

PROSEDUR KERJASAMA REGIONAL DALAM PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN INFRASTRUKTUR

Reny Windyawati

ABSTRACT

The Law No. 22/1999 concerning Local Government has become a debate concerning whether or not local or the central government is ready to implement the law. Decentralization gives the opportunity for local governments to enhance their potential resources development. They can create competitiveness in city and regional development that in the end will improve the prosperity of the community. Sometimes, however, local governments have their own interest on development, that do not consider the impact to other regions and this cause a lot of conflict among regions. Hence the cooperation among authorities is needed in order to have an integrated development.

One example of important aspect in development that needs an integrated approach is infrastructure. The availability of infrastructure will be highly demanded for the development – especially in the urban areas. Yet, for the recent time the infrastructure services cannot support the demand. Hence, the regional approach will be a crucial option where local government develops a regional cooperation with other authorities in infrastructure development and management. This paper tries to review how the procedure or regional cooperation is developed in the infrastructure development and management, particularly for regional solid waste disposal site.

I. PEMBANGUNAN DAERAH DAN KERJASAMA REGIONAL

Pembangunan daerah yang selama ini digunakan merupakan pembangunan satu daerah individu secara administratif, dimulai dengan adanya kebijaksanaan daerah termasuk di dalamnya rencana tata ruang yang didukung manajemen sumber daya alam dan peran masyarakat yang ada. Dalam perkembangannya, pembangunan daerah dipengaruhi banyak faktor internal maupun eksternal, seperti penambahan penduduk ataupun pertumbuhan ekonomi. Berbagai tantangan yang harus dihadapi kini, seperti globalisasi, desentralisasi serta peran serta masyarakat-swasta ikut merubah paradigma pembangunan daerah serta menuntut peningkatan kapasitas pemerintah daerah (*good governance*).

Seiring dengan pembangunan daerah yang pesat, terutama daerah perkotaan, kebutuhan akan lahan untuk berbagai kegiatan serta dukungan infrastrukturnya akan semakin

tinggi. Daerah yang berkembang tersebut membutuhkan lahan di daerah tetangganya yang tentunya menuntut adanya suatu kerjasama di dalam proses pembangunannya.

Kerjasama regional dalam pembangunan di Indonesia telah dimulai sejak dikeluarkannya KepMendagri No. 6/1975 dan No. 275/1982 mengenai kerjasama pembangunan antar daerah. Keputusan ini menyebutkan bahwa kerjasama regional dalam pembangunan dapat dilakukan oleh daerah-daerah yang memiliki kepentingan bersama untuk mengatasi masalah pembangunan daerah regional. Kerjasama tersebut dapat dimulai dari perencanaan, desain, hingga implementasi dengan memelihara sumber daya alam dan lingkungannya. Keputusan ini memberikan petunjuk kerjasama yang meliputi lingkup kerjasama, pengaturan administrasi, sumber finansial, serta petunjuk operasional.

Sebagai implementasi dari Kepmen tersebut, beberapa kerjasama regional telah

dilakukan pada beberapa wilayah pembangunan regional, seperti pembangunan kawasan Jabotabek, Gerbangkertasusila, Bandung Raya atau Bopuncur. Dalam hal ini kerjasama tersebut tidak saja dalam bidang perencanaan tata ruang tetapi juga infrastrukturnya.

Kerjasama regional sangat dibutuhkan dalam pembangunan yang bersifat lintas daerah atau jaringan sistem yang tidak mungkin dipisahkan berdasarkan daerah administrasinya, seperti daerah aliran sungai ataupun kawasan lindung yang mencakup beberapa daerah administrasi. Pengembangan di daerah hulu dari sistem tersebut tentunya dapat mempengaruhi daerah hilirnya, yang seringkali dalam pelaksanaannya tidak mempertimbangkan efek negatif yang diakibatkan terhadap daerah lain. Sebagai contoh, perubahan fungsi lahan yang cepat di kawasan Bopuncur mengakibatkan tekanan terhadap kelestarian sumber daya air yang mengakibatkan banjir di kawasan hilirnya yaitu Jabotabek. Contoh lain adalah kegiatan sodetan di DAS Citanduy di pesisir Selatan Jawa Barat yang diperkirakan akan menyebabkan perubahan ekosistem di Delta Segara Anakan di daerah Cilacap. Oleh karena itu, keberadaan suatu kerjasama regional menjadi penting untuk meningkatkan pembangunan yang berkelanjutan dengan mempertimbangkan eksternalitas yang ditimbulkan di daerah lain.

II. PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR REGIONAL

Infrastruktur merupakan aspek penting untuk mendukung pembangunan suatu daerah. Dengan infrastruktur yang memadai, suatu daerah akan memudahkan penduduknya untuk melakukan aktivitas dan merupakan cara untuk menarik minat para investor untuk menanamkan modalnya. Oleh sebab itu, pembangunan infrastruktur dapat digunakan sebagai insentif pertumbuhan kegiatan ekonomi serta alat kontrol untuk kelestarian lingkungan dan efisiensi (Dep. PU).

Perkembangan daerah ataupun urbanisasi yang tinggi menyebabkan infrastruktur re-

gional pada saat ini tidak dapat dihindari dan akan menjadi suatu pilihan. Keterbatasan lahan serta minimnya kapasitas pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur menyebabkan kepentingan pemerintah daerah untuk membangun dan mengelola infrastruktur secara bersama. Seperti yang dinyatakan Hickman (1993) dalam suatu makalahnya bahwa keuntungan dari pembangunan infrastruktur regional adalah adanya *sharing risk* dan *sharing responsibility* yang akan mengurangi biaya konstruksi dan O/M serta meningkatkan *economy of scale* dari daerah yang terlibat. Oleh karenanya pengelolaan pembangunan infrastruktur secara bersama diharapkan akan memberikan eksternalitas yang positif bagi daerah yang terlibat.

Pembangunan infrastruktur regional merupakan suatu tantangan bagi pemerintah baik pusat maupun daerah berkaitan dengan mobilisasi dan alokasi sumber daya yang tetap mempertahankan keseimbangan dinamika pengembangan wilayah (The World Bank, 1998). Oleh karena itu, penetapan pembangunan infrastruktur secara regional mempertimbangkan tiga hal yaitu, *ekternalitas* yang ditimbulkan bagi daerah lain, *economy of scale* yang diakibatkan oleh infrastruktur tersebut serta *jenis dari infrastruktur* tersebut apakah merupakan *merit good* yang melayani penduduk dalam skala yang lebih besar. Sebagai contoh, penyediaan jaringan listrik di suatu daerah mungkin tidak efisien bila setiap daerah memiliki satu sistem jaringan yang dikelola satu daerah.

Walaupun prosedur kerjasama regional telah ditetapkan dalam Kepmendagri tahun 1982 tersebut diatas, namun petunjuk yang dibuat bukan merupakan suatu kewajiban bagi semua daerah dan proses pelaksanaannya serta konsekuensinya menjadi tanggung jawab masing-masing daerah. Oleh karena itu, proses pembangunan infrastruktur regional yang dilakukan selama ini menjadi kewenangan sepenuhnya bagi daerah yang berkepentingan. Termasuk di dalamnya mekanisme perencanaan, pelaksanaan serta monitoring dari pembangunan tersebut.

Secara umum, ada dua cara yang dilakukan dalam pembangunan infrastruktur regional. **Pertama**, pembangunan infrastruktur dalam konteks pembangunan satu kesatuan wilayah regional (*regional development approach*). Sebagai contoh adalah pembangunan TPA dan IPAL di Yogyakarta melalui Yogyakarta Urban Development Program. **Kedua**, adalah pembangunan infrastruktur regional karena kebutuhan satu daerah melalui kerjasama dengan daerah tetangganya (*regional cooperation approach*), seperti terminal regional Sidoarjo atau TPA Bantargebang, Bekasi.

Keuntungan cara pertama adalah bahwa kesepakatan kerjasama telah dimulai dari pembangunan wilayah yang mencakup pembangunan infrastruktur regional. Dalam hal ini pembangunan infrastruktur dilihat dalam konteks pembangunan regional yang akan memudahkan proses kerjasama pengelolaannya. Sedangkan cara kedua lebih difokuskan pada satu sektor infrastruktur. Keuntungan dari cara ini adalah pemerintah daerah lebih mudah untuk mengalokasikan sumberdayanya pada satu kegiatan. Akan tetapi, kegiatan ini harus tetap memperhatikan sektor lain secara terpadu.

Holmes dan Rasmussen (1992) dalam salah satu bukunya menyatakan bahwa pengelolaan infrastruktur regional dapat dibagi dalam dua bentuk kerjasama yaitu:

1. **Kontrak Service** (*Service Contract*), yaitu hanya satu pemerintah lokal yang berinisiatif untuk membangun dan mengelola penyediaan infrastruktur, yang pengaturannya mirip dengan *public-private contract*. Kontrak tersebut harus memiliki elemen-elemen: deskripsi kerja, kompensasi, kinerja pelayanan, asuransi, prosedur untuk resolusi konflik serta pembaharuan kontrak. Namun, di Indonesia tipe kerjasama ini tidak umum karena ketidaksiapan satu pemerintah daerah untuk mengelola infrastruktur regional secara penuh.
2. **Perjanjian Kerjasama**, yaitu dua atau lebih pemerintah daerah sepakat melakukan kerjasama dan memiliki tanggung jawab bersama dalam operasional dan administrasi program dari suatu in-

frastruktur. Dalam perjanjian ini, pertanggungjawaban dalam melaksanakan aktivitas kerjasama dapat dilakukan dalam bentuk:

- a. Kontrak daerah yurisdiksi. Pada kontrak ini personil dan peralatan yang digunakan dalam pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab dari satu daerah yurisdiksi
- b. Badan atau komisi pelaksana yang merupakan delegasi dari masing-masing daerah. Seluruh daerah bertanggung jawab atas penyediaan personil dan peralatan operasional

Oleh karena itu, kerjasama regional dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur tidak saja membicarakan masalah teknis tetapi juga finansial, institusi maupun sosialnya. Beberapa hal utama yang harus diperhatikan dalam kerjasama regional tersebut adalah (Windyawati, 2000):

1. Motivasi kerjasama tersebut merupakan komitmen bersama untuk penyediaan infrastruktur yang lebih baik untuk melayani seluruh daerah yang terlibat
2. Kerjasama tersebut berupa *legal form* yang mencakup komitmen, kompensasi serta resolusi konflik
3. Kerjasama harus melibatkan seluruh stakeholder terkait dari daerah-daerah yang terlibat dengan peran dan fungsinya yang jelas dan transparan.
4. Pengaturan keuangan bersama yang transparan dan bertanggung-gugat (*accountable*) yang akan memberikan keuntungan mutualisme bagi kedua belah pihak.

III. PROSEDUR KERJASAMA DALAM PEMBANGUNAN TEMPAT PEMBUANGAN AKHIR SAMPAH (TPA) REGIONAL DI INDONESIA

Salah satu contoh kebutuhan pembangunan infrastruktur melalui kerjasama regional yang mendesak saat ini adalah pembangunan tempat pembuangan akhir sampah (TPA). Kebutuhan lahan untuk lokasi TPA, yang umumnya menggunakan metoda *open dumping* atau *landfill*, khususnya di perkotaan kini menjadi kendala karena ke-

terbatasan lahan. Akibatnya TPA regional menjadi suatu pilihan di berbagai daerah. Namun, beberapa peraturan mengenai tata cara prosedur pembangunan TPA yang merupakan kewenangan pemerintah daerah hanya diperuntukkan bagi pembangunan TPA individu di suatu daerah. Di dalam rencana tata ruang daerah ataupun kota juga telah diindikasikan potensi lokasi TPA, namun TPA tersebut hanya melayani satu daerah tertentu saja. Hal inilah yang menjadi hambatan manakala suatu daerah ingin membangun TPA regional yang akan melayani dua kota atau kabupaten.

Beberapa TPA regional telah dibangun di Indonesia. Namun di dalam pelaksanaannya, TPA regional tersebut lebih banyak menimbulkan konflik karena lebih banyak kerugian yang diderita oleh daerah yang menjadi lokasi TPA dibandingkan keuntungan yang didapat. Terlebih lagi dengan adanya istilah NIMBY (*not in my backyard*) memberikan kesan bahwa TPA regional akan menjadi preseden buruk bagi daerah yang menjadi lokasi TPA tersebut.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan buruknya pembangunan dan pengelolaan TPA sehingga timbul pencemaran bagi penduduk sekitar (Windyawati, 2000):

1. Tidak adanya komitmen yang kuat serta perjanjian secara legal dari masing-masing pemerintah daerah untuk bersama-sama bertanggung jawab atas TPA.
2. Kurangnya mekanisme kontrol dalam pengelolaan TPA yang tidak sesuai dengan desain karena keterbatasan sumberdaya
3. Pembangunan wilayah dan kota yang tidak mengakomodasikan keberadaan TPA karena banyaknya pembangunan permukiman atau industri yang mendekati lokasi *buffer zone* TPA
4. Tidak efektifnya konsultasi masyarakat serta tidak adanya kompensasi terhadap penduduk di sekitar lokasi TPA

Contoh kasus di Bantargebang, Bekasi yang merupakan TPA regional untuk DKI Jakarta dan Kota (dahulu Kabupaten) Bekasi menunjukkan tidak adanya komitmen yang kuat untuk membangun dan menge-

lola TPA secara bersama. Walaupun Jakarta dan Bekasi merupakan satu daerah pengembangan wilayah Jabotabek, pembangunan TPA tersebut bukan menjadi satu kebutuhan bersama. TPA Bantargebang dibangun untuk mengatasi permasalahan sampah di Jakarta saja. Pengelolaan TPA tidak dilakukan dengan kerjasama tetapi sepenuhnya ditanggung oleh Jakarta. Akibatnya ketika Jakarta kekurangan sumberdaya dalam pengelolaannya yang menimbulkan pencemaran bagi penduduk Bekasi, terjadilah konflik yang berkepanjangan.

TPA Piyungan di Yogyakarta merupakan salah satu TPA regional yang dapat dijadikan contoh pembangunan yang lebih baik. TPA Piyungan dibangun dalam kerangka pembangunan regional Yogyakarta Urban Development Program (YUDP) dan didasari oleh komitmen dari ketiga daerah Yogyakarta, Bantul dan Sleman untuk bekerjasama dan bertanggung jawab atas pembangunan TPA. Ketiga daerah bekerjasama dan terlibat di dalam suatu organisasi pengelolaan TPA. Pemerintah Provinsi dalam kasus ini jelas sangat berperan sebagai koordinator dalam negosiasi dan pembentukan forum kerjasama.

Bila melihat kasus-kasus di negara maju, kerjasama regional telah menjadi suatu isu nasional demi tercapainya suatu pembangunan yang berkelanjutan. Sebagai contoh, di Denmark, menyadari adanya keterbatasan lahan serta mahalnya pengelolaan TPA bagi sebuah kota, Pemerintah Provinsi diharuskan membuat rencana manajemen sampah regional serta membentuk kerjasama regional. Komitmen kerjasama regional dibentuk berdasarkan suatu *legal agreement* dan peraturan *role sharing* dibuat untuk memastikan bahwa setiap kota akan bertanggungjawab terhadap pembangunan TPA regional. Sedangkan, TPA regional itu sendiri dapat dikelola secara profesional oleh perusahaan BUMN yang terdiri dari wakil-wakil pemerintah daerah.

Untuk menghindari adanya masalah yang menyebabkan pencemaran bagi lingkungan sekitar, pembangunan TPA regional harus melewati beberapa tahap prosedur, yang

dibagi menjadi empat tahap utama, yang dapat dilihat dalam gambar 1, yaitu (Windyawati, 2000):

1. **Tahap komitmen:** daerah menentukan basis kerjasama pembangunan infrastruktur regional. Pada tahap ini keputusan melakukan pembangunan TPA regional dan prosedurnya telah ditentukan
2. **Tahap pembuatan perjanjian awal:** *legal form* komitmen antar pemerintah daerah sudah dibentuk. Pada tahap ini, pemerintah daerah membangun kerangka kerja dari pembangunan TPA regional dan menentukan bagaimana melaksanakan dan membiayai proses penentuan lokasi
3. **Tahap proses penentuan lokasi TPA** untuk menentukan lokasi terbaik bagi TPA regional, yang meliputi tahap identifikasi, tahap investigasi serta tahap penentuan akhir lokasi. Akhir dari tahap ini, DED serta *total risk assessment* harus dibuat sebagai dasar dari manajemen resiko dan ekstra mekanisme kontrol untuk meminimasi potensi resiko di masa depan.
4. **Tahap akhir kerjasama pembangunan TPA** setelah semua tahap di atas selesai dilakukan. Kerjasama ini mencakup:
 - a. peran dan tanggung jawab stakeholder
 - b. cara memberdayakan masyarakat dan manajemen pemulung
 - c. kerangka dari pengaturan finansial
 - d. manajemen resiko

Pada langkah terakhir dari tahap kerjasama ini, suatu organisasi pelaksana pengelola TPA regional perlu dibentuk yang akan bertanggung jawab pada manajemen dari TPA regional tersebut.

Namun demikian, untuk meningkatkan pengelolaan TPA regional yang lebih baik, TPA regional harus diperhatikan dalam konteks manajemen persampahan yang lebih luas. Tiap-tiap daerah diharuskan pula mengembangkan alternatif pengelolaan sampah yang dapat mengurangi jumlah sampah yang harus dibuang ke TPA tersebut.

IV. PERAN DAN FUNGSI DARI STAKEHOLDER

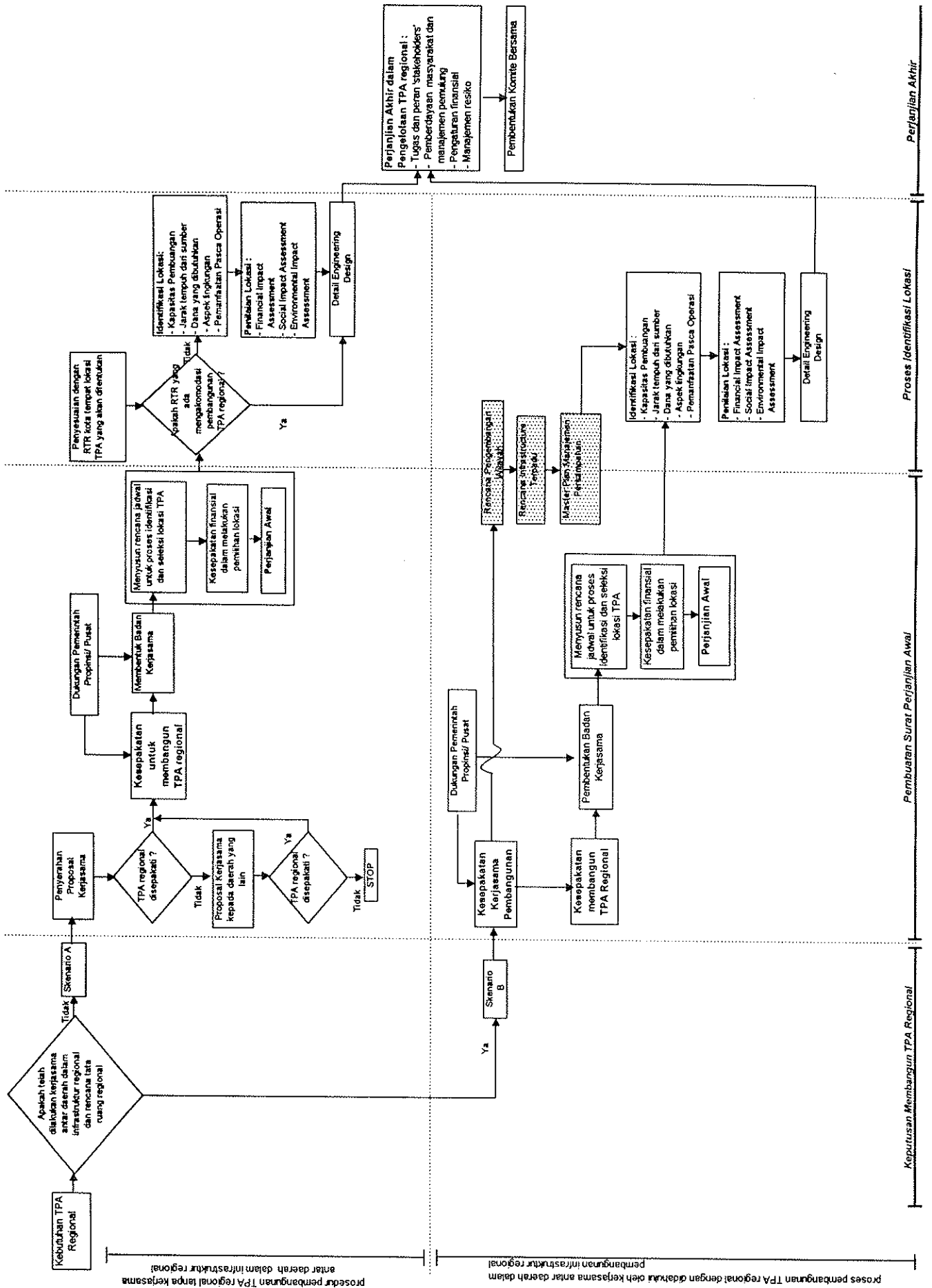
Kesuksesan pembangunan yang dilakukan tidak terlepas dari peranan para pelakunya. Seringkali pelaksanaan pembangunan infrastruktur terhambat karena ketidakjelasan peran dan fungsi dari pelakunya. Terlebih lagi mekanisme dan pertanggung-gugat (*accountability*) pelaksanaannya yang berbelit-belit dan tidak transparan.

Selama ini ketergantungan pada pemerintah pusat dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur sangat besar, karena perannya sebagai *provider*. Pelaksanaan program P3KT yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah belum dapat mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, dengan adanya otonomi daerah, maka kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Peran pemerintah pusat dalam pembangunan infrastruktur hanya pada penyediaan norma, kriteria, standar, dan prosedur serta beberapa bantuan finansial dan teknis tertentu dalam perencanaan dan pembangunan fasilitas infrastruktur. Peran pemerintah provinsi dalam pembangunan infrastruktur regional menjadi penting serta terlibat sebagai koordinator dan negosiator.

Dalam kerjasama regional sangat diperlukan suatu keterlibatan aktif dari masing-masing daerah sepanjang proses pembangunan hingga pengelolaannya. Hal ini dimaksudkan agar ada rasa saling memiliki dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan pembangunan infrastruktur dan dampak yang mungkin diakibatkannya. Keputusan-keputusan yang diambil untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan pembangunan tersebut harus diurun-rembug dan disepakati oleh semua pihak yang terkait.

Badan kerjasama regional sangat dibutuhkan untuk mengakomodasi keinginan dari kedua belah pihak, terdiri dari perwakilan dari masing-masing pemerintah daerah dan dari pemerintah pusat/provinsi. Seperti yang diatur dalam UU No.22/1999 pasal 87 bahwa daerah dapat membentuk Badan Kerja Sama antar daerah untuk mengada-

Gambar 1: Prosedur Pembangunan TPA Regional



kan kerjasama yang tata caranya diatur dengan keputusan bersama. Salah satu contohnya adalah Badan Kerja Sama Pembangunan BKSP Jabotabek.

Badan kerjasama tersebut akan bertanggung jawab atas proses pembangunan di wilayah tersebut dan merupakan mediator bagi daerah-daerah yang terlibat. Dalam hal ini pemerintah pusat/provinsi dapat menjadi penasehat dari badan kerjasama tersebut. Kerjasama tersebut dapat pula dilakukan secara langsung oleh kedua pemerintah lokal dengan pemerintah provinsi sebagai mediator untuk proses negosiasi. Namun demikian, kewenangan pemerintah provinsi tidak boleh mengintervensi atau mewakili satu daerah dalam pembuatan keputusan.

Salah satu bentuk pelaksanaan badan kerjasama adalah pembentukan organisasi pelaksana (*joint committee*) yang terdiri dari wakil masing-masing daerah dan juga dari masyarakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Organisasi pelaksana ini bertanggung jawab atas pelaksana harian dan mengontrol dampak pengelolaan infrastruktur tersebut. Agar pelaksanaan pengelolaan infrastruktur sesuai dengan desainnya serta memenuhi persyaratan lingkungan, kebutuhan akan SDM yang baik sangat penting, sehingga perlu melakukan pelatihan bagi anggota organisasi ini. Usaha pelatihan ini juga akan mengurangi ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat yang tentunya akan menyulitkan proses kerjasama regional karena keterbatasan sumber daya lokal.

Selama ini, keterlibatan swasta dan masyarakat dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur sangat minim, oleh karena peran pemerintah sebagai provider pembangunan infrastruktur yang besar. Seiring dengan paradigma baru untuk memberdayakan masyarakat dalam pembangunan, keterlibatan aktif dari masyarakat dan swasta sangat diperlukan. Untuk itu, mekanisme forum konsultasi masyarakat sangat diperlukan dalam menampung aspirasi masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan. Selain untuk memberdayakan

sumber daya manusia yang ada, partisipasi masyarakat juga dapat menjadi kontrol dalam proses pembangunan untuk mencapai tujuannya tanpa ada penyelewengan yang akan merugikan masyarakat itu sendiri.

Dalam kasus TPA, sangatlah penting memperhatikan masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi TPA, karena pengoperasian TPA akan memberikan dampak terhadap lingkungan di sekitarnya. Beberapa kasus TPA seringkali tidak memperhatikan masyarakat sekitar lokasi TPA. Informasi hanya dilakukan satu arah serta keterlibatan masyarakat dalam organisasi pengelolaan TPA tidak ada. Masyarakat hanya mendapat keuntungan dari keberadaan TPA tersebut dengan membuka warung-warung kecil sekitar lokasi, sebagai buruh bangunan, maupun sebagai pemulung.

V. PENUTUP

Keterbatasan sumberdaya lahan di suatu perkotaan mengakibatkan kebutuhan infrastruktur regional menjadi suatu pilihan. Namun, seringkali infrastruktur tersebut menimbulkan konflik akibat dampak lingkungan yang ditimbulkannya terutama bagi daerah lain yang sebenarnya dilibatkan dalam infrastruktur regional. Hal ini disebabkan tidak adanya kejelasan dalam proses kerjasamanya.

Walaupun kerjasama regional telah diatur dalam perundangan, namun pelaksanaan dan konsekuensinya menjadi kewenangan masing-masing daerah, sehingga tidak ada prosedur yang standar sebagai acuan. Terlebih lagi dengan adanya UU Otonomi Daerah memunculkan keegoan daerah yang tinggi sehingga kurang mempertimbangkan efek terhadap daerah sekitarnya. Sehingga sangat diperlukan suatu kerjasama regional yang benar-benar menjadi acuan bagi pelaksanaan pembangunan infrastruktur regional.

Hal lain yang menjadi tantangan bagi kita semua adalah apakah otonomi daerah akan membuat hilangnya keindahan alam Indonesia akibat rusaknya ekosistem karena keegoisan masing-masing daerah dalam

membangun daerah dan infrastrukturnya tanpa mempedulikan efek pada daerah lain dengan tidak adanya kerjasama regional yang baik?

VI. REFERENSI

- Hickman H.L. 1993. Regionalizing Municipal Solid Waste Management. *Ekistics* edisi 359, USA
- Holmes C.R and Rasmussen D.A. 1992. *Solid Waste Contract Negotiation Handbook*, USA: University of Oregon
- Windyawati, R. 2000. Setting-up a Policy Framework and Planning Procedures for Municipal Solid Waste Disposal Site. Master's Thesis, IHE Delft-IHS Rotterdam, The Netherlands
- The World Bank. 1998. Decentralization and Infrastructure. Washington, DC: The World Bank
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah