsono, Hardi. dkk. 2011. Modul Bimbingan Teknis dan Pelatihan Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah (KSAD). Semarang: P5 Universitas Diponegoro.