

Monograph on Politics & Government

ASOSIASI ANTAR DAERAH DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA:

Evaluasi Terhadap
APEKSI, APKASI, APPSI, ADEKSI, ADKASI dan ADEPSI
dalam Kerjasama Horisontal dan *Bargaining* Vertikal

ISSN 1979-0244
ASOSIASI ANTAR DAERAH
DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA:
 Evaluasi Terhadap
 APEKSI, APKASI, APPSI, ADEKSI, ADKASI dan ADEPSI
 dalam Kerjasama Horisontal dan *Bargaining* Vertikal
MONOGRAPH on Politics and Government
 Vol. 1, No.1. 2007 (1-60)

DAFTAR ISI

| | |
|---|--------|
| BAB I Pendahuluan 4 | 4 |
| A. Latar Belakang | 4 |
| B. Persoalan Dasar | 6 |
| c. Ekplanasi | 7 |
| D. Ruang Lingkup Studi | 8 |
| E. Metode Studi | 8 |
| F. Ruang Lingkup Studi | 9 |
| BAB II Kerangka Evaluasi: Elaborasi Teoritik dan Komparatif | 10 |
| A. Pengantar | 10 |
| B. Setting Kemunculan dan Relevansi Asosiasi dalam Desentralisasi | 10 |
| C. Fungsi Daerah Otonom | 19 |
| D. Basis Kekuatan Asosiasi | 22 |
| BAB III Melacak Pembentukan dan Format Kelembagaan | 27 |
| A. Opportunity Structure Lahirnya Asosiasi Daerah | 27 |
| B. Format Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah di Indonesia | 29 |
| BAB IV Capaian dan Problema Asosiasi | 38 |
| A. Membangun Sinergi Antar Daerah | 38 |
| B. Memperkuat Bargaining ke Pusat | 41 |
| C. Basis Kekuatan Asosiasi | 44 |
| BAB V Kesimpulan dan Rekomendasi | 47 |
| A. Kesimpulan | 47 |
| B. Rekomendasi | 49 |
| C. Agenda Riset Selanjutnya | 52 |
| Daftar Pustaka | 55 |

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

ASOSIASI ANTAR DAERAH DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA:

Evaluasi Terhadap
APEKSI, APKASI, APPSI, ADEKSI, ADKASI dan ADEPSI
dalam Kerjasama Horisontal dan *Bargaining* Vertikal



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**
Vol.1, No.1. 2007 (1-60)

**ASOSIASI ANTAR DAERAH
DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA:**
Evaluasi Terhadap
APEKSI, APKASI, APPSI, ADEKSI, ADKASI dan ADEPSI
dalam Kerjasama Horisontal dan Bargaining Vertikal
MONOGRAPH on **Politics and Government**
Vol. 1, No.1. 2007 (1-60)

**ASOSIASI ANTAR DAERAH
DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA:**
Evaluasi Terhadap
APEKSI, APKASI, APPSI, ADEKSI, ADKASI dan
ADEPSI
dalam Kerjasama Horisontal dan *Bargaining* Vertikal

Tim Penulis:
Tim Peneliti Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Kerjasama:
BRIDGE, BAPPENAS, UNDP INDONESIA, S2 PLOD UGM

A. Latar Belakang

Terbentuknya asosiasi-asosiasi antardaerah baik yang berbentuk asosiasi pemerintah maupun asosiasi parlemen daerah merupakan salah satu fenomena menonjol yang menandai masuknya Indonesia ke era desentralisasi dan otonomi daerah pasca ambuknya rezim sentralistis di bawah Soeharto. Semua level dan cabang pemerintahan di aras lokal berlomba dalam membentuk asosiasi sebagai kerangka kelembagaan baru guna mempersatukan kepentingan daerah sebagai sebuah entitas kolektif dan menjadi fondasi bagi pembentukan jaringan (*networking*) di antarfd daerah.

Pengalaman dari banyak negara mengajarkan bahwa kolektifitas dan jaringan merupakan struktur insentif. Struktur insentif tersebut dapat mengkompensasi keterbatasan yang *inherent* dari daerah-daerah saat menghadapi pemerintah nasional yang memiliki legitimasi untuk bertindak atas nama kedaulatan bangsa dan kepentingan nasional. Karenanya, tidak mengherankan jika kehadiran asosiasi-asosiasi antardaerah ini menyimpan harapan besar bahwa lembaga ini akan fungsional dalam mengikat kepentingan kolektif daerah dan sekaligus memperkuat daya tawar menawar dengan kekuatan di luarnya, terutama dengan pemerintah nasional.

Dukungan para ahli dan keterlibatan lembaga-lembaga bantuan internasional semisal UNDP, memberikan energi tambahan dalam mempercepat kelahiran aneka asosiasi di aras lokal. Dalam waktu cukup singkat, beragam jenis asosiasi-asosiasi daerah dan berhasil dibentuk, seperti: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi Pemerintah Provinsi seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADKASI), Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia (ADEPSI). Hal ini memastikan dua ranah fundamental pemerintahan, yakni eksekutif dan legislatif pada tingkatan pemerintahan lokal Indonesia telah tuntas teroganisir ke dalam entitas kolektif dan sekaligus terhubung ke dalam sebuah struktur jaringan yang kuat.

Kelahiran beragam asosiasi di atas awalnya difasilitasi secara legal oleh UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 87, yang memberikan dasar normatif bagi keberadaannya sebagai bagian dari proses penguatan desentralisasi dan otonomi daerah.¹ Hal ini terjadi karena asosiasi-asosiasi antardaerah yang ada diharapkan dapat berfungsi sebagai saluran yang seharusnya bisa dimanfaatkan daerah dalam melakukan tawar menawar kebijakan baik dengan pemerintahan nasional (pemerintah, DPR dan DPD), asosiasi pemerintahan daerah lainnya, maupun antar 'level' asosiasi pemerintahan, misalnya Asosiasi Pemerintah Kabupaten dengan Asosiasi Pemerintah provinsi. Lebih dari itu, asosiasi-asosiasi antardaerah tersebut bisa menjadi arena pertukaran informasi dan kerjasama antara berbagai daerah.²

Dengan demikian, asosiasi antardaerah dibentuk untuk dua tujuan besar, yakni menguatkan kapasitas tawar menawar (*bargaining*) daerah dan menyediakan arena bagi daerah untuk membangun jaringan (*networking*). Hanya saja, perjalanan beberapa tahun asosiasi antardaerah di Indonesia mengungkapkan bahwa idealisme pembentukannya masih terus menggantung di dunia mimpi. Bahkan secara perlahan beberapa asosiasi yang ada mulai bertukar wajah menjadi persoalan bagi dirinya sendiri.

Perkembangan di atas sangat mencemaskan, terutama dilihat dari kehendak kolektif bangsa untuk mendapatkan postur ideal dari desentralisasi dan otonomi daerah, setelah puluhan tahun lelah bergulat dalam sistem pengaturan politik sentralistik. Karenanya, bagaimana menata kembali keberadaan asosiasi-asosiasi antardaerah yang ada merupakan pekerjaan politik sangat penting dalam tahun-tahun ke depan. Hal ini sudah tentu jika kita sepakat bahwa masa depan desentralisasi dan otonomi daerah serta demokrasi lokal yang lebih cerah masih tetap dilihat sebagai cita-cita valid bagi bangsa ini.

Asumsi di atas, memiliki akar penjelasan empirik yang kuat. Sentralitas posisi asosiasi antardaerah dalam proses desentralisasi, otonomi dan demokrasi lokal sudah dikonfirmasi

¹ Dalam perjalanannya, UU No. 22 tahun 1999 direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004. Proses perubahan basis legal formal ini juga kemudian memberikan nuansa tersendiri terhadap dinamika proses kelembagaan dan pelembagaan asosiasi-asosiasi daerah yang ada. Penjelasan lebih mendalam tentang hal tersebut akan dibahas pada bab-bab berikutnya

² Kebijakan otonomi daerah yang muncul seiring diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tidak hanya ditandai oleh kemunculan aksi kolektif daerah dalam bentuk asosiasi daerah semata. Aksi kolektif daerah lainnya berupa badan-badan kerjasama regional juga tumbuh menjamur di berbagai daerah. Pada pembahasan bab-bab berikutnya akan dijelaskan lebih mendalam bagaimana dinamika hubungan antara badan-badan kerjasama tersebut dengan asosiasi-asosiasi antardaerah yang ada.

oleh pengalaman banyak negara. Bahkan karena sedemikian sentralnya posisi asosiasi antardaerah, sejumlah kawasan di dunia merasa perlu mengorganisirnya ke dalam simpul kelembagaan dan jaringan yang mengatasi tapal batas negara bangsa. Misalnya *European Union* di kawasan Eropa memfasilitasi terbentuknya *Committee of the Regions* (Komite Regional) sebagai arena lintas daerah-daerah otonom yang ruang lingkup politiknya bahkan menerabas batas-batas negara bangsa.

Dalam konteks Indonesia, aktivasi asosiasi-asosiasi antardaerah menemukan relevansinya pada: *Pertama*, tarik-menarik antara hasrat sentralisasi dan desentralisasi bisa dipastikan akan tetap menjadi persoalan politik serius dalam beberapa tahun ke depan sebagai konsekuensi logis dan alamiah dari sebuah proses transisi politik. Asosiasi antardaerah diperlukan guna memastikan ujung akhir dari tarik-menarik dua hasrat politik yang saling meniadakan di atas tidak berakhir sebagai re-sentralisasi dan fragmentasi. Posisi *checks and balances* ini akan tetap relevan karena –terlepas dari perbedaan gradasi– tarik-menarik dua hasrat di atas merupakan fenomena permanen yang dapat ditemukan di sembarang sistem politik. *Kedua*, secara lebih spesifik, belum tuntasnya transisi Indonesia dari *State Corporatism* ke *Societal Corporatism* mengharuskan kehadiran tindakan kolektif yang memfasilitasi penguatan *societal corporatism*. Dalam konteks ini, asosiasi antar daerah menduduki posisi strategis pertama-tama dan terutama karena ia dibangun di atas fondasi dukungan masyarakat daerah. *Ketiga*, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bagian integral dari proses pendalaman demokrasi sebagai prakondisi bagi dan sekaligus menjadi *proxy indicator* dalam melihat peningkatan kesejahteraan masyarakat (*societal welfare*). Asosiasi antardaerah dalam hal ini adalah salah satu arena dan sarana bagi proses pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). *Terakhir*, asosiasi antardaerah bisa menjadi saluran aspirasi dari level masyarakat ke level negara, terutama untuk mengkompensasi kelemahan dan keterbatasan saluran aspirasi yang bersifat konvensional.

B. Persoalan Dasar

Berdasarkan latar belakang di atas, tiga kluster persoalan dasar yang menempel pada asosiasi-asosiasi pemerintahan dan parlemen daerah dapat dipetakan. *Pertama*, persoalan tentang derajat pemahaman. Sejauh manakah daerah-daerah sebagai anggota, negara (pemerintah nasional) dan masyarakat memahami keberadaan, tujuan, dll yang berkaitan dengan asosiasi? *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan tujuan-tujuan asosiasi, yakni apa dan bagaimana tujuan-tujuan asosiasi dirumuskan. *Ketiga*, persoalan yang berkaitan dengan pengorganisasian, yakni bagaimana asosiasi diorganisir dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengorganisasian tersebut.

Pertanyaan pertama sangat krusial karena pengamatan cepat atas perjalanan lembaga ini dalam beberapa tahun terakhir mengungkapkan belum terbentuknya kesetaraan pemahaman di antara anggota asosiasi, negara dan masyarakat tentang keberadaan dan posisinya dalam keseluruhan bangunan dan cita-cita politik Indonesia sebagai sebuah bangsa. Rendahnya pemahaman atau bahkan pemahaman yang keliru telah memfasilitasi terjadinya malfungsi asosiasi, misalnya tergeser dari lembaga kolektif menjadi kartel atau bahkan menjadi alat tawar-menawar politik bagi segelintir elit.

Pertanyaan kedua terkait dengan kekaburan tujuan, atau bahkan belum terumuskannya tujuan pembentukan asosiasi, sekalipun telah terdokumentasi secara resmi. Hal ini membawa implikasi yang sangat jauh bagi asosiasi. Dengannya, pertanyaan-

pertanyaan seperti mengapa asosiasi pemerintahan muncul, konteks yang menyebabkan kemunculannya dan bagaimana asosiasi mendefinisikan tujuan-tujuannya menjadi sangat penting untuk mendapatkan penjelasan.

Pertanyaan ketiga yang terkait dengan pengorganisasian dan proses pelembagaan asosiasi menjadi penting untuk dipersoalkan. Hal ini disebabkan karena fenomena tersebut melahirkan kecenderungan meluasnya *ungovernability* dalam lembaga ini, yang membuka ruang bagi aneka deviasi dan kegagalan fungsi lembaga. Situasi *ungovernability* terkait dengan problema institusionalisasi dalam tubuh masing-masing asosiasi. Hal ini, direpresentasi oleh kealpaan kejelasan dan kejelasan aturan main, pengkerangkaan dinamisa internal dan ketiadaan ukuran-ukuran untuk menilai akuntabilitas. Secara kelembagaan, asosiasi terjangkiti berbagai persoalan, misalnya: dominasi logika kompartementasi, distribusi jabatan berdasarkan kriteria politik dan ekonomi, pemilihan pemimpin yang tidak *fair*, kepemimpinan yang tidak visioner dan adanya kontrol kekuatan di luar dirinya.

Karena hal di atas, menjadi penting untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi pengorganisasian asosiasi antardaerah. Asosiasi bukanlah arena yang terbebas dari pengaruh kekuatan-kekuatan politik dan ideologi dari luar. Sebaliknya, keberadaannya telah menyediakan arena pertarungan baru bagi partai dan ideologi. Karenanya, dinamisa dan aktivitas asosiasi-asosiasi antardaerah dipengaruhi secara kuat, bahkan sangat mungkin merupakan cerminan dari formasi dan pertarungan kekuasaan partai-partai dan kekuatan-kekuatan ideologi.

Selain itu, dinamisa di pemerintah pusat juga mempengaruhi pengorganisasian asosiasi. Karenanya potensi kooptasi atas asosiasi-asosiasi antardaerah, khususnya asosiasi pemerintah daerah oleh pemerintah pusat tetap menjadi persoalan. Faktor terakhir adalah pemaknaan politik lokal sebagai arena eksklusif pemerintah (*government*) yang mengabaikan pelaku lain semisal masyarakat sipil (*civil society*) dan masyarakat ekonomi (*economic society*) yang merupakan bagian integral dari ketata-pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

C. Ekplanasi

Kajian ini berbeda dengan pemahaman selama ini tentang esensi asosiasi antardaerah yang dianggap sebagai bagian korporatisasi negara. Kajian ini lebih mengasumsikan bahwa asosiasi-asosiasi antardaerah sebagai aktor dan bentuk jaringan dalam konteks tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Asumsi tersebut tentunya tetap memperhatikan konteks dan dinamisa politik maupun ekonomi yang tengah berkembang. Dengan asumsi ini pulalah asosiasi antardaerah bisa dilihat sebagai aktor dan jaringan yang dinamis. Logika seperti ini mengharuskan kita melihatnya dari lima dimensi yang akan dijelaskan lebih mendetail berikut ini:

Pertama, asosiasi antardaerah pemerintahan dan parlemen daerah lebih dari sekedar organisasi semata. Kehadiran asosiasi antardaerah juga merupakan ekspresi dari adanya suatu "*collective action*" yang memiliki tujuan bersama. Meskipun tujuan itu seringkali harus berhadapan dengan tujuan-tujuan spesifik dari anggotanya atau kekuatan lain yang memanfaatkannya.

Kedua, asosiasi antardaerah tidak dapat lagi dipandang sebagai bagian dari struktur serta aktivitas formal negara. Bagaimanapun asosiasi antardaerah merupakan bagian dari suatu jaringan dan interaksi yang melibatkan berbagai *stakeholder* lain seperti masyarakat sipil (*civil society*) dan masyarakat ekonomi (*economic society*). Posisinya juga sebagai kekuatan mediasi antara berbagai level pemerintahan.

Ketiga, dengan posisi sebagaimana dijelaskan pada dua poin awal di atas, asosiasi antardaerah menjadi instrumen dan juga arena bagi tawar-menawar dalam pembuatan agenda kebijakan maupun pengambilan kebijakan. Posisi asosiasi secara sendiri-sendiri maupun bersama, menjadi sarana tawar menawar politik dengan pusat, level pemerintahan di atasnya, maupun masyarakat. Isi tawar menawar dapat berupa kepentingan kolektif atau kepentingan lain yang berimplikasi kolektif.

Keempat, sebagai sebuah aksi kolektif, asosiasi antardaerah bisa menjadi wahana yang menunjang kepentingan anggota dalam hal informasi, sumber-sumber politik dan ekonomi, kerjasama sektoral maupun fungsional, maupun upaya penyelesaian konflik antaranggotanya.

Kelima, cara berpikir yang menempatkan asosiasi antardaerah sebagai aktor sekaligus jaringan yang dinamis mengharuskan adanya pemahaman yang komprehensif atas berbagai dinamisa dan faktor di luar asosiasi yang berpengaruh terhadap kiprahnya.

D. Tujuan Studi

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran menyeluruh dan komparatif mengenai:

- a. Derajat pemahaman *stakeholders* yang relevan tentang latar belakang, keberadaan, pengorganisasian dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengorganisasian, tujuan serta bagaimana tujuan itu dirumuskan yang berkaitan dengan asosiasi antardaerah.
- b. Menyusun rekomendasi bagi upaya-upaya penataan asosiasi antardaerah sehingga memiliki kapasitas untuk menopang proses desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal.
- c. Secara khusus studi ini bertujuan untuk merumuskan prakondisi, mekanisme dan pola pengorganisasian yang memungkinkan asosiasi memiliki kapasitas sebagai sebuah aksi kolektif (*collective action*) sekaligus sistem jaringan yang dinamis.

E. Metode Studi

Riset ini mengkombinasikan dua metode penelitian yaitu studi kasus (*case studies*) dan studi komparasi (*comparative studies*). *Case study* dilakukan terhadap beberapa asosiasi-asosiasi antardaerah baik asosiasi pemerintahan maupun parlemen daerah maupun pasca diadopsinya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Namun mengingat masih minimnya studi yang mengkaji tentang bagaimana asosiasi-asosiasi antardaerah tersebut berperan dalam proses desentralisasi dan otonomi

di Indonesia, dibutuhkan pula *comparative studies* dengan melihat bagaimana asosiasi-asosiasi serupa dikelola di kawasan lain. Studi perbandingan ini akan dilakukan melalui *desk study*, dengan mencermati data-data tentang bagaimana asosiasi tersebut dikelola dan kemudian melakukan *lesson drawing* dan atau menemukan *best practices* dalam pengalaman negara-negara lain. Dalam studi perbandingan terfokus (*logic of focus comparison*) ada dua model; yaitu *the most similar system design*, yang dilakukan dengan mengumpulkan kasus-kasus yang paling mirip dan kemudian melihat variasi efek teoritiknya, atau *the most different system design*, yang dilakukan dengan cara mencari kasus-kasus yang memiliki karakteristik sangat berbeda dan kemudian dilihat kesamaan efek teoritiknya.

Untuk menjawab secara mendalam dan komprehensif persoalan-persoalan asosiasi pemerintahan di Indonesia, juga tidak bisa dilakukan hanya mengandalkan data-data sekunder yang tersedia dari berbagai literatur yang sudah ada maupun pemberitaan dan artikel di media massa. Oleh karena itu berbagai rangkaian argumen yang ada di dalam penelitian ini mesti di topang oleh data primer yang sangat kuat yang dikumpulkan dengan menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD). FGD tersebut melibatkan *stakeholders* asosiasi antardaerah yang lebih luas. Harapannya, melalui FGD ini akan muncul input data yang lebih beragam dan *feed back* informasi dari berbagai *stakeholders* yang selama ini terlibat dalam dinamisa asosiasi-asosiasi antardaerah.

F. Ruang Lingkup Studi

Memahami dinamisa kelembagaan bukanlah hal yang mudah karena ruang lingkungannya yang sangat luas. Namun setidaknya ada tiga persoalan mendasar yang selalu melekat pada dinamisa sebuah lembaga, yaitu: proses pembentukan, struktur kelembagaan dan proses pelembagaan. Oleh karena itu, pembahasan tentang asosiasi-asosiasi antardaerah dalam kajian penelitian ini lebih menitikberatkan fokus studinya pada tiga hal mendasar tersebut.

Sedangkan yang menjadi sampel dalam studi ini adalah seluruh asosiasi antardaerah yang ada, yaitu: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), dan Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia (ADEPSI). Pembatasan ruang lingkup kajian hanya pada 6 asosiasi antardaerah dan tidak meluas pada asosiasi dan badan-badan kerjasama regional yang lain dilakukan dengan alasan bahwa dinamisa aksi kolektif daerah pasca kebijakan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh eksistensi enam asosiasi tersebut. Sedangkan keberadaan dan kehadiran asosiasi dan badan-badan kerjasama lainnya –meskipun sebagian embrionya sudah mengakar jauh sebelum pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999— merupakan dampak dan eksekusi dari dinamisa enam asosiasi itu sendiri.

BAB II

KERANGKA EVALUASI: ELABORASI TEORITIK DAN KOMPARATIF

A. Pengantar

Kehadiran asosiasi antar daerah (asosiasi nasional maupun badan kerjasama) dalam konteks Indonesia perlu dipahami sebagai elemen penting yang bisa memperkuat proses implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam kaitan ini, asosiasi tersebut dipersepsikan sebagai bentuk *collective action* daerah, baik sebagai arena bagi terbangunnya jaringan antar daerah, maupun sebagai konsolidasi untuk meningkatkan posisi tawar daerah dalam berhadapan dengan pemerintah pusat. Dalam konteks yang lebih luas, kehadiran asosiasi antar daerah merupakan gejala yang bisa ditemukan di banyak sistem politik berbagai negara. Bagian ini karenanya akan membahas perspektif teoritik tentang rasionalitas pembentukan asosiasi dan melihat bagaimana asosiasi daerah hadir di berbagai negara. Perspektif teoritik dan komparatif tersebut akan digunakan untuk sebagai kerangka untuk melihat dan mengevaluasi keberadaan asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah yang ada di Indonesia

B. Setting Kemunculan Dan Relevansi Asosiasi Dalam Desentralisasi

1. External Driven: Opportunity Structure

Dalam konteks Indonesia, kehadiran asosiasi antar daerah merupakan fenomena yang melekat pada kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dilaksanakan sejak Januari 2001. Undang-Undang Otonomi Daerah yang ada memang memungkinkan daerah-daerah untuk membentuk asosiasi pemerintahan daerah yang dimaksudkan untuk *generate* implementasi kebijakan tersebut. Sebelum UU Otonomi tersebut dilaksanakan, adalah mustahil bagi daerah untuk membentuk asosiasi sesuai dengan aspirasi mereka. Jika pun ada, bentuk-bentuk kerjasama antardaerah, maka hal tersebut merupakan instrumen pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pengembangan ekonomi di kawasan tertentu, sebagai contohnya kerjasama Jabotabek (Jakarta dan sekitarnya), Gerbangkertasusila (Surabaya dan sekitarnya) dan Joglosemar (DIY–Jateng).

Berakhirnya rezim sentralisasi yang diikuti dengan inisiasi kebijakan otonomi daerah membuka ruang kebebasan ekspresi bagi daerah-daerah, termasuk kemungkinan untuk membentuk asosiasi-asosiasi daerah. Embrio pembentukan asosiasi daerah pernah muncul dengan adanya BKS AKSI, namun kemudian dibubarkan. Perkembangan berikutnya, mengikuti implementasi desentralisasi dan otonomi daerah adalah lahirnya berbagai macam asosiasi pemerintahan (eksekutif dan legislatif). Namun demikian harus

digarisbawahi bahwa lahirnya asosiasi-asosiasi tersebut lebih dikarenakan 'perintah' undang-undang, bersifat elitis dan lebih sebagai asosiasi profesi daripada institusi daerah. Asosiasi daerah, setidaknya dilihat dari sejarah terbentuknya, dengan demikian bukan merupakan bentuk kesadaran kolektif daerah sebagai sebuah entitas institusional. Menilik dari masih kuatnya dorongan eksternal tersebut, sangat mungkin asosiasi-asosiasi daerah yang ada sekarang ini masih merupakan kelanjutan tradisi masa lalu yang bersifat 'pemerintah nasional sentris'.

Dalam konteks global, kehadiran asosiasi-asosiasi daerah dalam sistem desentralisasi dan otonomi merupakan gejala yang mendunia. Data yang bisa diperoleh mencatat ratusan asosiasi daerah bisa ditemukan di berbagai kawasan, dengan segala bentuk keragaman nama yang merepresentasikan lokus kerja sama yang dibentuk, misalnya; perkotaan, pemerintahan provinsi, pemerintahan lokal dan sebagainya. Keragaman asosiasi juga tercermin dari karakter basis keanggotaannya; yang beranggotakan politisi di level lokal (basis profesi), maupun yang berbasis institusi pemerintahan lokal. Basis keanggotaan yang kedua, merupakan karakter yang dominan dari asosiasi-asosiasi daerah di berbagai belahan dunia. Dilihat dari sisi penyebaran, asosiasi tidak hanya hadir di negara-negara yang sistem politik pemerintahannya sudah terlembagakan dengan mapan, namun juga berkembang di negara-negara yang sistem politik dan pemerintahannya masih dalam situasi transisional. Data lengkap tentang asosiasi daerah di berbagai negara, termasuk nama-namanya bisa dicermati dalam tabel berikut :

Tabel
Nama Asosiasi Daerah di Berbagai Kawasan

| KAWASAN & NEGARA | NAMA ASOSIASI |
|---------------------|--|
| Afrika | |
| 1. Burkina Faso | 1. <u>Association of Municipalities of Burkina Faso</u> |
| 2. Ivory Coast | 2. <u>Union of Towns of Ivory Coast</u> |
| 3. South Africa | 3. <u>South African Local Government Association</u> 4. <u>South African Cities Network</u> |
| 4. Zimbabwe | 5. <u>Urban Councils Association</u> |
| Asia-Pasifik | |
| 5. Australia | 6. <u>Local Government Managers Australia</u> 7. <u>Australian Local Government Association</u> 8. <u>Australian State and Territory Local Government Association</u> |
| 6. Fiji | 9. <u>Fiji Local Government Association</u> |
| 7. India | 10. <u>City Managers' Association, Gujarat, India</u> |
| 8. Indonesia | 11. <u>Association of Indonesia Municipalities(APEKSI)</u> 12. <u>Association of Indonesian Regency Governments (APKASI)</u> 13. <u>Association of Indonesian Province Government (APPSI)</u> 14. <u>Association of Indonesian City People Representatives (ADEKSI)</u> 15. <u>Association of Indonesian Regency People Representatives (ADKASI)</u> |

| KAWASAN & NEGARA | NAMA ASOSIASI |
|------------------------------------|---|
| Asia-Pasifik | |
| 9. Japan | 16. Council of Local Authorities for International Relationships 17. Japan Local Government Centre 18. Japan Association of City Mayors 19. National Association of Towns & Villages 20. Council of Local Authorities in International Relations 21. Japan Intercultural Academy of Municipalities 22. Japan Municipal Development Corporation 23. Local Authorities Systems Development Center 24. Japan Centre for Regional Development |
| 10. Nepal | 25. Municipality Association of Nepal (MuAN) |
| 11. New Zealand | 26. Local Government New Zealand |
| 12. Philippines | 27. League of Cities of the Philippines 28. League of Provinces of the Philippines 29. Philippine League of Municipalities 30. Philippine LGU Portal |
| 13. South Korea | 31. Korea Local Authorities Foundation for International Relations |
| 14. Sri Lanka | 32. United Urban Councils Association 33. Sri Lanka Mayors Association |
| 15. Thailand | 34. Municipal League of Thailand |
| Amerika Latin & Karibia | |
| 16. Argentina | 35. Argentine Municipal Server 36. Secreteriat of Argentine Municipalities 37. Argentinian Federation of Municipalities |
| 17. Bolivia | 38. Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia |
| 18. Brazil | 39. Brazilian Associations of Municipalities 40. Brazilian Institute for Municipal Administration |
| 19. Chile | 41. Asociación Chilena de Municipios 42. Association of Chilean Municipalities |
| 20. Colombia | 43. Federation of Colombian Municipalities |
| 21. Ecuador | 44. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas |
| 22. El Salvador | 45. Association of Municipalities of the Republic of El Salvador |
| 23. Honduras | 46. Association of Municipalities of Honduras |
| 24. Mexico | 47. Association of Municipalities of Mexico 48. Association of Local Authorities of Mexico |
| 25. Paraguay | 49. Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal |
| 26. Venezuela | 50. Venezuelan Local Government Web Directory |
| Eropa Tengah & Timur | |
| 27. Bulgaria | 51. Local Government Initiative Bulgaria 52. National Association of Bulgarian Municipalities 53. Union of Bulgarian Black Sea Authorities |
| 28. Croatia | 54. Croatian Cities Online |
| 29. Czech Republic | 55. Union of towns and Communities of the Czech Republic |
| 30. Estonia | 56. Association of Estonian Cities |
| 31. Hungary | 57. Hungarian Local Government Forum |
| 32. Latvia | 58. Union of Local Self Governments of Latvia 59. Union of Local and Regional Governments of Latvia (ULRGL) |
| 33. Lithuania | 60. Lithuanian Local Government Association |
| 34. Macedonia | 61. Macedonia Local Government |

| Eropa Tengah & Timur | | |
|---------------------------------|------|--|
| 35. Poland | 62. | <u>Polish Municipal Association</u> |
| | 63. | <u>Association of Polish Cities</u> |
| 36. Romania | 64. | <u>Romanian Federation of Local Authorities</u> |
| | 65. | <u>Romanian Association of Municipalities</u> |
| 37. Russia | 66. | <u>Union of Russian Cities</u> |
| 38. Slovakia | 67. | <u>Association of Towns and Communities of Slovakia</u> |
| 39. Slovenia | 68. | <u>Association of Municipalities and Towns</u> |
| | 69. | <u>The Association of Municipalities of Slovenia</u> |
| 40. Sweden | 70. | <u>Swedish Association of Local Authorities</u> |
| 41. Ukraine | 71. | <u>Association of Ukrainin Cities</u> |
| Eropa Barat | | |
| 42. Austria | 72. | <u>Austrian Association of Cities</u> |
| | 73. | <u>Austrian Association of Municipalities</u> |
| 43. Belgium | 74. | <u>Flemish Association of Towns and Municipalities</u> |
| 44. Cyprus | 75. | <u>Union of Cyprus Municipalities</u> |
| 45. Denmark | 76. | <u>Local Government Denmark</u> |
| 46. Finland | 77. | <u>Association of Finnish Local Authorities</u> |
| 47. France | 78. | <u>Association of Mayors of France</u> |
| 48. Germany | 79. | <u>Association of Municipalities of Germany</u> <u>German Association of Towns and Municipalities</u> |
| 49. Greece | 80. | <u>Central Union of Greek Municipalities and Communities</u> |
| 50. Iceland | 81. | <u>Association of Local Authorities of Iceland</u> |
| 51. Italia | 82. | <u>National Association of Italian Communes</u> |
| | 83. | <u>Italian Association of Municipalities and Regions (AICCIRE)</u> |
| 52. Netherlands | 84. | <u>Association of Netherlands Municipalities</u> <u>Association of Provinces of the Netherlands</u> |
| 53. Norway | 85. | <u>Norwegian Association of Local and Regional Authorities</u> |
| 54. Portugal | 86. | <u>National Association of Portuguese Municipalities</u> |
| 55. Spain | 87. | <u>Federation of Spanish Municipalities and Provinces</u> |
| 56. Sweden | 88. | <u>Swedish Association of Local Authorities</u> |
| | 89. | <u>Swedish County Council Association</u> |
| | 90. | <u>Joint Swedish Associations International Secretariat</u> |
| 57. Switzerland | 91. | <u>Swiss Association of Cities</u> |
| 58. United Kingdom | 92. | <u>Local Government Association</u> |
| | 93. | <u>National Association of Local Councils</u> |
| | 94. | <u>Local Government International Bureau</u> |
| Amerika Utara | | |
| 59. Canada | 95. | <u>Federation of Canadian Municipalities</u> |
| 60. Mexico | 96. | <u>Asociación de Municipios de México (AMMAC)</u> |
| 61. United States of America | 97. | <u>U.S. Conference of Mayors</u> |
| | 98. | <u>National League of Cities</u> |
| | 99. | <u>National Association of Counties</u> |
| Arab | | |
| 62. Israel | 100. | <u>Union of Local Authorities in Israel</u> |
| 63. Palestine | 101. | <u>Association of Palestinian Local Authorities</u> |

Keterangan:

Diolah dari berbagai macam informasi yang diperoleh melalui website.

Semangat dan ide dibalik pembentukan asosiasi-asosiasi, sebagai tergambar dalam data tabel di atas, tentu saja berbeda di masing-masing tempat. Di negara-negara yang memiliki sistem otonomi dan demokrasi mapan misalnya, bisa diargumentasikan bahwa proses pembentukan asosiasi dilandasi dengan semangat untuk membentuk jaringan antardaerah yang kuat, bersifat fungsional dan dimanfaatkan untuk mendorong pembangunan regional dan proses penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel. Kasus di Inggris misalnya, pembentukan asosiasi pada tahun 1970-an merupakan respons atas masalah-masalah fungsional di daerah perkotaan, (seperti pertumbuhan penduduk yang cepat, peningkatan urbanisasi, peningkatan standar hidup dan mobilitas perorangan) dan masalah di daerah pedesaan yang muncul sebagai dampak krisis ekonomi (Glasson 1975:10). Pembentukan asosiasi di Inggris merupakan dengan demikian dilandasi semangat *collective action* untuk mengatasi persoalan bersama yang dihadapi oleh hampir semua pemerintahan regional dan karenanya sifatnya sangat fungsional.

Semangat yang berbeda dalam membentuk asosiasi bisa ditemukan di negara-negara yang tengah berada dalam pusaran transisi desentralisasi dan otonomi lokal. Dalam situasi ini, pergeseran dari pola pemerintahan yang sentralistis menuju desentralisasi masih menyisakan pertarungan kentara antara pemerintah nasional dan lokal dalam hal tarik ulur pembagian kekuasaan dan kewenangan. Asosiasi dengan demikian cenderung bersifat politis, sebagai arena konsolidasi bagi daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintah pusat. Situasi *vis a vis* antara pemerintah lokal dan nasional tersebut sebenarnya merupakan karakter alamiah dalam situasi transisional. Selain itu, kehadiran asosiasi juga bersifat elitis, karena memang merupakan hasil kesepakatan antar elit daerah otonom dan karenanya tidak mengherankan jika asosiasi menjadi tumpangan bagi para politisi daerah yang membawa kepentingan individual dan kelompoknya. Kehadiran asosiasi-asosiasi daerah dalam konteks transisi desentralisasi di Indonesia mengkonfirmasi hal tersebut³.

Konteks masing-masing negara dengan demikian sangat menentukan semangat pembentukan asosiasi dan karakter asosiasi yang terbentuk. Namun demikian secara umum ada dua alasan pokok yang melandasi dibentuknya asosiasi (McDowell, 1986:152). *Pertama*, untuk merespons 'pihak luar' region secara efektif. Pihak luar disini bisa didefinisikan sebagai, 'level' pemerintahan yang berbeda, termasuk pemerintahan nasional dan bahkan supranasional (dalam konteks Uni Eropa) dan juga kalangan nonpemerintahan (kalangan bisnis misalnya). Dalam hal ini asosiasi bisa memainkan peran sebagai 'penasehat' bagi anggotanya dan bahkan merupakan bentuk *collective action* dalam bernegosiasi dengan pihak-pihak di luar region tersebut. *Kedua*, untuk mengatasi persoalan yang dihadapi pemerintah regional, misalnya peningkatan efektifitas-efisiensi pemerintahan, mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kehidupan masyarakat regional. Dalam hal ini, asosiasi berfungsi sebagai pendorong rekonsiliasi dan penyeimbang kepentingan daerah anggota asosiasi dan juga merupakan arena bagi terbangunnya jaringan (*networking*) antardaerah. Selain bisa saling berbagi pengalaman *good practices* dalam penyelenggaraan pemerintahan, kehadiran asosiasi juga bisa menjembatani antaranggota dalam mencari solusi bersama ketika konflik diantara mereka muncul.

³ Persoalan-persoalan asosiasi daerah di Indonesia, termasuk dalam hubungannya dengan pemerintah pusat dibahas dalam bagian IV monograf ini.

Seperti dijelaskan di pada bagian awal bab ini, dalam konteks transisi desentralisasi di Indonesia, keberadaan asosiasi pemerintahan daerah adalah sesuatu yang baru. Berbagai macam problema menggelayuti keberadaan asosiasi-asosiasi tersebut. Bagaimana asosiasi dikelola, bagaimana hubungannya dengan aktor di luar asosiasi dan bagaimana asosiasi semestinya merumuskan tujuan-tujuannya adalah sebagian pertanyaan yang bisa diajukan untuk mengevaluasi, sekaligus memperbaiki keberadaan organisasi kerja sama antardaerah tersebut. Untuk itu, belajar dari kawasan lain berkaitan dengan bagaimana asosiasi pemerintahan daerah dikelola sangat diperlukan, mengingat di sejumlah kawasan keberadaan asosiasi pemerintahan daerah sudah terlembagakan dengan mapan.

1. Internal Driven: Active Agency

Kelahiran asosiasi-asosiasi daerah, selain dikondisikan oleh pergeseran *setting* kebijakan dan kecenderungan global, juga sangat mungkin disebabkan dorongan-dorongan internal daerah, seperti visi, kebutuhan akan informasi dan pendefinisian kepentingan daerah. Dalam konteks ke-Indonesia-an, dorongan-dorongan tersebut tidak nampak secara nyata, setidaknya jika kita mengevaluasi kembali latar belakang pembentukannya. Asosiasi-asosiasi di Indonesia, masih lebih merupakan, arena bagi konsolidasi kepentingan sejumlah elit dan terbentuknya pun lebih sebagai respons atas peluang yang disediakan oleh undang-undang, bukan berbasiskan pada kebutuhan nyata daerah untuk berasosiasi atau bekerja sama.

Secara ideal, asosiasi atau kerja sama antara daerah semestinya dibangun atas kebutuhan internal daerah dan karenanya institusi daerah semestinya menjadi agen-agen yang secara aktif menginisiasikan pembentukan kerja sama sebagai bentuk kebutuhan bagi pengembangan desentralisasi dan otonomi daerah. Mengkaji keberadaan dan perkembangan asosiasi di kawasan atau negara lain, memungkinkan kita untuk menarik sejumlah pelajaran tentang bagaimana asosiasi-asosiasi seharusnya dibangun dengan berbasiskan pada visi yang definitif, kebutuhan akan informasi dan kepentingan bersama daerah. Pemaparan sejumlah kasus asosiasi di negara/kawasan lain, sebagaimana berikut ini, akan memberikan pelajaran berharga dalam rangka mengevaluasi kehadiran asosiasi-asosiasi daerah di tanah air. Tiga kasus yang dipilih untuk menjelaskan kehadiran tiga elemen tersebut dalam pembentukan asosiasi adalah SALGA Afrika Selatan, LCP Filipina dan CoR Uni Eropa.

a. SALGA Afrika Selatan: Jaminan Konstitusional

Kehadiran asosiasi pemerintahan daerah dalam kerangka desentralisasi merupakan fenomena yang bisa ditemukan di banyak tempat. Di Afrika Selatan misalnya, pemerintahan lokal di negeri Nelson Mandella tersebut membentuk apa yang disebut dengan SALGA (*South African Local Government Association*). SALGA dibentuk berdasarkan mandat konstitusi Afrika Selatan pasca periode politik apartheid, dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan lokal dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik dan kewenangan-kewenangan lain yang menjadi otoritas pemerintahan lokal. Tujuan lain dibentuknya SALGA adalah untuk mendukung proses konsolidasi dalam rangka transformasi pemerintahan daerah. Sentralnya peran SALGA dalam proses tersebut juga tercerminkan dalam mottonya, '*transformation towards a better life for all*'.

Mandat SALGA sebagai organisasi yang mengkonsolidasikan proses transformasi menuju otonomi daerah juga didefinisikan secara tegas di dalam konstitusi Afrika Selatan (salga.org.za 2007), sebagaimana berikut:

1. *Represent, promote and protect the interests of local government.*
2. *Transform local government to enable it to fulfil its developmental role.*
3. *Enhance the role of provincial local government associations as provincial representatives and consultative bodies on local government.*
4. *Raise the profile of local government.*
5. *Be recognized by national and provincial governments to be the national representative of local government and consultative body in respect of all matters concerning local government.*
6. *Ensure full participation of women in local government.*
7. *Act as the National Employers' Organization for the municipal and provincial member employers.*
8. *Regulate the relationship between the members and the employers within the meaning of section 213 of the Labour Relations Act, No. 66 of 1995.*
9. *Provide legal assistance to its member in its discretion in connection with matters, which affect employee relations.*

Asosiasi pemerintahan lokal di Afrika Selatan seperti dijelaskan dalam butir-butir di atas memiliki kewenangan yang besar sebagai representasi, sekaligus melindungi kepentingan pemerintahan lokal. SALGA dengan demikian merupakan bentuk *collective action* dari entitas lokal dan keberadaannya dijamin secara pasti dalam konstitusi. Lebih lanjut, SALGA juga memiliki visi yang terdefiniskan secara jelas, sebagaimana tergambar dalam tujuan-tujuannya, seperti; mempromosikan kemajuan pemerintahan lokal di Afrika Selatan, mempromosikan perlindungan bagi partisipasi politik kaum perempuan dan bahkan mengatur hubungan ketenagakerjaan.

b. LCP Fillipina: Ke Arah Asosiasi Fungsional

Bentuk kerja sama antardaerah juga bisa ditemukan di Fillipina, dimana pemerintah kota juga mendapatkan kewenangan sebagaimana diatur dalam *Local Government Code of 1991* untuk membentuk organisasi bersama, yang kemudian diberi nama *The League of Cities of the Philippines* (LCP) yang beranggotakan 117 kota. Organisasi ini merupakan bentuk institusionalisasi lebih lanjut dari *League City Mayors of the Philippines*. Seiring dengan evolusi tersebut basis keanggotaan persekutuan tersebut juga berubah dari semula sebagai organisasi para politisi lokal menjadi institusi yang basis keanggotaannya adalah institusi pemerintahan kota di negeri tersebut. Lebih jauh evolusi persekutuan tersebut juga menembus ranah fungsi, dari sebelumnya hanya memberikan pelayanan administratif menjadi institusi yang memberikan bantuan teknis dan terlibat dalam proses perumusan kebijakan berkaitan dengan pemerintahan kota.

Tentang kekuasaan, fungsi dan kewajiban dari asosiasi tersebut, *Local Government Code of 1991* artikel III, seksi 501 mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Assist the national government in the formulation and implementation of the policies, programs and projects affecting cities as a whole;*
- b. *Promote local autonomy in the city level;*
- c. *Adopt measures for the promotion of the welfare of all cities and its officials and employees;*
- d. *Encourage people's participation in local government administration in order to promote united and concerted action for the attainment of country-wide development goals;*
- e. *Supplement the efforts of the national government in creating opportunities for gainful employment the cities;*
- f. *Give priority to programs designed for the total development of cities in consonance with the policies, programs and projects of the national government;*
- g. *Serve as a forum for crystallizing and expressing ideas, seeking the necessary assistance of the national government and providing the private sector avenues for cooperation in the promotion of the welfare of the cities; and*
- h. *Exercise such other powers and perform such other duties and functions as the league may prescribe for the welfare of the cities.*

Secara legal kewenangan yang dimiliki oleh asosiasi kota di Filipina cukup berarti. Asosiasi berhak misalnya terlibat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan yang dibuat berkaitan dengan otonomi di level kota dan juga merupakan arena dimana kristalisasi ide dan aspirasi dalam hubungannya dengan otonomi wilayah kota dilaksanakan. Lebih jauh, asosiasi pemerintah kota di Filipina memiliki juga tanggung jawab untuk mempromosikan kesejahteraan di wilayah perkotaan.

Jika dicermati, sejumlah pelajaran bisa ditarik dari kasus pengorganisasian asosiasi di Filipina tersebut. *Pertama*, terjadi pergeseran karakter yang cukup berarti. Pergeseran yang awal mulanya bersifat politis menjadi lebih fungsional, ditunjukkan dengan perubahan basis keanggotaan; semula politisi menjadi institusi pemerintahan kota. *Kedua*, karakter asosiasi yang fungsional ditunjukkan dengan dimilikinya kewenangan dan tanggung jawab asosiasi untuk terlibat dalam perumusan kebijakan berkaitan dengan otonomi kota dan juga dalam rangka pencapaian derajat kesejahteraan yang baik bagi daerah perkotaan. Dan *ketiga*, dengan kewenangan dan tanggung jawab yang dimiliki tersebut, asosiasi tersebut bisa dikatakan sebagai manifestasi *collective action* pemerintah kota sekaligus sebagai arena untuk mengkonsolidasikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam rangka *bargaining* dengan pemerintah pusat.

c. CoR Uni Eropa

Asosiasi pemerintahan daerah dalam perkembangannya tidak hanya dibentuk untuk menjalin kerja sama yang melibatkan pemerintahan lokal di suatu negara bangsa tertentu, namun juga dibentuk untuk memfasilitasi kerja sama antar regional yang bersifat transnasional, sebagai konsekuensi dari globalisasi. Integrasi antarnegara-bangsa adalah kelaziman dan dalam kaitan ini keberadaan Uni Eropa memberikan pelajaran berharga. *Union* yang sekarang beranggotakan 25 negara di Eropa tersebut, secara kelembagaan telah berkembang pesat dan bahkan telah membuka ruang bagi pemerintahan daerah di berbagai negara anggotanya untuk membangun jaringan kerja sama antar regional, sebagaimana tercermin dengan terbentuknya *Committee of the Regions* (CoR) dan peluang bagi daerah-daerah untuk membuka apa yang disebut dengan *regional office*.

Committee yang dibentuk pada tahun 1994 tersebut juga memainkan fungsi penting dalam proses perumusan kebijakan di level Uni Eropa berkaitan dengan persoalan regional. Meskipun secara formal CoR hanya memiliki hak konsultatif, namun pada prakteknya komite regional ini memainkan peran berarti sebagai kelompok kepentingan. Semua kebijakan *Union*, semisal *social-economic cohesion*, jaringan transportasi Eropa, energi dan telekomunikasi, kesehatan publik, pendidikan, kebudayaan, ketenagakerjaan, lingkungan dan kebijakan sosial mewajibkan menempuh tahapan konsultasi dengan CoR. Pentingnya keterlibatan regional juga dikonfirmasi fakta, bahwa 2/3 kebijakan yang dibuat oleh Uni Eropa memiliki implikasi implementasi di level regional. Berdasar kondisi obyektif tersebut, adalah beralasan jika pemerintahan lokal ikut terlibat dalam proses pembuatan kebijakan di level *Union*. Keterlibatan tersebut sekaligus menjadi saluran-saluran berarti yang menghubungkan masyarakat Eropa dengan institusi politik supranasional tersebut.

Pola pengorganisasian CoR, dengan demikian memiliki semangat '*bringing the EU closer to the people*', mendekatkan EU kepada masyarakat Eropa. Selain CoR yang secara formal dibentuk oleh Uni Eropa, regional-regional di seluruh negara anggota Uni Eropa juga berhak untuk membuka kantor perwakilan di Brussel, terwadahi dalam *regional office*. Keberadaan *regional office* tersebut, selain menjadi arena bagi daerah-daerah untuk berkomunikasi dengan *Union*, sekaligus juga memfasilitasi daerah-daerah dalam membangun jaringan yang bersifat lintas negara. Di dalam *regional office*, daerah-daerah yang memiliki karakteristik yang mirip biasanya akan berada dalam satu blok yang sama. Sebagai contoh, daerah-daerah yang berkarakter pesisir akan membentuk blok kerja sama sesama daerah pesisir. Di dalam blok tersebut, anggotanya bisa memperjuangkan isu bersama dalam kaitannya dengan *Union* dan sekaligus sebagai media untuk *sharing* pengalaman tentang bagaimana mengelola daerah yang berkarakter sama.

Dari pemaparan tentang CoR dan *regional office* yang terletak dalam kerangka *multilevel governance* Eropa tersebut, sejumlah pelajaran yang bisa ditarik, terutama berkaitan dengan kejelasan organisasi kerja sama antardaerah dalam mendefinisikan tujuan-tujuannya. Pelajaran selanjutnya adalah sifat fungsional yang menjadi karakter kerja sama, sebagaimana ditunjukkan dalam *regional office*. Terbangunnya kerja sama antara daerah yang memiliki karakter serupa akan membuka kemungkinan proses *sharing* dan jaringan diantara mereka. Terakhir, keberadaan CoR dalam prakteknya bisa memainkan fungsi mempengaruhi kebijakan Uni Eropa yang memiliki implikasi implementasi di level lokal.

Ilustrasi ketiga kasus tersebut menunjukkan bahwa keberadaan asosiasi sangat penting sebagai *collective action* daerah dalam memperjuangkan kepentingan bersamanya. Kepentingan yang bersifat bersama tersebut merupakan refleksi dari visi pembentukan asosiasi daerah tersebut dan lebih operasional didefinisikan dalam tujuan-tujuan yang jelas. Selain itu, kebutuhan daerah-daerah otonom untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan bagi pengembangan daerah juga menjadi *driven factor* penting bagi pembentukan asosiasi pemerintahan daerah. Semangat kelahiran *committee of the region* di Eropa, perkembangan SALGA di Afrika Selatan dan evolusi LCP di Filipina mengkonfirmasi poin-poin tersebut.

C. Fungsi Asosiasi Daerah Otonom

Sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah, masing-masing daerah mempunyai otonomi untuk menetapkan kebijakannya sendiri. Namun demikian, keleluasaan daerah ini akan tetap sangat dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah nasional. Oleh karena itu, pada umumnya pemerintah daerah merasa perlu untuk membangun kekuatan kolektif di antara mereka dalam rangka mempengaruhi kebijakan nasional.

Selain itu, otonomi daerah juga memungkinkan inkonsistensi kebijakan antardaerah yang bersinggungan dalam mengatur hal yang sama. Inkonsistensi kebijakan ini akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik yang seringkali tidak bisa dipagari dalam batas teritorial administratif. Oleh karena itu, asosiasi antardaerah otonom dapat difungsikan menjadi instrumen mediasi untuk membangun konsistensi kebijakan tersebut. Dua fungsi asosiasi daerah otonom inilah yang akan dibahas dalam subbab ini.

1. Membangun Sinergi Antardaerah

Karakter dasar dari otonomi daerah adalah keleluasaan masing-masing daerah untuk menetapkan kebijakan sendiri, berpijak pada kesepakatan antar perumus kebijakan di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perbedaan kebijakan antardaerah merupakan sesuatu yang wajar. Bisa saja terjadi, isu yang sama di dua daerah yang bertetangga akan dipecahkan dengan cara yang berbeda. Perbedaan kebijakan antardaerah merupakan fenomena yang wajar, bahkan seringkali penting, bagi penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah.

Namun demikian, dalam penyelenggaraan fungsi pembangunan ekonomi dan pelayanan publik, diperlukan kebijakan yang konsisten antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Sebagai misal, pengelolaan aliran sungai membutuhkan kebijakan yang konsisten antardaerah yang dilalui oleh sungai tersebut, mulai dari daerah hulu sampai hilir. Pengelolaan transportasi perkotaan membutuhkan konsistensi dan komprehensifitas kebijakan antardaerah yang dilalui oleh jalur transportasi publik ini. Dengan kata lain, asosiasi antardaerah bisa digunakan sebagai arena bagi terbentuknya jejaring antardaerah. Dalam konteks yang lebih luas, ada sejumlah alasan dibentuknya kerja sama antardaerah tersebut (Lim, 1983), diantaranya:

- a. Penyediaan produksi atau pelayanan publik akan lebih efisien jika dilakukan oleh sekumpulan daerah secara bersama-sama,
- b. Pelayanan publik di level lokal dapat disediakan secara lebih efektif bila dilakukan dengan basis regional,
- c. Diperlukan suatu lembaga pengambilan keputusan yang terpadu dalam menghadapi masalah lintas batas dan masalah dari 'luar' dan
- d. Diperlukan suatu pertukaran informasi dan koordinasi antardaerah.

Isu yang dikerjasamakan antardaerah yang setara ini bisa berbasis pada beberapa isu pokok sebagai berikut.

1. Kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik

Walaupun ada perbedaan, antardaerah otonom juga terdapat persamaan permasalahan dan potensi. Hampir bisa dipastikan, beberapa jenis kegiatan akan lebih efektif dan efisien apabila dilakukan secara terintegratif antardaerah otonom. Beberapa hal bisa dikemukakan di sini:

a. Kerja sama penyediaan pelayanan umum

Sebagai contoh, penyediaan pelayanan air bersih di kabupaten dataran rendah yang 'tidak punya sumber air gunung' akan lebih efisien bila dikerjasamakan dengan tetangga kabupaten di lereng gunung yang kaya sumber air.

b. Kerja sama pembinaan SDM

Dengan adanya desentralisasi, pembinaan SDM di daerah tidak lagi sepenuhnya relevan dilakukan oleh pemerintah pusat. Namun, di sisi lain, bisa jadi terlalu mahal untuk diselenggarakan oleh masing-masing daerah otonom. Salah satu alternatifnya adalah kerja sama antardaerah dalam pembinaan SDM ini.

c. Kerja sama inovasi manajemen dan teknologi

Beberapa daerah otonom mempunyai kemampuan SDM yang baik dan didukung oleh universitas dan lembaga riset yang baik. Namun, ada daerah lain yang tidak mempunyai dukungan ini. Saling berbagi pengalaman dan inovasi antardaerah merupakan cara yang bisa digunakan untuk memfasilitasi proses saling belajar antar pemerintah daerah otonom.

d. Kerja sama pelayanan darurat

Dengan otonomi daerah, keterlibatan pusat dalam penanganan permasalahan di daerah semakin kecil, termasuk dalam penanganan keadaan darurat, seperti banjir, kebakaran, pengungsi dan lain-lain. Oleh karena itu, perlu ada *platform* kerja sama antardaerah yang menegaskan kerja sama dalam penanganan keadaan darurat ini.

2. Kerja sama pengembangan ekonomi

Wilayah pengembangan ekonomi tidak selalu sama dengan wilayah administrasi pemerintahan. Seringkali terjadi, pengembangan ekonomi suatu wilayah ekonomi tidak bisa dilakukan secara maksimal, karena wilayahnya mencakup beberapa bagian teritori daerah otonom. Apabila tidak ada kerja sama yang jelas, wilayah ekonomi semacam ini tidak bisa dikembangkan secara maksimal. Bahkan, apabila perlu, bisa dibentuk 'badan otoritas ekonomi' yang menjadi salah satu seksi dalam badan kerja sama antardaerah.

3. Kerja sama pengelolaan lingkungan

Seperti halnya ekonomi, wilayah pelestarian lingkungan juga tidak selalu sama dengan wilayah administrasi pemerintahan. Daerah aliran sungai (DAS) misalnya, selalu melintasi beberapa kabupaten sekaligus dan terdapat pertautan yang kuat antarkabupaten dan bahkan propinsi. Tanpa adanya kerja sama yang jelas dan kuat, penanganan permasalahan lingkungan ini akan cenderung terbengkalai.

Selain hal-hal di atas, masih terbuka kemungkinan cakupan isu yang lebih luas dalam penyelenggaraan kerja sama antardaerah tersebut.

2. Memperkuat *Bargaining* terhadap Pusat

Fungsi asosiasi antardaerah yang ke dua adalah sebagai kelompok kepentingan (*interest group*) antardaerah dalam berhubungan dengan institusi lain yang lebih kuat, terutama pemerintah pusat. Walaupun pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi yang telah diberikan kepadanya, namun kapasitas pemerintah daerah dalam hal ini sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat. Implikasi kebijakan pemerintah pusat terhadap daerah ini bisa mencakup:

1. Kemungkinan kebijakan pemerintah pusat yang mempengaruhi kapasitas daerah dalam menyelenggarakan otonominya.
2. Kemungkinan kebijakan pemerintah yang bisa mempersempit otonomi daerah melalui perubahan UU Tentang Otonomi Daerah maupun kebijakan instrumentasi yang secara terselebung membajak kebijakan makro otonomi daerah.

Gambaran ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dan kinerja pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat sehari-hari. Oleh karena itu, asosiasi antardaerah ini bisa menjadi wadah bagi anggotanya untuk memperjuangkan kepentingan bersama dalam menghadapi pihak lain, terutama pemerintah pusat/pemerintahan tingkat di atasnya, serta pelaku swasta, dalam dan luar negeri.

Walaupun UU dan PP telah menjamin jenis-jenis kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom, namun setiap kebijakan pemerintah pusat akan mempengaruhi nasib daerah. Sebagai contoh, kebijakan nasional tentang pariwisata akan sangat mempengaruhi kepentingan otonomi daerah di Yogyakarta dan Bali. Oleh karena itu, salah satu fungsi

dari badan kerja sama antardaerah adalah untuk melakukan negoisasi dengan pemerintah pusat.

Bahkan, lingkup kewenangan pemerintah daerah juga sangat dipengaruhi oleh perilaku pasar, terutama investor. Dengan kekuatan ekonomi yang dimilikinya, yang *notabene* dibutuhkan oleh daerah otonom, para pelaku pasar bisa menekan pemerintah daerah otonom untuk melakukan sesuatu yang justru tidak memberikan keuntungan secara maksimal kepada masyarakat daerah. Hal ini bisa direduksi apabila terdapat kerja sama yang kuat antardaerah otonom.

D. Basis Kekuatan Asosiasi

Kapasitas asosiasi sebagai perwujudan *collective action* dari daerah-daerah sangat ditentukan oleh derajat *sharing* yang merupakan fondasi bangunan asosiasi. Asosiasi harus dibangun di atas kesadaran bahwa daerah-daerah perlu melakukan *sharing* informasi, Kemungkinan *sharing* yang bisa terjadi adalah *sharing* pengalaman, *sharing* keuntungan dan bahkan *sharing* beban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya kesadaran *sharing* ini, tidak mungkin asosiasi daerah yang solid bisa dibangun. Seandainya pun kesadaran *sharing* ini sudah terbentuk, pra-syarat berikutnya yang harus dimiliki asosiasi adalah bagaimana mengkonversi kesadaran tersebut menjadi aksi bersama. Dan untuk bisa mengorganisir aksi bersama tersebut secara efektif, maka yang dibutuhkan adalah dukungan instrumentasi kelembagaan yang kompatibel.

1. Derajat *Sharing* Sebagai Potensi Kekuatan Asosiasi

Kapasitas untuk membangun kohesivitas dan aksi kolektif di antara pemerintah daerah yang tergabung dalam asosiasi, sangat tergantung pada derajat *sharing* antaranggota yang menjadi basis kolektivitas di antara mereka. Tidak ada satu anggota asosiasi pun yang bersedia untuk dimanfaatkan oleh daerah yang lain tanpa memperoleh imbal balik yang memadai. Tidak ada satu anggota pun yang bersedia bekerja sama secara tulus dalam struktur relasi yang timpang dan tidak adil. Oleh karenanya, asosiasi antardaerah hanya akan bekerja secara efektif dalam aksi kolektif apabila terjadi *sharing* yang seimbang dan adil antaranggota asosiasi.

Asosiasi daerah otonom ini bisa berbasis pada beberapa jenis *sharing* dalam interaksi di antara mereka (Yudhoyono, 2002: 12), yaitu:

1. *Sharing of Experience*

Melalui asosiasi atau kerja sama antardaerah ini akan terbuka peluang bagi daerah untuk berbagi pengalaman dengan daerah lain. Pengalaman buruk di suatu daerah sedapat mungkin tidak perlu terulang di daerah yang lain. Sebaliknya, pengalaman yang baik di satu daerah bisa diaplikasikan dan dikembangkan di daerah yang lainnya.

Oleh karenanya, asosiasi antardaerah ini harus didukung oleh infrastruktur keras dan lunak yang memungkinkan terjadinya mekanisme *sharing* tersebut bisa berjalan efektif.

2. *Sharing of Benefits*

Asosiasi antardaerah bukan hanya harus diarahkan untuk memfasilitasi terjadinya *sharing* keuntungan antardaerah anggota asosiasi, tetapi juga asosiasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya *sharing of benefit*. Sebuah daerah akan dengan sukarela bekerja untuk mendukung efektivitas asosiasi, apabila daerah tersebut memperoleh manfaat dari bekerjanya asosiasi. Dengan kata lain, daerah otonom anggota asosiasi merasa memperoleh keuntungan yang lebih besar dengan melakukan kerja sama antar mereka.

3. *Sharing of Burdens*

Sepadannya dengan *sharing of benefits*, asosiasi daerah otonom tidak akan bisa berjalan dan tidak akan bertahan apabila antardaerah anggota asosiasi tidak mempunyai komitmen untuk menanggung biaya kerja sama. Sebagai upaya untuk mengaktivasi kerja sama, diperlukan ketersediaan sumberdaya kolektif untuk mengelola kerja sama. Lebih dari itu, asosiasi juga diharapkan mendorong terbangunnya komitmen untuk saling membantu pada saat krisis. Dengan cara ini, beban (beban) yang berlebih di satu daerah akan teringankan oleh kerelaan daerah lain melalui asosiasi untuk mendukung.

Elaborasi ini menggambarkan bahwa kekuatan *sharing* antardaerah dalam kerangka asosiasi daerah otonom ini sangat menentukan kekuatan kohesif dari asosiasi tersebut. Semakin tinggi derajat *sharing* di antara mereka, semakin kuat kemungkinan untuk membangun kapasitas kolektif asosiasi.

2. Mengkonversi Potensi Menjadi Kapasitas Aksi Kolektif

Kelahiran asosiasi daerah merupakan bentuk pengorganisasian *collective action* daerah, terutama dalam berhadapan dengan pemerintah pusat, sehingga bisa menaikkan posisi tawar (*bargaining position*) daerah. Selain itu, asosiasi bisa dimaknai pula sebagai inisiatif daerah untuk membangun jaringan (*networking*) diantara mereka guna mendukung pelaksanaan pemerintahan di daerah. *Collective action* sendiri didefinisikan sebagai; *actions taken by members of a group to further their common interest* (Bogdanor, 1987:113). Pemaknaan ini mungkin terlalu sempit, karena sangat mungkin tindakan yang dilakukan bersama-sama oleh masyarakat tidak digerakkan oleh kepentingan yang sama. Terlepas dari keterbatasan definisi singkat tersebut, setidaknya ada dua elemen pokok yang tersirat di dalamnya, yaitu koordinasi dan kepentingan. Artinya, kepentingan-kepentingan yang terkoordinasikan akan bisa melahirkan bentuk-bentuk *collective action*.

Dalam memahami *collective action*, yang penting untuk dicermati adalah derajat pengkoordinasian kepentingan dan diversifikasi kepentingan yang dikoordinasikan. Persilangan diantara dua hal tersebut akan melahirkan varian-varian model *collective action*. Tipe ideal dari *collective action* ditunjukkan dengan adanya kepentingan bersama dari individu-individu atau aktor yang terlibat di dalamnya dan selanjutnya kepentingan tersebut terkelola oleh sebuah organisasi bersama. Individu atau aktor bergabung dalam organisasi karena dipertemukan oleh kepentingan bersama dan sebuah selanjutnya ada sistem

koordinasi kepentingan yang baik. Kondisi ideal ini disebut sebagai *the logic of collective action* (Olson, 1971). Lebih jelasnya variasi *collective action* bisa dilihat dari diagram berikut ini:

| | | Interests | |
|---------------------|------|-----------------------|---------------------|
| | | Divergent | Common |
| Coordination | High | Policy Network | Organization |
| | Low | Election | Riot |

Sumber:

Lars Carlsson, *Policy Making, Collective Action, and The Governability of Society*, 1995.

Tipe ideal *collective action* sebagaimana diterangkan di atas, merupakan kombinasi antara kepentingan individu atau aktor yang relatif sama dan dikelola dalam tingkat koordinasi yang baik. Jika tidak ada kepentingan bersama yang bisa dirumuskan, maka *collective action* yang mungkin adalah melalui model-model *policy network*, yaitu jika ada tingkat koordinasi yang tinggi dan melalui pola-pola *election*. Bentuk *collective action* yang sama sekali berbeda adalah model kerusuhan massa (*riot*). Kerusuhan terjadi dikarenakan massa memiliki kepentingan yang sama, namun tidak dibarengi dengan adanya pengkoordinasian atas kepentingan tersebut secara memadai.

Kehadiran asosiasi-asosiasi daerah di Indonesia merupakan bentuk *collective action* yang mempertemukan kepentingan-kepentingan bersama daerah dalam bentuk pengkoordinasian yang disebut dengan asosiasi. Namun demikian, jika menilik keberadaan asosiasi pada masa sekarang, keberadaan kepentingan bersama tersebut nampaknya belum terdefiniskan secara jelas. Artinya, ada problema pendefinisian tujuan (sebagai bentuk kepentingan bersama) dari terbentuknya asosiasi-asosiasi daerah tersebut. Konsekuensinya menjadi serius, ketika asosiasi menjadi kendaraan politik bagi elit-elit tertentu untuk memperjuangkan agenda-agenda individual dan kelompoknya. Keberadaan asosiasi karenanya justru terancam oleh kelompok *free rider* yang selalu memang berpotensi muncul dalam segala bentuk pengorganisasian *collective action* (Lowery et.al, 2004). Keberadaan *free rider* tersebut, bahkan bisa menentukan tujuan dari terbentuknya asosiasi sebagai *collective action* pemerintahan daerah.

3. Membangun Instrumentasi Kelembagaan Membangun Aksi Kolektif

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, setiap asosiasi harus didasarkan pada kepentingan bersama dari para pihak yang bekerja sama. Hal ini berimplikasi pada proses pembentukan kerja sama yang harus partisipatif, melibatkan semua pihak secara setara yang pada gilirannya melahirkan konsensus. Karena jenis kepentingan para pihak tidak mungkin mempunyai kepentingan yang sepenuhnya sama, maka kejelasan transaksi atau *take and give* merupakan substansi konsensus yang harus dibuat.

Sebagai implikasi dari kerja sama yang didasarkan pada konsensus, format kelembagaan asosiasi daerah otonom perlu bersifat flexibel sehingga peluang perubahan selalu terbuka dalam perjalanan kerja sama. Namun demikian, fleksibilitas ini harus tetap mengedepankan kepatuhan kepada kesepakatan dan keberlanjutan kerja sama. Oleh karena itu, format kerja sama perlu dikembangkan secara bertahap, *learning by doing*, sebagai bentuk daya tanggap terhadap perubahan keadaan. Tingkat adaptasi yang tinggi terhadap keadaan lapangan ini pada gilirannya menuntut format kelembagaan kerja sama yang terbuka dan variatif sesuai dengan konteks yang dikerjakan samakan.

Kapasitas kelembagaan asosiasi akan teruji dari kemampuannya dalam menghadapi kasus yang berat (*hard case*) yang harus dipecahkan (O.R. Young, 1992: 161-162). Apabila suatu institusi berhasil mengeluarkan sebuah resolusi saat menghadapi *hard case* dan resolusi tersebut diimplementasikan, dipatuhi dan dipertahankan oleh anggotanya, berarti institusi tersebut efektif. Sebaliknya jika resolusi atau aturan tersebut tidak dilaksanakan, dipatuhi dan dipertahankan, berarti format kelembagaan asosiasi tersebut tidak efektif dalam membangun kapasitas kolektif. Hal ini sangat tergantung pada keberadaan struktur insentif maupun kesempatan (*opportunity*) yang memungkinkan terbangunnya aksi kolektif antardaerah dalam asosiasi daerah otonom.

Kapasitas kelembagaan untuk mengelola *hard case* tersebut memerlukan karakter pengorganisasian yang minimal bercirikan:

1. *Transparency*
2. *Robustness*
3. *Transformation rules*
4. *Capacity of governments*
5. *Distribution of powers*
6. *Interdependence*
7. *Intellectual order*

Efektivitas sebuah asosiasi sangat ditentukan oleh keberadaan transparansi (*transparency*) yang memberikan peluang bagi pengawasan dan penegakan kepatuhan anggota. Dengan cara ini *trust* (kepercayaan) antaranggota bisa dibangun dan sanksi terhadap ketidak patuhan bisa ditegakkan. Kekokohan dan keluwesan (*robustness*) dalam menyelesaikan segala persoalan yang timbul dalam kerja sama, serta adanya keluwesan dalam mensikapi perkembangan merupakan prasyarat kelembagaan lainnya. Sebuah kerja sama yang terlalu rapuh dan kaku akan menjadi titik lemah kelembagaan asosiasi. Tetapi, di sisi lain, perubahan aturanyang terlalu sering dilakukan akan menjadi titik lemah kelembagaan. Namun aturan yang transformatif yang mendorong penguatan kerja sama harus dikembangkan.

Format kelembagaan asosiasi harus mengembangkan distribusi kekuasaan (*distribution of powers*) yang seimbang antaranggota. Keseimbangan pembagian kekuasaan antaranggota akan menjadikan kerja sama lebih efektif karena tidak adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat. Hal ini juga terkait dengan tingkat ketergantungan (*interdependence*) antaranggota asosiasi. Antaranggota asosiasi yang saling tergantung akan sangat sensitif pada perilaku satu sama lain, sehingga antaranggota akan saling menjaga interaksi mereka untuk tidak bertentangan dengan anggota lain. Tingkat ketergantungan yang tinggi akan meningkatkan kapasitas aksi kolektif asosiasi. Namun kesemuanya ini harus didukung oleh substruktur intelektual yang menopang bekerjanya asosiasi. *Intellectual order* yang dinamis, kontekstual dan responsif memungkinkan terbangunnya keberlanjutan kapasitas kelembagaan asosiasi.

BAB III

MELACAK PEMBENTUKAN DAN FORMAT KELEMBAGAAN

A. Opportunity Structure Lahirnya Asosiasi Daerah

Meskipun asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah di Indonesia dibentuk pasca diberlakukannya UU otonomi daerah tahun 1999, namun demikian embrio dari asosiasi yang merupakan bentuk kerja sama antardaerah tersebut pada level nasional sudah pernah ada, yaitu dengan dibentuknya badan kerja sama di antara sesama Pemerintah Kota. Badan ini terorganisir dalam Badan Kerja Sama Antar Kota Seluruh Indonesia (BKS-AKSI). BKS-AKSI lahir dalam kerangka UU No. 5 Tahun 1974, beranggotakan beranggotakan pemerintah kotamadya seluruh Indonesia. Badan kerja sama tersebut dibubarkan, seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, BKS-AKSI dibubarkan. Dalam perkembangan selanjutnya, BKS-AKSI ini kemudian menjelma menjadi APEKSI pada tanggal 25 Mei 2000, melalui Pertemuan Nasional Wali Kota Seluruh Indonesia di Jakarta yang berlangsung pada 24-25 Mei 2000 (apeksi.or.id 20 Juli 2004). Kelahiran asosiasi ini diikuti dengan munculnya asosiasi-asosiasi lain, baik di tingkatan kabupaten dan provinsi, baik asosiasi eksekutif maupun legislatif daerah⁴.

Dengan demikian harus diakui bahwa proses akselerasi inisiatif adanya kerja sama antardaerah dan kelahiran asosiasi-asosiasi antardaerah lebih merupakan dampak diadopsinya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Paradigma desentralisasi dan otonomi daerah yang menggantikan sistem sentralisasi tersebut, telah memungkinkan

⁴ Selain membentuk badan kerja sama di tingkat nasional, beberapa daerah juga sudah cukup lama mempunyai inisiatif untuk membangun kerja sama antardaerah yang sifatnya regional untuk mengatasi berbagai persoalan-persoalan lintas daerah yang biasanya muncul dalam pemerintahan. Kelak seiring dengan bermunculan asosiasi-asosiasi antardaerah, kerja sama regional tersebut kemudian menjadi salah satu embrio penting bagi lahirnya badan-badan kerja sama regional. Misalnya, pada tahun 1995 sudah dirintis adanya sekretariat bersama yang melibatkan pemerintah Propinsi/DATI I DIY, pemerintah kabupaten/DATI II Bantul, Pemerintah DATI II/Kabupaten Sleman dan DATI II/Kotamadya Yogyakarta dalam rangka mengelola prasarana perkotaan. Hal yang sama juga berlangsung di kawasan daerah DATI II/ Kabupaten Pacitan, DATI II/ Kabupaten Wonogiri dan DATI II/ Kabupaten Gunung Kidul. Sejak akhir tahun 1980-an ketiga tersebut sudah berinisiatif untuk melakukan kerja sama dalam rangka menangani persoalan-persoalan yang muncul di daerah perbatasan, seperti persoalan gelandangan dan pengemis, keamanan daerah perbatasan dan sebagainya (Yunus, 2005:2). Namun dalam prosesnya, formalisasi inisiatif kerja sama regional antardaerah yang dirintis tersebut dihadapkan dengan kendala birokratis yang cukup rumit. Terlebih lagi, kerja sama antardaerah yang ada -sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 275 Tahun 1982- mensyaratkan adanya keterlibatan dan intervensi pemerintah propinsi dan mengharuskan adanya persetujuan dari gubernur sebagai atasan bupati/walikota. Akibat berbagai kendala tersebut, pertumbuhan dan inisiatif-inisiatif kerja sama antardaerah sangatlah rendah.

daerah untuk mengembangkan aspirasinya tanpa lagi dibayangi oleh bayang-bayang hipersentralistik pemerintah pusat. Terbuka kemungkinan bagi daerah untuk membentuk forum-forum kerja sama, yang sementara ini ditandai dengan pendeklarasian sejumlah asosiasi di lingkungan pemerintahan daerah.

Pada level Kabupaten kemudian dapat ditemukan adanya Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) dan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI). Sedangkan pada level Kota dapat dijumpai Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI). Adapun pada level Provinsi dibentuk Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) dan Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia (ADEPSI).

Selain forum kerja sama yang berbasis level dan profesi daerah tersebut, forum-forum kerja sama yang lain juga mulai bermunculan dan semakin memapankan eksistensinya. Ada yang berbasis regional, seperti Badan Kerja sama Pembangunan Regional Sulawesi (BKPRS) dan Badan Kerja sama Sumatera (VISI SUMATERA), Sekretariat Bersama Pacitan Wonogiri dan Wonosari (Sekber Pawonsari). Ada pula yang berbasis sektoral, seperti *Java Promo* yang merupakan kerja sama di sektor pariwisata dari 13 kabupaten yang ada di Propinsi Jawa Tengah dan Propinsi DIY, kerja sama di sektor ekonomi dan investasi antara Kabupaten Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen (Barlingmascakeb) serta kerja sama untuk peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik antara Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (Kartamantul).⁵

Namun demikian, pada kenyataannya kehadiran asosiasi-asosiasi daerah masih belum terlepas sepenuhnya dari peran pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena pemerintah pusat sangat berkepentingan dengan keberadaan asosiasi, seperti menjalankan fungsi mediasi kepentingan pemerintah pusat dengan daerah. Karenanya tidak mengherankan jika pada perkembangannya pemerintah pusat berkehendak untuk melakukan penataan dan 'intervensi' terhadap asosiasi-asosiasi daerah. Bahkan pernyataan Depdagri yang sempat dilansir oleh Surat Kabar Harian Kompas menyebutkan asosiasi eksekutif maupun legislatif yang ada justru dianggap menghambat proses pelaksanaan otonomi daerah (otda). Alasan yang dikedepankan adalah kehadiran asosiasi justru membuat masing-masing kelompok menjadi eksklusif dan sulit berkoordinasi Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Oleh karena itu Depdagri berusaha untuk menertibkan asosiasi-asosiasi itu dan mereposisi peran asosiasi tersebut sebab apabila hal tersebut dibiarkan, pelaksanaan otda semakin sulit karena terputusnya hubungan baik vertikal maupun horizontal, ditambah berkembangnya ketidakpercayaan satu sama lain (Kompas 5 September 2001).

Hal tersebut terlihat jelas saat Depdagri menafsirkan pasal 195 ayat (2) dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pasal tersebut ditafsir oleh pemerintah pusat sebagai keharusan

⁵ Meskipun sudah dijelaskan bahwa embrio kerjasama regional sudah ada lama, harus diakui pula kelahiran badan-badan kerjasama yang berbasis pada regional dan kesamaan karakter kepentingan antar daerah tersebut bisa dibaca sebagai bentuk ketidakpuasan daerah atas keberadaan asosiasi-asosiasi daerah yang berlingkup nasional. Asosiasi daerah yang berlingkup nasional tersebut dalam kenyataannya hanya memfokuskan pada isu-isu makro. Berbagai program kerjasama yang diagendakan oleh berbagai asosiasi yang antardaerah ada tidak memiliki kepekaan yang cukup terhadap isu-isu mikro atau spesifik yang justru bersinggungan dengan kepentingan sehari-hari daerah. Banyak badan kerjasama yang dibentuk berdasar, baik kedekatan geografis maupun kesamaan kepentingan atas isu tertentu, sebagai misal: pertambangan, pelabuhan, perdagangan, dan sebagainya.

untuk mengkonversi format kelembagaan asosiasi menjadi badan kerja sama antardaerah sebagaimana tertera dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1730/SJ tertanggal 13 Juli 2005 perihal Kerja sama Antardaerah. Meskipun upaya intervensi ini direspons sangat beragam oleh asosiasi-asosiasi yang ada. Sebagian menolaknya dengan beragam alasan pula. ADEKSI, misalnya menolak perubahan tersebut dengan alasan yang sangat sederhana: nama ADEKSI sudah lebih dikenal oleh lembaga-lembaga donor. Sementara yang lainnya menerima begitu saja seperti APKASI berdasarkan SK APKASI No. 2 Tahun 2005 merubah namanya menjadi BKCSI (Badan Kerja sama Kabupaten Seluruh Indonesia) (Staf Pemerintahan Kabupaten Purbalingga 2005, FGD, 27 Desember).

B. Format Kelembagaan Kerja Sama Antardaerah Di Indonesia

Format kelembagaan enam asosiasi antardaerah di Indonesia sebenarnya sebuah cerminan dari adanya persoalan serius dalam hal kohesifitas. Format kelembagaan yang ada lebih menunjukkan wajah dan keberadaan asosiasi yang berbasiskan profesi, bukan pada institusi daerah. Yang muncul kemudian adalah nama-nama yang melekat pada profesi tertentu pada asosiasi tersebut: gubernur, bupati, walikota dan anggota dewan. Padahal, seharusnya asosiasi dibentuk untuk mengartikulasikan kepentingan daerah secara bersama-sama.

Problema selanjutnya adalah kelangkaan institusi mediasi diantara mereka. Sebagai dampaknya, yang terlihat dalam praktiknya adalah kontestasi antar asosiasi; baik antar 'level' (kabupaten/kota dengan provinsi) maupun antar asosiasi profesi (legislatif-eksekutif). Terlepas dari kelemahan-kelemahan mendasar yang menjangkiti keberadaan asosiasi daerah di Indonesia, kehadirannya merupakan modal berarti yang bisa didayafungsikan untuk memperkuat proses desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

1. Asosiasi sebagai Organisasi 'Profesi'

Pembentukan asosiasi-asosiasi, seperti dijelaskan di depan, mungkin karena adanya *opportunity structure*, sebagaimana diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi. Dasar pembentukan asosiasi adalah ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang "Pemerintahan Daerah", Keputusan Presiden No. 84 Tahun 2000 Tentang "Perubahan Keputusan Presiden No. 49 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)" dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tentang "Pedoman Pembentukan Asosiasi Pemerintah Daerah dan Penetapan Wakil Asosiasi Pemerintah Daerah Sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)".

Kehadiran asosiasi daerah (APKASI, ADKASI, APEKSI, ADEKSI, APPSI dan ADEPSI) dengan demikian didasarkan pada spirit otonomi untuk mendorong daerah agar mampu menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam rangka pemberdayaan segenap potensi daerah agar dapat menghasilkan suatu hasil (*outcomes*) yang optimal dan kompetitif dalam lingkungan regional, nasional maupun global, sehingga pelayanan dan derajat kesejahteraan masyarakat semakin meningkat secara merata dan berkeadilan.

Pada dasarnya visi dan misi dari masing-masing asosiasi tersebut dapat dinyatakan sama. Tidak ada perbedaan yang mendasar perihal visi dan misi yang ada pada APKASI, ADKASI, APEKSI, ADEKSI, APPSI ataupun ADEPSI. Visi dari asosiasi-asosiasi tersebut adalah terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah sebagai pencerminan kebhinekaan dengan tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia guna mencapai tujuan dan cita-cita nasional. Sedangkan misi yang diemban asosiasi-asosiasi itu pada dasarnya adalah memelihara dan meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa, berupaya menciptakan iklim yang kondusif bagi penyelenggaraan kerja sama antaranggota asosiasi dengan memanfaatkan peluang regional, nasional ataupun global guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Adapun yang menjadi asas dan landasan asosiasi-asosiasi tersebut adalah Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Sementara itu dapat dinyatakan bahwa tujuan dari setiap asosiasi pada umumnya hampir sama yakni merealisasikan pelaksanaan otonomi yang utuh, luas, nyata dan bertanggung jawab dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tabel

Visi, Misi dan Tujuan Asosiasi

| No. | Asosiasi | Visi, misi dan Tujuan |
|-----|-----------------|---|
| 01 | Asosiasi APKASI | <p>1. Visi (Pasal 5) AD/ART Terwujudnya penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagai pencerminan kebhinekaan, dengan tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia guna mencapai tujuan dan cita-cita nasional.</p> <p>2. Misi (Pasal 6)</p> <ol style="list-style-type: none"> Memelihara dan meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa; Menciptakan iklim kondusif dalam penyelenggaraan kerja sama antarkabupaten dalam upaya mewujudkan kepentingan Kabupaten; Memfaatkan peluang nasional, regional, dan global guna kepentingan negara. <p>3. Tujuan (Pasal 8)</p> <ol style="list-style-type: none"> Menetapkan anggota yang mewakili Asosiasi untuk duduk sebagai anggota DPOD; Memberikan masukan dan pertimbangan untuk kebijakan {emerintah/pihak lain yang menyangkut kepentingan Kabupaten}; Menyediakan pelayanan (penelitian, pelatihan, penyuluhan, konsultasi, dll) untuk peningkatan kapasitas Pemerintah Kabupaten; Menyediakan model instrumen produk hukum Pemerintah Kabupaten; Memfasilitasi kerja sama antarkabupaten, antara Kabupaten dan Kota, antara Kabupaten dan pihak Ketiga (swasta), serta antara Kabupaten dan Negara/Lembaga/Badan di Luar Negeri; Memfasilitasi pertukaran informasi antar Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak lain; Mediasi penyelesaian perselisihan antar Pemerintah Kabupaten, antara kabupaten, dan Kota; Memasyarakatkan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten. |
| 02 | APEKSI | <p>1. Tujuan (Bab III Pasal 3(3)) Apeksi bertujuan merealisasikan pelaksanaan Otonomi yang utuh, luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperjuangkan kepentingan anggota.</p> <p>2. Tugas Pokok (Bab III Pasal 3(4))</p> <ol style="list-style-type: none"> Menciptakan iklim yang kondusif dalam penyelenggaraan Kerja Sama Antarpemerintah Kota, Kabupaten, Badan, dan Lembaga, baik di dalam dan luar negeri untuk menyalurkan kepentingan bersama berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan peraturan perundangan. Memberi kontribusi yang bermakna bagi penyelenggaraan manajemen Pemerintah Kota yang lebih efektif, efisien, dan bertanggung jawab. Menyalurkan aspirasi Pemerintah Kota melalui wakilnya dalam keanggotaan DPOD. <p>3. Fungsi (Pasal 5 AD)</p> <ol style="list-style-type: none"> Memfasilitasi terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah yang utuh, luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkokoh identitas dan integritas NKRI; Mengambil bagian dalam kerja sama dengan lembaga-lembaga Pemerintah, semi Pemerintah dan Non Pemerintah di dalam dan luar negeri; Memberikan masukan dan pertimbangan terhadap penetapan kebijakan Pemerintah yang menyangkut kepentingan Pemerintah dan Masyarakat; Memfasilitasi pertukaran informasi antar anggota asosiasi dan antar anggota asosiasi dengan pihak lain; Memilih anggota biasa untuk duduk sebagai DPOD; Memperjuangkan kepentingan anggota dalam forum DPOD. |

| No. | Asosiasi | Visi, misi dan Tujuan |
|-----|----------|---|
| 03 | APPPI | <p>Tujuan</p> <p>Mewadahi kerjasama dan tukar menukar pengalaman di antara para gubernur di seluruh Indonesia dalam menyelenggarakan otonomi daerah khususnya di tingkat Propinsi</p> |
| 04 | ADKASI | <p>1. Visi</p> <p>Pemberdayaan DPRD Kabupaten dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui pemerintahan yang baik</p> <p>2. Misi</p> <ol style="list-style-type: none"> Melaksanakan visi dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Memfasilitasi kemampuan DPRD dalam rangka peran legislasi, representasitas dan legalitas Dewan pada masyarakat. Menciptakan kemitraan Eksekutif dan Legislatif di daerah Kabupaten. |
| 05 | ADEKSI | <p>1. Tujuan (Bab III Pasal 3 (3))</p> <p>Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bertujuan merealisasikan kewenangan dan pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.</p> <p>2. Tugas (Bab IV Pasal 4)</p> <ol style="list-style-type: none"> Memberikan kontribusi yang bermakna bagi penyelenggaraan Otonomi Daerah. Memberikan masukan/saran dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Memberikan masukan dan pertimbangan bagi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dalam membuat berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Memperjuangkan aspirasi DPRD-DPRD Kota melalui wakilnya dalam keanggotaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). <p>3. Fungsi (Bab IV Pasal 5)</p> <ol style="list-style-type: none"> Memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Memberikan masukan dan pertimbangan dalam rangka kerjasama daerah dengan pihak ketiga dan atau antar daerah. Memperjuangkan kepentingan anggota dalam forum Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). |
| 06 | ADEPSI | <p>Belum mempunyai AD/ART</p> |

Keterangan: Diolah dari dokumen-dokumen resmi asosiasi-asosiasi daerah

Jika dicermati, visi asosiasi-asosiasi tersebut sangat normatif. Namun demikian karena basis asosiasi tersebut adalah profesi, maka sangat mungkin visi tersebut sangat sulit diwujudkan. Dan karenanya tidak mengherankan jika tujuan asosiasi adalah memperjuangkan kepentingan eksklusif profesi mereka. Seperti yang tertulis dalam salah tujuan ADEKSI yang dimaksudkan untuk memperjuangkan aspirasi DPRD kota dan anggotanya dalam forum DPOD. Padahal pembentukan asosiasi seharusnya diletakkan dalam kerangka kepentingan bersama kerja sama antardaerah dan bukan merupakan kerja sama antarelit daerah. Dengan demikian *interest driven* dari pembentukan asosiasi tersebut ditentukan kepentingan elit pembentuknya dan bukan kepentingan daerah.

Secara legal formal, guna mewujudkan visi, misi dan tujuan tersebut tersebut, asosiasi-asosiasi yang merupakan wadah kerja sama bagi anggota-anggotanya mempunyai tugas pokok dan fungsi sesuai tingkat dan rumpun kegiatannya. Pada umumnya asosiasi-asosiasi tersebut dilekati tugas pokok sebagai berikut :

1. menciptakan iklim yang kondusif bagi terselenggaranya kerja sama antar sesama anggota asosiasi dan pihak-pihak lain untuk menyalurkan kepentingan bersama berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah;
2. memberikan kontribusi yang bermakna bagi penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah yang lebih efektif, efisien dan bertanggung jawab;
3. menyalurkan aspirasi anggota asosiasi melalui wakilnya dalam keanggotaan Dewan Pertimbangan Otonomi daerah (DPOD).

Sementara itu fungsi yang melekat pada asosiasi-asosiasi tersebut pada umumnya meliputi :

1. memfasilitasi terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah yang utuh, luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka memperkuat identitas dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. mengambil bagian dalam kerja sama dengan lembaga-lembaga pemerintah, semi pemerintah dan nonpemerintah di dalam dan luar negeri;
3. memberikan masukan dan pertimbangan terhadap penetapan kebijakan pemerintah yang menyangkut kepentingan pemerintah dan masyarakat;
4. memfasilitasi pertukaran informasi antar sesama anggota asosiasi dan antara anggota asosiasi dengan pihak lain;
5. memilih anggota asosiasi untuk duduk sebagai anggota Dewan Pertimbangan Daerah (DPOD);
6. memperjuangkan kepentingan anggota asosiasi dalam forum Dewan Petimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Visi, misi dan tujuan asosiasi seperti dijelaskan di atas, seolah merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah. Namun demikian perlu digarisbawahi bahwa asosiasi tersebut lebih merupakan organisasi profesi, sehingga justru membuat visi, misi dan tujuan yang terumuskan secara bagus tersebut sulit untuk diwujudkan. Asosiasi yang mengatasnamakan daerah tersebut karenanya sangat terbuka untuk dibajak oleh para elit-elit politik daerah. Oleh karenanya semangat dibentuknya asosiasi sebagai *collective action* daerah masih jauh dari harapan.

Penampilan asosiasi-asosiasi yang bersifat profesi tersebut dalam prakteknya justru kontraproduktif terhadap eksistensinya. Daerah-daerah yang menjadi anggotanya merasa bahwa kepentingan-kepentingan spesifik mereka tidak terfasilitasi secara layak, sehingga menganggap keberadaan asosiasi-asosiasi tersebut tidak memiliki relevansi berarti bagi kepentingan keseharian mereka. Akibatnya, ada kecenderungan asosiasi-asosiasi tersebut mulai ditinggalkan anggotanya, atau setidaknya tidak dianggap penting. Kasus keengganan sejumlah daerah untuk membayar iuran keanggotaan merupakan bentuk nyata dari ketidakpedulian mereka terhadap asosiasi daerah tersebut. Kekecewaan terhadap asosiasi-asosiasi daerah telah mendorong daerah untuk membentuk badan-badan kerja sama yang berbasis pada kepentingan nyata yang dihadapinya.

2. Keanggotaan dan Mekanisme Pembuatan Keputusan

Dalam kaitannya dengan keanggotaan, masing-masing asosiasi mempunyai keanggotaan sesuai dengan tingkat dan rumpun kegiatannya. Keanggotaan APKASI terdiri dari seluruh Pemerintah Kabupaten, keanggotaan ADKASI terdiri dari seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, keanggotaan APEKSI terdiri dari seluruh Pemerintah Kota, keanggotaan ADEKSI terdiri dari seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, keanggotaan APPSI terdiri dari seluruh Pemerintah Propinsi dan keanggotaan ADEPSI terdiri dari seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Anggota asosiasi tersebut merupakan anggota biasa, karena selain keanggotaan seperti itu, asosiasi-asosiasi juga mempunyai keanggotaan kehormatan. Anggota kehormatan asosiasi terdiri dari individu-individu yang karena kapasitasnya mempunyai kaitan dengan kepentingan asosiasi. Penetapan sebagai anggota kehormatan dan jumlah anggota kehormatan ditetapkan dalam Rapat Umum Anggota sesuai dengan kebutuhan atas usul Dewan Pengurus Asosiasi. Selain anggota biasa dan anggota kehormatan, di beberapa asosiasi, terdapat pula anggota luar biasa di mana anggota luar biasa merupakan lembaga atau organisasi yang menurut fungsinya mempunyai hubungan yang erat dengan asosiasi yang bersangkutan. Pada APEKSI dapat ditemukan adanya anggota luar biasa. Data lengkap tentang keanggotaan masing-masing asosiasi bisa dilihat dari tabel berikut.

Tabel
Keanggotaan Asosiasi-Asosiasi Daerah

| No. | Asosiasi | Keanggotaan |
|-----|----------|---|
| 01 | APKASI | <p>1. Keanggota asosiasi terdiri dari:</p> <p>a) Anggota Biasa, selanjutnya disebut anggota</p> <p>b) Anggota Kehormatan.</p> <p>2. Anggota asosiasi adalah pemerintah kabupaten yang diwakili oleh Bupati</p> <p>3. Anggota kehormatan adalah individu yang karena kapasitasnya sangat berkaitan dengan kepentingan. jumlah dan anggota kehormatan ditetapkan dalam rapat umum anggota sesuai dengan kebutuhan atas usul Dewan Pengurus Asosiasi</p> |
| 02 | APEKSI | <p>1. Keanggota asosiasi pemerintah kota terdiri dari:</p> <p>a) Anggota biasa</p> <p>b) Anggota luar biasa</p> <p>c) Anggota kehormatan</p> <p>2. Anggota biasa adalah pemerintah kota yang diwakili oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk melaksanakan tugas walikota.</p> <p>3. Anggota luar biasa adalah lembaga atau organisasi yang menurut fungsinya erat hubungannya dengan kepentingan pemerintah kota.</p> <p>4. Anggota kehormatan adalah perorangan dan atau badan hukum yang karena kapasitasnya sangat berkaitan dengan kepentingan pemerintah kota.</p> |
| 03 | APPSI | Para Gubernur |
| 04 | ADKASI | Anggota DPRD Kabupaten |
| 05 | ADEKSI | Keanggotaan Asosiasi adalah DPRD Kota Seluruh Indonesia yang diwakili oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD Kota yang ditunjuk. |
| 06 | ADEPSI | Seluruh DPRD Provinsi (belum ada informasi lebih jauh) |

Keterangan: Diolah dari dokumen-dokumen resmi asosiasi-asosiasi daerah

Berkaitan dengan pengorganisasian asosiasi, pada umumnya masing-masing asosiasi tersebut mempunyai struktur pengorganisasian sebagai berikut:

- (a) Rapat Umum Anggota,
- (b) Dewan Pengurus Asosiasi dan
- (c) Sekretariat Asosiasi.

Rapat Umum Anggota terdiri atas Musyawarah Nasional dan Rapat Kerja Nasional. Musyawarah Nasional merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi yang dihadiri anggota asosiasi dan melalui forum Musyawarah Nasional dipilih dan ditetapkan Dewan

Pengurus Asosiasi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan keputusan Rapat Umum Anggota. Dapat dinyatakan bahwa Dewan Pengurus Asosiasi yang memegang kendali dinamisa asosiasi. Dewan Pengurus Asosiasi dalam menjalankan tugasnya dapat mengangkat tenaga profesional. Sementara itu guna menunjang kegiatan administrasi asosiasi dapat dibentuk sebuah Sekretariat Asosiasi.

Struktur organisasi seperti tersebut di atas dapat ditemukan di semua asosiasi; namun ada beberapa di antara keenam asosiasi (APKASI, ADKASI, APEKSI, ADEKSI, APPSI dan ADEPSI) mempunyai variasi atau ragam struktur sesuai dengan tingkat dan rumpun kegiatannya. Sebagai ilustrasi, APKASI dan APEKSI menambahkan dalam struktur organisasi dengan hadirnya Direktur Eksekutif yang merupakan tenaga profesional yang diangkat dan diberhentikan oleh Dewan Pengurus Asosiasi. Ilustrasi lainnya, pada APKASI ditemukan pula adanya struktur Komisi Teknis yang dibentuk oleh Dewan Pengurus Asosiasi sesuai kebutuhan asosiasi berdasarkan usul dan pertimbangan yang diajukan Direktur Eksekutif. Sementara itu pada APEKSI ditemukan struktur Komisariat Wilayah; di mana Komisariat Wilayah merupakan gabungan dari anggota APEKSI yang berada di wilayah yang telah ditentukan; dan APEKSI menetapkan adanya 6 (enam) Komisariat Wilayah.

Meskipun secara normatif mekanisme pengambilan keputusan di dalam asosiasi terkesan terlembaga, dalam kenyataannya asosiasi daerah lebih menampakkan wajah elitnya bukan wajah lembaga dalam proses pengambilan . Bahkan elit yang dimaksud hanya terbatas pada *top leader*. Proses pengambilan keputusan pun tidak melibatkan seluruh para pengambil kebijakan di daerah masing-masing anggota asosiasi. Akibatnya muncul keluhan dari berbagai daerah yang menjadi anggota asosiasi. Mereka melihat terutama asosiasi pemerintah daerah tidak lebih dari asosiasi kepala daerah semata. Tak mengherankan bila sempat juga muncul usulan untuk membentuk forum sekretaris daerah dari masing-masing anggota asosiasi (Staf Pemerintahan Kabupaten Purbalingga, 2005, wawancara, 27 Desember).

Sebagaimana halnya organisasi pada umumnya, maka untuk menunjang aktivitas asosiasi diperlukan dana sebagai unsur yang menopangnya. Pada umumnya sumber pendanaan bagi setiap asosiasi berasal dari iuran wajib anggota asosiasi, sumbangan sukarela dari anggota asosiasi, sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat dan dari usaha asosiasi yang sah.

Dari pemaparan di atas, semakin jelas bahwa asosiasi yang mengatasnamakan daerah tersebut sangat bias kepentingan elit. 'Keharusan' bahwa anggota asosiasi adalah para politisi daerah semakin menegaskan pentingnya re-orientasi asosiasi tersebut. Selain itu, secara internal asosiasi tersebut juga tidak solid. Dalam tubuh APKASI misalnya, hanya 40% dari anggota yang secara rutin membayar iuran keanggotaan. Selain itu ada pernyataan dari salah satu bupati di Jawa Timur, bahwa asosiasi kabupaten tersebut telah dimanfaatkan oleh elit-elit tertentu untuk memperjuangkan kepentingannya. Pembajakan asosiasi untuk kepentingan elit ini juga nampak pada mekanisme pemilihan pengurus inti yang biasanya didasarkan pada basis kedekatan pejabat dengan pemerintah pusat, maupun karena basis ekonomi. Kondisi-kondisi demikian, sekali lagi menjadikan asosiasi masih sulit untuk menjadi kekuatan *collective action* daerah, baik dalam rangka membangun networking maupun memperkuat daya *bargaining* dengan pemerintah pusat.

Keberagaman pengorganisasian asosiasi tidak diikuti dengan mekanisme komunikasi antar asosiasi yang baik. Di antara asosiasi daerah yang berbasis kabupaten misalnya, tidak ada mekanisme kelembagaan yang diatur untuk menjembatani antara asosiasi eksekutif dan DPRD sehingga komunikasi diantara mereka pun tidak pernah terjadi. Demikian halnya dengan hubungan kelembagaan antara asosiasi kabupaten/kota dengan propinsi dan antara asosiasi daerah dengan badan-badan kerja sama berbasis regional ataupun sektoral. Selain itu, sifat pengorganisasian asosiasi yang cenderung tidak solid telah membuat agenda-agenda asosiasi banyak 'dibajak' oleh sekretariat asosiasi. Posisi sekretariat dalam konteks asosiasi daerah sekarang ini dengan demikian sangat sentral sebagai katalisator dari aktivitas-aktivitas asosiasi.

BAB IV

CAPAIAN DAN PROBLEMA ASOSIASI

Meskipun sudah beberapa tahun mewarnai dinamisa politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia, keberadaan asosiasi-asosiasi masih saja menyisakan banyak permasalahan. Seperti sudah diuraikan pada bab sebelumnya, idealnya sebuah asosiasi dapat menjalankan fungsinya ke dalam dan ke luar. Ke dalam, asosiasi idealnya dapat membangun sinergi antardaerah. Sedangkan ke luar, asosiasi idealnya dapat memperkuat bargaining ke pusat. Selain itu, sebuah asosiasi idealnya memiliki basis kekuatan yang kuat, yang setidaknya terdiri dari kohesifitas antardaerah dan *mode of governance* yang baru. Bab ini akan mencoba melihat sejauh mana ke-enam asosiasi yang ada dapat menjalankan fungsi-fungsinya yang ideal. Selain itu, basis kekuatan dari asosiasi-asosiasi tersebut juga akan dibahas.

A. Membangun Sinergi Antardaerah

Secara umum, dapat dikatakan bahwa keenam asosiasi yang ada masih belum dapat membangun sinergi antardaerah secara baik. Hal ini terlihat dari beberapa hal. *Pertama*, kelangkaan informasi dan data-data pendukung yang dimiliki oleh asosiasi, yang sebenarnya sangat berguna bagi para anggota asosiasi-asosiasi tersebut. Contoh kasus seperti yang terjadi pada ADEKSI ketika terjadi kemelut dalam revisi PP No. 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (adeksi.or.id 2005). Saat itu, banyak sekali anggota ADEKSI yang menanyakan kepada Sekretariat ADEKSI tentang sebab mengapa revisi PP No. 24 Tahun 2004 belum disahkan. Namun karena keterbatasan informasi yang ada, Sekretariat ADEKSI tidak mampu menjawab pertanyaan para anggota ADEKSI tersebut. Tidak mengherankan jika kemudian banyak anggota ADEKSI yang tidak mendapat informasi yang memadai dari Sekretariat ADEKSI.⁶

Kedua, adanya indikasi bahwa keberadaan asosiasi sebagai arena yang dipergunakan elit untuk mencapai kepentingan individu dan kelompok, tanpa mempedulikan masyarakat daerah yang sebenarnya justru menjadi basis politiknya. Alih-alih memperjuangkan kepentingan masyarakat lokal, asosiasi justru menjadi instrumen dari anggota dan pengurusnya untuk memperjuangkan kepentingan kelompok dan

⁶ Hal ini berbeda dengan ADKASI. Hasil riset UI terhadap ADKASI memperlihatkan bahwa ADKASI ternyata memiliki mekanisme pelaporan dan diseminasi hasil-hasil diskusi atau rapat pada seluruh anggotanya.

pribadinya. Hal ini terlihat dari kasus desakan dari ADEKSI kepada Kejaksaan Agung (Kompas 8 Oktober 2004).

Pada saat berdialog dengan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus di Kejaksaan Agung, Pengurus ADEKSI, melalui ketuanya, meminta agar anggota-anggota DPRD yang kini diproses hukum diringankan tuntutan hukumannya. Keringanan hukuman tersebut termasuk dalam membayar kerugian negara. Menurut mereka, keringanan ini perlu karena kasus-kasus yang menimpa anggota-anggota DPRD di Indonesia, bukan semata-mata kesalahan DPRD sendiri, tapi juga karena kesalahan persepsi dalam menilai PP 110 dan UU 22/1999 Otonomi Daerah. Desakan yang sama juga diberikan kepada kepolisian (Kompas, 9 Desember 2005). Bahkan menurut Ketua ADKASI, ADKASI perlu memberikan bantuan hukum kepada para anggota DPRD yang menghadapi tuntutan pidana korupsi (adkasi.or.id 2007). Kasus yang lain terjadi di tubuh ADEPSI dimana ada keinginan dari anggota DPRD Sumatera Barat yang didakwa melakukan korupsi untuk meminta sumbangan kepada rekan-rekannya anggota DPRD provinsi di seluruh Indonesia (Banjarmasin Post, 2 Juli 2004). Menurut mereka, sumbangan ini mereka perlukan untuk membiayai proses banding mereka ke Pengadilan Tinggi Sumatera Barat.

Dalam konteks relasi antarasosiasi, terlihat bahwa masih minimnya koordinasi dan komunikasi diantara satu asosiasi dengan asosiasi yang lain, maupun antara asosiasi dengan badan kerja sama berbasis sektoral dan regional. Hal ini menyebabkan timbulnya persaingan kepentingan diantara asosiasi-asosiasi yang ada. Salah satu kasus yang mencolok adalah adanya perbedaan sikap untuk merevisi atau tidak merevisi UU No. 22/1999. Misalnya sikap ADKASI yang setuju agar pemerintah menunda revisi undang-undang tersebut sampai diperoleh hasil penelitian, kajian dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah (Media Indonesia, 28 November 2001). Hal ini berbeda dengan sikap APKASI yang mendukung revisi UU No. 22/1999 (Media Indonesia, 26 Agustus 2003) dan sikap ADEPSI yang mengusulkan pemerintah pusat untuk segera mengadakan revisi UU No. 22/1999 (Kompas, 1 Juli 2002). Minimnya koordinasi juga dibuktikan dengan keputusan ADEKSI untuk bekerja sama dengan APEKSI dalam hal pengaturan internal organisasi yang sampai saat ini belum dikembangkan (Adeksi, 8 Desember 2005).

Namun demikian, sebenarnya sudah ada *good practice* yang sudah dilaksanakan oleh asosiasi-asosiasi di Indonesia dalam rangka membangun sinergi antardaerah. Bahkan pada salah satu kesempatan, Mendagri memuji sikap para anggota salah satu asosiasi yang dianggap memberikan perhatian yang cukup besar terhadap keadaan di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan turut membangun kembali sarana pendidikan yang terbakar akibat konflik (Kompas, 24 September 2003). Namun demikian, *good practice* itu sepertinya masih sebatas embrio dan belum terlaksanakan secara lebih optimal.

Beberapa contoh *good practices* adalah, *pertama*, mulai dikembangkannya nilai-nilai kolektif. Hal ini diwujudkan dengan, misalnya, keinginan dari ADEPSI untuk menyusun kode etik bagi anggota DPRD Provinsi se-Indonesia. Namun demikian, usulan ini tidak dapat diimplementasikan dengan mudah karena kode etik hanya dapat mengikat jika disahkan sebagai bagian tata tertib yang ditetapkan masing-masing DPRD di daerah. ADEPSI tidak memiliki kewenangan untuk memaksakan usulan kode etik tersebut

diakomodir dalam tata tertib DPRD Provinsi di seluruh Indonesia (Kompas, 1 Juli 2002). Kasus yang lain adalah bantuan APPSI untuk membangun sekolah di Aceh (indomedia.com, 29 Juni 2004) dan tawaran menggunakan posko APPSI dalam rangka menyalurkan bantuan untuk korban tsunami (manado-times.com, Januari 2005). Contoh kasus lain adalah kesepakatan yang dihasilkan oleh APKASI dalam rakernas III tahun 2003 yang mengatur kode etik bagi bupati yang akan mengikuti proses pemilihan kepala daerah (Keputusan Rapat Kerja Nasional III Tahun 2003).

Kedua, adanya tekad dan kemauan baik dari asosiasi-asosiasi untuk tidak terjebak dalam soal-soal yang sarat dengan kepentingan politis. Hal ini misalnya terlihat dari adanya butir kesepakatan yang dihasilkan dalam rakernas APPSI yang berisi dari para anggota APPSI untuk bersikap netral dan membantu serta memfasilitasi pelaksanaan pemilu presiden/wapres sehingga dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan lincer, adil, jujur dan demokratis (Kompas, 9 Agustus 2004).

Ketiga, mulai adanya kerja sama diantara beberapa asosiasi. Salah satu contohnya adalah kesepakatan yang dibuat antara DPD, Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia dan Ketua Badan Kerja sama Pimpinan DPRD Provinsi se-Indonesia (beritasore.com, 24 Agustus 2005). Kesepakatan itu antara lain untuk memberantas korupsi di pemda, memperjuangkan konsep peraturan pemerintah yang mengatur Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kota/kabupaten, yang memuat perluasan kewenangan daerah dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, melakukan kerja sama penelitian, sosialisasi, pendidikan dan latihan pembentukan peraturan daerah dalam rangka memajukan pembangunan daerah. Kasus lain adalah kesepakatan dari para bupati dan wali kota yang berasal dari tujuh provinsi, ADKASI, ADEKSI dan APEKSI untuk menandatangani Deklarasi di Bali. Deklarasi tersebut berisi tentang upaya mewujudkan tata kelola pemerintah daerah partisipatif (Media Indonesia, 9 Desember 2004). Selain itu, dalam suatu pertemuan Forum Koalisi Asosiasi Pemerintahan Daerah, pengurus APKASI, APEKSI, ADKASI dan ADEKSI pernah juga memberikan pernyataan sikap terhadap Penyempurnaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 11 Desember 2003, yang salah satu poinnya adalah rekomendasi kepada pemerintah pusat untuk menunda dilaksanakannya revisi UU No. 22 tahun 1999 sampai dilaksanakannya pemilu presiden 9 Dokumen Pernyataan Sikap APKASI, APEKSI, ADKASI dan ADEKSI terhadap Penyempurnaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Keempat, adanya program-program pemberdayaan dari para anggota asosiasi yang dilakukan oleh asosiasi itu sendiri. Dalam program-program seperti ini, ADKASI sepertinya yang lebih menonjol dibandingkan dengan asosiasi-asosiasi yang lain. Banyak sekali program yang telah dilaksanakan oleh ADKASI, seperti menyelenggarakan workshop dengan tema *gender budgeting*. Dalam workshop tersebut dibahas secara spesifik isu-isu yang berkaitan dengan fungsi penganggaran dewan dan hubungannya dengan alokasi anggaran keuangan daerah yang sensitif gender. Juga workshop dengan topik *financial planning* bagi anggota DPRD (adkasi.or.id 2007), serta serangkaian kegiatan lokakarya Anggaran Berbasis Kinerja di dua kota yaitu Medan dan Denpasar yang mendapat dukungan dari VNG Belanda (Adeksi, 3 Desember 2005). Dengan dukungan dari *National Democratic Institute* (NDI), ADEKSI menyelenggarakan Lokakarya anggota DPRD Kota

perempuan pada 27-29 September 2005 di Jakarta (Adeksi, 4 Desember 2005). Saking banyaknya pengalaman bekerja sama, ADEKSI bahkan memutuskan untuk tidak mengganti namanya menjadi badan kerja sama dengan alasan untuk menjaga kesinambungan hubungan kerja sama khususnya dengan lembaga mitra donor luar negeri (Adeksi, 8 Desember 2005). Hal yang sama juga diikuti oleh APKASI yang menyelenggarakan serangkaian workshop pada awal tahun 2005 (kemitraan.or.id Munas I Apkasi 2000).

Yang tidak kalah menariknya adalah adanya rencana untuk melakukan *judicial review* oleh APEKSI yang terkait dengan masalah pertanahan sehubungan dengan akan dilakukannya penerbitan Keppres No. 34 Tahun 2003. APEKSI menganggap keppres tersebut sangat bertentangan dengan semangat dan jiwa UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah (kompas.com 17 Juli 2003).

Sebagai arena untuk membangun sinergi antardaerah, data menunjukkan bahwa ke-enam asosiasi memiliki keterbatasan besar dalam hal tersebut. Asosiasi daerah dalam kenyataannya tidak bisa memainkan peran fasilitasi bagi anggota-anggotanya untuk memperjuangkan kepentingan diantara mereka yang berkarakter khas. Ada kesan kuat bahwa asosiasi-asosiasi tersebut tidak peka terhadap keragaman karakter anggotanya dan sebagai akibatnya aktivitas-aktivitasnya terjebak dalam isu-isu makro. Tidak mengherankan jika kemudian justru banyak daerah yang menjalin sinergi dengan daerah lain dengan tidak menggunakan arena ke-enam asosiasi yang ada tersebut.

Beberapa daerah justru membuat forum lain untuk melaksanakan sinergi dan kerja sama antardaerah. Forum kerja sama seperti ini terdapat, tidak saja di tingkatan regional, tapi juga lokal. Di tingkatan region, misalnya terdapat Badan Kerja sama Pembangunan Regional Sulawesi dan Badan Kerja sama Pembangunan Regional Sumatera, yang diikuti oleh daerah-daerah lintas provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan di tingkatan lintas provinsi, terdapat beberapa forum lain, seperti Java Promo yang bergerak dalam bidang pariwisata dan Pawonsari yang menghubungkan 3 daerah bergeografis batuan karst (Pacitan-Wonogiri-Wonosari). Juga ada forum di tingkatan provinsi yang melibatkan daerah-daerah lintas kabupaten/kota, seperti Kartamantul yang bergerak dalam bidang pelayanan publik dan Barlingmascakeb yang bergerak dalam pemasaran produk daerah.

B. Memperkuat *Bargaining* Ke Pusat

Berbeda dengan fungsi membangun sinergi antardaerah, secara umum, dapat dikatakan bahwa keenam asosiasi yang ada telah mampu memperkuat bargaining pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Bahkan dapat dikatakan, hampir seluruh energi dari asosiasi-asosiasi tersebut digunakan untuk berhadapan dengan pemerintah pusat. Tidak mengherankan jika kemudian eksistensi asosiasi lebih diarahkan kepada konflik dengan pemerintah pusat.

Beberapa kasus tersebut adalah *pertama*, desakan APPSI kepada Pemerintah Pusat untuk menaikkan Dana Alokasi Umum (DAU) dari 25 persen hingga 40 persen (tempo interaktif.com 14 Februari 2001). *Kedua*, desakan ADEKSI kepada pemerintah pusat untuk

merubah pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh pemerintah pusat dalam memberikan DAU kepada daerah (Surabaya Post, 25 Juli 2001). *Ketiga*, agenda-agenda pertemuan asosiasi yang terfokus kepada pemerintah pusat seperti isu pengambilalihan pengelolaan pelabuhan dari pemerintah pusat oleh pemerintah kota dan permintaan tambahan alokasi dana bantuan dari pemerintah pusat akan menjadi agenda pembicaraan utama dalam Musyawarah Komisariat Wilayah III Ketiga Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia di Kota Cirebon (Kompas, 29 September 2004). *Keempat*, penilaian APKASI terhadap PP No. 8 Tahun 2003 yang dianggap mengebiri otonomi daerah dan merupakan upaya resentralisasi serta mendesak untuk dilakukan revisi (apkasi.or.id 2004). *Kelima*, desakan APPSI kepada DPR untuk memperjelas kewenangan gubernur agar tidak terjadi kesenjangan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah serta untuk mencegah interpretasi peraturan perundangan yang keliru (kapalagi.com, Maret 2004). *Keenam*, desakan APKASI wilayah Jawa Barat kepada pemerintah pusat agar pemerintah pusat menanggung semua biaya yang dikeluarkan oleh daerah berkenaan dengan digelarnya pemilihan kepala daerah (Republika, 6 Desember 2004). *Ketujuh*, desakan ADEKSI kepada pemerintah pusat untuk menghidupkan kembali Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Menurut ADEKSI, penyerahan lembaga nondepartemen itu dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (seperti yang selama ini diterapkan) membuat program Keluarga Berencana (KB) tidak berjalan maksimal (Sumateraekspresonline, 27 November 2005).

Namun demikian, dalam beberapa kasus, juga terdapat beberapa kesesuaian antara agenda program asosiasi-asosiasi tersebut dengan program nasional. Salah satu contohnya adalah kesepakatan hasil Rakernas APPSI tahun 2004 yang menyatakan perang total terhadap peredaran narkoba serta turut membantu penyediaan dukungan anggaran bagi pembiayaan proram pemberantasan narkoba dan HIV/AIDS Sumateraekspresonline, 27 November 2005). Bahkan lebih jauh, beberapa asosiasi juga sudah mulai intensif menjalin koordinasi dengan berbagai tingkatan pemerintah dan sektor swasta serta masyarakat (Apkasi 21-22 Maret 2005).

Kasus-kasus di atas sekali lagi menunjukkan bahwa keenam asosiasi yang ada telah mampu menjalankan fungsi sebagai instrumen bagi daerah untuk memperkuat posisi tawar daerah ketika berhadapan dengan pemerintah pusat. Tidak mengherankan jika pemerintah pusat merasa repot dengan banyaknya desakan-desakan dari keenam asosiasi tersebut. Hal ini terlihat dari adanya keluhan Menkeu atas banyaknya tuntutan yang dikemukakan asosiasi daerah yang tidak realistis (Kompas, 4 Agustus 2000). Juga adanya peringatan Menteri Hukum dan HAM agar ADEKSI memhami sistem anggaran, administrasi pemerintah dan perundang-undangan yang ada (Kompas, 5 November 2001). Bahkan sampai ada upaya dari Departemen Dalam Negeri untuk membuat peraturan yang dipergunakan untuk menertibkan dan mereposisi peran asosiasi-asosiasi karena dianggap justru menghambat proses pelaksanaan otonomi daerah terkait dengan sifatnya yang eksklusif dan sulit berkoordinasi (Kompas, 5 November 2001).

Namun demikian, belakangan sikap pemerintah pusat kepada asosiasi-asosiasi melunak. Hal ini terlihat dari diundangnya ADKASI untuk menghadiri rapat yang membahas revisi PP No.24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD berkenaan dengan tunjangan perumahan dan kesehatan bagi anggota

DPRD yang diselenggarakan oleh Dirjen BKAD Departemen Dalam Negeri (adkasi.or.id 2004).

Kasus-kasus kinerja asosiasi daerah seperti dibahas dalam bagian A dan B tersebut menunjukkan adanya variasi tekanan dan pilihan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh masing-masing asosiasi. Secara garis besar, bisa dilihat kecenderungan bahwa asosiasi legislatif daerah lebih banyak bergulat dengan persoalan *capacity building* dan sangat peduli dengan kasus yang menimpa sesama profesinya, sementara asosiasi pemerintah (eksekutif) cenderung memainkan fungsi untuk memperjuangkan kepentingan bersama mereka berhadapan dengan pemerintah pusat, seperti ditunjukkan dalam kasus rencana perubahan UU Otda. Tentang peta performa asosiasi-asosiasi tersebut, secara lebih jelas bisa dilihat dari tabel berikut ini;

Tabel
Peta Kecenderungan Aktifitas Asosiasi

| Asosiasi \ Aspek | Capacity Building | Bargaining ke Pem -Pus (Vertikal) | Fasilitasi Kepentingan Anggota | Sinergi Antar Daerah (Horisontal) |
|-----------------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| APEKSI (Pembkab) | + | + | - | - |
| APKASI (Pembkot) | + | + | - | - |
| APPSI (Pembprop) | - | + | - | - |
| ADKASI (Dewan Kabupaten) | + | - | + | - |
| ADEKSI (Dewan Kota) | + | - | + | - |
| ADEPSI (Dewan Propinsi) (*) | - | - | - | - |

Keterangan:

(*) ketersediaan data dan informasi untuk menilai kinerja aktifitas ADEPSI sangat terbatas. Bahkan, berdasar informasi yang diperoleh dari salah seorang anggota DPRD Provinsi DIY, ADEPSI tidak memiliki perangkat kelembagaan, seperti AD/ART, sampai sekarang.

Kecenderungan bahwa aktivitas asosiasi legislatif daerah untuk bergerak di isu *capacity building* (peningkatan kemampuan anggota DPRD melalui training dan pelatihan), sebagaimana ditunjukkan tabel di atas, sangat beralasan karena memang mereka tidak memiliki lembaga yang bisa menopang *up grading* kemampuan anggota dewan. Hal ini diperparah dengan kenyataan bahwa partai politik, sebagai penyedia anggota DPRD, belum mampu secara optimal merancang program-program yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas kader-kadernya. Hal ini jauh berbeda dengan birokrasi (eksekutif) yang memiliki Badan Diklat, yang secara terus menerus menjalankan program-program peningkatan kemampuan aparaturnya. Sementara untuk asosiasi eksekutif, perannya nampak menonjol terutama dalam melakukan *bargaining* terhadap pemerintah pusat, khususnya ketika proses perubahan UU otonomi daerah digulirkan. Dari sini bisa dibaca, bahwa keberadaan asosiasi sebagai *collective action* atau *interest group* sangat dibutuhkan ketika daerah harus memperjuangkan kepentingannya berhadapan dengan pemerintah pusat.

Meskipun demikian, dari data-data yang diperoleh, ke-enam asosiasi tidak memiliki kontribusi dalam memfasilitasi terjadinya sinergi antardaerah. Badan-badan kerja sama antardaerah, baik yang berbasis regional maupun kesamaan kepentingan, yang bermunculan sekarang ini seluruhnya merupakan inisiatif diantara mereka. Lemahnya kapasitas asosiasi untuk menjadi arena sinergi tersebut sangat mungkin disebabkan oleh setting awal asosiasi yang memang tidak peka terhadap pentingnya peran fasilitasi kerja sama antardaerah yang semestinya dimainkan.

C. Basis Kekuatan Asosiasi

Secara umum, dapat dikatakan bahwa keenam asosiasi yang ada belum mempunyai kohesifitas yang kuat. Hal ini terlihat dari beberapa kasus. *Pertama*, asosiasi-asosiasi lebih banyak mempersoalkan hal-hal yang terkait langsung dengan kepentingan anggota asosiasi dan bukannya kepentingan masyarakat lokal pada umumnya. Dengan demikian, tidak mengherankan jika kohesifitas asosiasi daerah dengan masyarakat daerah juga masih sangat lemah. Beberapa kasus yang menunjukkan adanya dominasi kepentingan anggota asosiasi daripada kepentingan masyarakat daerah adalah desakan ADEPSI kepada pemerintah pusat untuk memberikan dana purnabakti bagi anggota legislatif yang mengakhiri masa baktinya pada bulan April 2004 (Kompas, 7 Februari 2004). Kasus lain adalah ancaman dari ADEPSI untuk tidak membahas APBD 2006 maupun rancangan perubahan APBD 2005 jika pemerintah pusat tidak segera menandatangani revisi PP No.24 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (**Republika Online**, 3 Januari 2005) .

Kedua, masih lemahnya kohesivitas antar asosiasi. Dalam konteks ini faktor kepemimpinan menjadi salah satu titik lemah asosiasi. Gaya kepemimpinan di tubuh asosiasi di Indonesia pada dasarnya bersifat sangat personal. Hal ini seperti yang terlihat dalam APPSI dimana APPSI seakan tidak bisa dilepaskan dari figur Ketua dan Wakil Ketua APPSI. Bisa jadi, semua keputusan di APPSI sangat ditentukan oleh salah satu atau kedua figur ini. Seperti misalnya keputusan spontan Sutiyoso, sebagai Ketua APPSI, untuk segera mengirimkan kantong mayat, sarung tangan dan sepatu karet panjang (*boot*) untuk membantu para petugas dan sukarelawan untuk membawa dan mengusung para korban gempa bumi dan gelombang tsunami di Nanggroe Aceh Darusalam Ahad, ketika Sutiyoso berkunjung ke NAD selaku Ketua APPSI (**Republika Online**, 3 Januari 2005). Contoh lain adalah pernyataan Sutiyoso bahwa kebijakan pemerintah yang mengeluarkan kebijakan operasi militer untuk menumpas gerakan separatis di Aceh, kendati merupakan pilihan tidak populer, adalah langkah yang tepat dalam menyelesaikan masalah (kompas.com, 24 September 2003).

Sedangkan terkait dengan kapasitas kelembagaan asosiasi, data-data yang ada menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan dari keenam asosiasi juga masih belum ideal. Ada beberapa data dan kasus yang memperkuat argumen ini. *Pertama*, dalam hal kepemimpinan. Dalam konteks ini faktor kepemimpinan menjadi salah satu titik lemah asosiasi. Gaya kepemimpinan di tubuh asosiasi di Indonesia pada dasarnya bersifat sangat personal. Hal ini seperti yang terlihat dalam APPSI dimana APPSI seakan tidak bisa dilepaskan dari figur Ketua dan Wakil Ketua APPSI. Bisa jadi, semua keputusan di APPSI

sangat ditentukan oleh salah satu atau kedua figur ini. Seperti misalnya keputusan spontan Sutiyoso, sebagai Ketua APPSI, untuk segera mengirimkan kantong mayat, sarung tangan dan sepatu karet panjang (*boot*) untuk membantu para petugas dan sukarelawan untuk membawa dan mengusung para korban gempa bumi dan gelombang tsunami di Nanggroe Aceh Darussalam Ahad, ketika Sutiyoso berkunjung ke NAD selaku Ketua APPSI 9 **Republika Online**, 3 Januari 2005. Contoh lain adalah pernyataan Sutiyoso bahwa kebijakan pemerintah yang mengeluarkan kebijakan operasi militer untuk menumpas gerakan separatis di Aceh, kendati merupakan pilihan tidak populer, adalah langkah yang tepat dalam menyelesaikan masalah (kompas.com, 24 September 2003).

Kedua, dominasi figur dalam kepemimpinan asosiasi juga berimplikasi kepada hal-hal yang terkait dengan keuangan daerah. Tidak jarang seorang gubernur atau bupati mengeluarkan dana yang banyak agar dapat menjadi pimpinan asosiasi-asosiasi yang ada. Dana ini ternyata diambil dari APBD. Tidak mengherankan jika kemudian APBD menjadi korban atas ambisi seorang gubernur atau bupati. Seperti terlihat pada kasus Kota Surabaya yang menanggung beban hutang sebesar Rp 160 juta disebabkan Surabaya menjadi tuan rumah Rakernas APEKSI pada bulan Juli 2001. Walikota Surabaya sendiri saat itu adalah Ketua APEKSI (apakabar@saltmine.radix.net, 17 September 2001).

Masih terkait dengan keuangan daerah, pengelolaan keuangan dalam asosiasi-asosiasi agaknya juga masih menjadi persoalan utama di internal masing-masing asosiasi. Salah satu contohnya adalah Raker APPSI yang salah satu hasilnya adalah kesepakatan untuk membantu rehabilitasi total Maluku dengan menyalurkan dana bantuan peduli Ambon sebesar Rp. 6,6 Milyar (Kompas, 6 Maret 2004). Juga kesepakatan APPSI untuk pengiriman dana bantuan ke Aceh saat berlangsung pertemuan APPSI di Banda Aceh (indonesia.com, 29 Juni 200) dan kesepakatan APPSI untuk turut membantu penyediaan dukungan anggaran bagi pembiayaan program pemberantasan Narkoba dan HIV/AIDS (Kompas, 9 Agustus 2004). Menjadi pertanyaan besar adalah darimanakah dana sebanyak itu? Bagaimana pula pengelolaannya? Bagaimana kontribusi masing-masing anggota? Pengelolaan dan pemanfaatan keuangan seperti inilah yang sampai sekarang masih belum terlihat transparan.

Masih dalam hal keuangan, seperti yang disampaikan pengurus APKASI Periode 2000-2004, rata-rata prosentase anggota yang membayar iuran hingga tahun 2004 hanya sekitar 39,1% (136 kabupaten). Dengan demikian, 212 kabupaten lainnya masih belum membayar. Hal ini disebabkan kealpaan anggota membayar karena jumlah nominal iuran yang kecil dan komunikasi dan informasi yang tidak lancar yang menyebabkan anggota tidak mengetahui kewajibannya yang harus dipenuhi (Apkasi 21-22 Maret 2005). Selain itu juga ada indikasi ketidakinginan secara sadar dari beberapa daerah untuk membayar uang iuran karena kecurigaan bahwa asosiasi hanyalah sebagai instrumen dari segelintir elit.

Titik lemah yang lain adalah ketergantungan organisasi asosiasi kepada daerah-daerah yang memiliki sumberdaya besar. Ketergantungan ini ditunjukkan dengan dominasi anggota-anggota dari daerah yang memiliki sumberdaya besar dalam kepemimpinan asosiasi. Biasanya figur-figur dari daerah "kaya" ini selalu menempati posisi-posisi yang strategis dalam kepemimpinan asosiasi. Hal ini terlihat misalnya dari APPSI dengan Sutiyoso

dan Fadel Muhammad sebagai Ketua dan Wakil Ketua. Atau dulu APKASI dengan Syaukani sebagai Ketuanya dan ADEKSI dengan Rudi Alfonso sebagai Direktur Eksekutifnya.

Yang juga masih menjadi permasalahan adalah pengaturan kewenangan dan fungsi dari masing-masing struktur kepengurusan. Sebagai contoh, sampai sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh struktur asosiasi di tingkatan daerah. Tidak mengherankan jika ditemukan data media adanya perbedaan antara struktur asosiasi di pusat dengan struktur asosiasi di daerah. Salah satunya adalah keinginan APKASI wilayah Jawa Barat agar pemerintah pusat menanggung semua biaya proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (Republika, 6 Desember 2004). Meskipun masih tidak jelas, namun bisa saja keinginan ini berbeda dengan keinginan pengurus di wilayah yang lain atau pengurus di tingkatan pusat.

Namun demikian, ada juga beberapa mekanisme kelembagaan yang sudah mulai dilaksanakan dengan baik. Misalnya adanya pertemuan rutin diantara para anggota asosiasi, seperti yang dilakukan oleh APPSI dengan rakernasnya yang rutin. Tidak jarang dalam pertemuan-pertemuan rutin ini dihasilkan keputusan atau kebijakan lembaga secara lebih kolektif. Salah satu kasus misalnya Dalam Rakernas APPSI yang menghasilkan delapan rekomendasi penting bagi hubungan pusat-daerah. Rekomendasi tersebut adalah (1) kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA), (2) harmonisasi kebijakan, (3) kompensasi dampak eksternalitas lokal, (4) sistem kepegawaian nasional daerah, (5) keuangan daerah, (6) kebijakan pertanahan, (7) penegakan hukum daerah dan, (8) pemekaran wilayah. Ada banyak rapat yang dilakukan oleh APPSI.⁷ Untuk APKASI, dengan mengacu pada konstitusi APKASI, APKASI secara rutin menyelenggarakan Munas yang dilaksanakan 4 (empat) tahun sekali.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa basis kekuatan keenam asosiasi yang ada sebenarnya tidak cukup kuat. Kohesivitas internal daerah, kohesivitas antardaerah anggota asosiasi dan kohesivitas antar asosiasi terlihat masih belum cukup solid dalam keenam asosiasi yang ada. Selain itu, kapasitas kelembagaan di masing-masing asosiasi juga belum dapat secara optimal mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi asosiasi secara optimal. Tidak mengherankan jika masih banyak agenda yang perlu dirumuskan dan diimplementasikan untuk membuat keenam asosiasi tersebut berfungsi secara baik dan optimal.

⁷ Kompas, 6 Maret 2004, Gubernur Se-Indonesia Rumuskan 8 Butir Rekomendasi.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Hasil studi atas asosiasi-asosiasi antardaerah dengan memanfaatkan data-data dokumentasi ini menunjukkan bahwa asosiasi-asosiasi daerah tersebut belum mampu menjadi kekuatan *collective action* yang efektif. Dari hasil kajian yang dilakukan sejumlah kesimpulan bisa ditarik berkaitan dengan keberadaan asosiasi-asosiasi daerah tersebut. **Pertama**, performa asosiasi-asosiasi daerah secara umum masih terbatas atau lemah. Hal ini bisa dilihat dari jarangya aktivitas yang dilakukan, cenderung berfokus pada isu-isu makro dan tidak peka terhadap kepentingan-kepentingan nyata yang dihadapi daerah. Sebagai akibatnya, banyak anggota asosiasi yang berpaling atau tidak memiliki kepedulian terhadap keberadaannya. Kabupaten atau kota misalnya, banyak diantara mereka justru mengkonsolidasikan diri dengan membentuk badan-badan kerja sama yang berbasis pada isu spesifik dan bersinggungan langsung dengan kepentingan yang secara nyata mereka hadapi. Kapasitas asosiasi sebagai kelompok kepentingan dengan demikian masih relatif lemah.

Kedua, asosiasi daerah, khususnya eksekutif dalam sejumlah kasus telah secara aktif dan efektif memainkan fungsinya sebagai *interest group* yang membawa kepentingan bersama daerah dalam bernegosiasi dengan pemerintah nasional. Sementara itu asosiasi legislatif daerah cenderung memainkan fungsi dalam peningkatan *capacity building*. Namun demikian agenda *capacity building* juga masih berfokus pada isu-isu makro, seperti; model penganggaran partisipatif, *gender budgeting* dan anggaran berbasis kinerja. Sementara itu isu-isu yang menjadi karakter khusus daerah, seperti; persoalan kawasan metropolitan, daerah rawan bencana dan daerah yang tengah mengalami konflik, belum menjadi agenda yang dipikirkan oleh asosiasi daerah yang ada.

Masih belum kuatnya *performance* asosiasi, baik sebagai kekuatan sinergi antardaerah maupun *interest group* berhadapan dengan pemerintah pusat, dikarenakan asosiasi daerah masih terbebani, setidaknya dua persoalan mendasar. Kehadiran asosiasi-asosiasi daerah tidak dilandasi oleh adanya semangat *sharing* diantara anggota-anggotanya. Absennya semangat *sharing* tersebut telah berdampak pada rapuhnya bangunan asosiasi sebagai bentuk *collective action* dari daerah. Hal ini tentu saja berdampak pada masih relatif rendahnya efektivitas asosiasi antardaerah dalam menjalankan fungsinya, baik dalam meningkatkan kekuatan bargaining saat berhadapan dengan pemerintah pusat, maupun sebagai arena untuk membangun jejaring antardaerah dalam rangka penguatan desentralisasi dan otonomi.

Persoalan mendasar lainnya adalah instrumen kelembagaan yang masih lemah. Asosiasi belum hadir sebagai kekuatan perekat kepentingan bersama para anggotanya; bahkan tidak memiliki mekanisme untuk memediasikan kepentingan anggota yang berbeda ataupun bertentangan. Keadaan yang demikian sangat mungkin disebabkan oleh kenyataan bahwa asosiasi daerah yang ada sesungguhnya merupakan bentuk asosiasi profesi para politisi daerah, bukan sebagai asosiasi daerah itu sendiri. Akibatnya, agenda-agenda asosiasi masih didominasi oleh kepentingan-kepentingan para politisi dan sangat sedikit memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah.

Terlepas dari dua persoalan tersebut, sesungguhnya asosiasi daerah yang ada memiliki potensi besar untuk dikembangkan, baik dari sisi sebagai kekuatan *collective action* antardaerah maupun energi internal daerah untuk mengembangkan potensinya. Kemungkinan asosiasi untuk dikembangkan sebagai kekuatan *collective action* tersebut didukung oleh; (1) adanya *opportunity structure*, berupa pergeseran pola sentralisasi ke desentralisasi sebagai salah satu agenda demokratisasi, (2) meskipun masih minimalis, sejumlah *good practices* bisa ditemukan dalam gerak aktivitas asosiasi-asosiasi tersebut, terutama sebagai pengikat solidaritas daerah untuk mempertahankan agenda desentralisasi dan otonomi dan (3) adanya sejumlah badan kerja sama antardaerah di Indonesia yang berbasis kepentingan tertentu yang memberi inspirasi untuk mengembangkan asosiasi yang ada, sehingga bisa lebih efektif dalam memfasilitasi kepentingan spesifik daerah.

Meskipun peluang tersebut ada, namun untuk mengembangkan asosiasi menjadi kekuatan *collective action* hanya bisa dilakukan jika asosiasi mampu menjadi arena dimana kepentingan bersama anggotanya bisa dirumuskan dan diperjuangkan. Selain itu, asosiasi juga harus mampu memfasilitasi kepentingan antardaerah yang bersifat mikro. Yang bisa dilakukan, dengan demikian, adalah bagaimana asosiasi bisa merumuskan *levelling* kepentingan bersama, dari yang bersifat makro dan yang berkarakter mikro (khas daerah-daerah tertentu). Kepentingan-kepentingan yang berkarakter makro (misalnya; perubahan perundangan Otda) memang harus diperjuangkan di level asosiasi secara bersama, sementara kepentingan mikro yang khas daerah dikelola diantara daerah yang berkepentingan (misalnya; daerah yang kaya bahan mineral, daerah pemilik pelabuhan, daerah pesisir dan sebagainya).

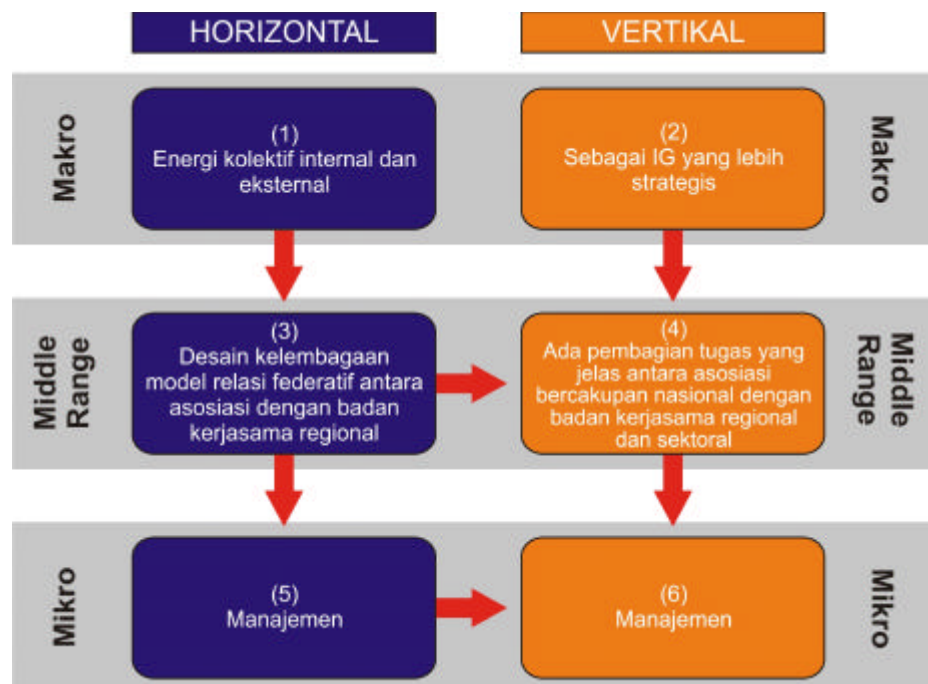
Sementara itu sebagai kekuatan internal daerah, asosiasi daerah harus dimaknai sebagai asosiasi kelembagaan daerah dan bukan 'profesi' eksekutif maupun legislatif daerah. Keberadaan asosiasi daerah pada titik tertentu harus menjadi cerminan sinergi kelembagaan pemerintahan yang ada untuk bergerak bersama atas nama daerah dan bukan atas nama profesi masing-masing elitnya. Melihat kondisi asosiasi sekarang ini, tuntutan transformasi dari asosiasi yang berkarakter profesi ke arah asosiasi daerah adalah sebuah keniscayaan.

B. Rekomendasi

Berangkat dari kesimpulan di atas, rekomendasi yang bisa dirumuskan adalah mentransformasi kelembagaan keenam asosiasi yang berbasis profesi tersebut dengan kelembagaan asosiasi daerah pada tingkat nasional. Dengan demikian, asosiasi yang berbasis daerah pada tingkat nasional ini harus dipahami bukan sebagai asosiasi profesi (asosiasi anggota DPRD, asosiasi Bupati, asosiasi Gubernur dan lain-lain).

Ada dua tingkatan agenda yang perlu dilakukan untuk menciptakan kelembagaan asosiasi yang berbasis daerah pada tingkat nasional tersebut. Yang pertama adalah tingkatan horizontal, dalam artian antara eksekutif dan legislatif di daerah dan antardaerah. Yang kedua adalah tingkatan vertikal, dalam artian antara daerah dengan pusat. Masing-masing tingkatan memiliki gradasi mulai dari yang makro (hal-hal yang prinsipil), yang middle-range (desain kelembagaan), sampai dengan yang mikro (manajerial).

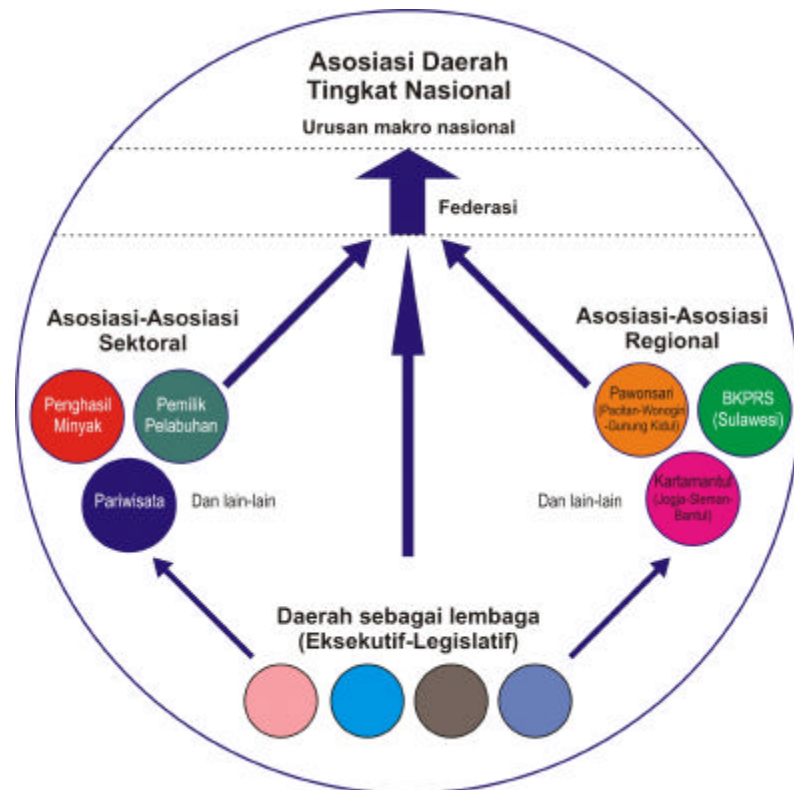
Bagan
Alur Rekomendasi



- (1) Untuk menciptakan kelembagaan asosiasi yang berbasis daerah pada tingkat nasional, agenda pertama yang perlu dilakukan adalah melakukan konsolidasi, baik konsolidasi internal daerah (eksekutif-legislatif), maupun konsolidasi eksternal (antardaerah). Hal ini sangat berguna untuk melahirkan kekuatan atau energi *collective action* sehingga masing-masing aktor saling terkait dan tidak terpisahkan. Asosiasi eksekutif dan legislatif daerah seharusnya bersinergi untuk bersama-

sama menjadi arena bagi pembangunan jaringan antardaerah, sekaligus sebagai kekuatan bersama dalam berhadapan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, permasalahan seperti blokade anggaran yang dilakukan legislatif berkaitan dengan agenda kerja sama yang disusun oleh eksekutif tidak perlu lagi terjadi. Perubahan model pengelolaan asosiasi ini tentu berimplikasi pada perubahan-perubahan organisasional maupun manajemennya.

- (2) Keberhasilan dalam menjalankan agenda pada poin (1), akan memberikan basis atau energi bagi daerah dalam bernegosiasi dengan pemerintah pusat. Kekuatan negosiasi daerah dengan pemerintah pusat dimungkinkan karena adanya asosiasi daerah tingkat nasional yang berfungsi sebagai kekuatan interest group (IG) yang strategis. Hal ini dimungkinkan karena asosiasi daerah tingkat nasional tersebut merupakan cerminan dari *collective action* daerah. Agenda-agenda yang diusung oleh asosiasi tingkat nasional tersebut bersifat makro, yaitu agenda yang melibatkan negosiasi antara pemerintah nasional dan daerah.
- (3) Kehendak untuk menjadikan asosiasi sebagai kekuatan horizontal (sinergi daerah) dan sebagai kekuatan vertikal (*interest group*) harus dibarengi dengan mendesain kelembagaan baru yang lebih kompatibel dengan dua kebutuhan tersebut. Menjadikan asosiasi sebagai arena sinergi antardaerah, perlu dibuka kemungkinan bagi lahirnya asosiasi bentuk baru yang berbasis pada kepentingan anggota. Kelembagaan asosiasi harus dirancang untuk mendorong komitmen daerah. Lebih lanjut, sebagai kekuatan *collective action*, maka asosiasi daerah harus tampil dalam wajah tunggal kelembagaan daerah.
- (4) Selain itu desain kelembagaan asosiasi perlu dirumuskan ulang, dimana memungkinkan terbentuknya pola hubungan yang jelas antara asosiasi dengan badan-badan kerja sama. Format kelembagaan juga perlu mendefinisikan pembagian ranah tugas yang jelas diantara asosiasi yang bercakupan nasional dan badan kerja sama yang memang dibangun berdasar *sharing* kepentingan sejumlah daerah tertentu, baik berbasis sektoral maupun regional. Format kelembagaan asosiasi daerah harus mencerminkan representasi daerah, lebih adaptif terhadap kepentingan daerah, berbasis pada prakarsa masyarakat atau kepentingan bersama daerah dan adanya karakter lembaga harus jelas. Format kerangka kelembagaan federatif, sebagaimana gambar berikut, bisa menjadi inspirasi.



Logika federatif, seperti digambarkan di atas, menjelaskan bahwa asosiasi yang mencakup nasional menerima limpahan tugas dari daerah-daerah dan asosiasi daerah yang ada untuk memperjuangkan urusan-urusan makro. Prinsip subsidiarity, dalam artian asosiasi mencakup nasional hanya menerima residu tugas (kewenangan berasal dari 'bawah') dari daerah-daerah atau badan-badan kerja sama regional, menjadi prinsip penting dalam format kelembagaan federatif tersebut. Kelembagaan asosiasi daerah di Indonesia dengan demikian memiliki dua level pengorganisasian, yaitu di level subnasional dan nasional.

Selain tawaran model federatif tersebut, perlu dipikirkan ulang tentang basis keanggotaan dari asosiasi. Rendahnya komitmen anggota terhadap asosiasi dimana mereka tergabung, sangat mungkin dikarenakan mereka memang tidak berkepentingan dengan asosiasi tersebut. Atau, karena asosiasi tidak memberikan kontribusi positif bagi kepentingan daerah. Untuk membuat asosiasi menjadi lebih solid, dengan demikian perlu dipikirkan basis keanggotaan yang bersifat sukarela. Artinya, daerah-daerah memiliki kebebasan untuk bergabung atau tidak bergabung dengan asosiasi tertentu, tergantung dengan pada basis kepentingan daerah-daerahnya. Keterlibatan daerah secara sukarela akan bisa memberikan jaminan kelembagaan asosiasi menjadi lebih solid dibandingkan situasi sekarang ini.

- (1) Adopsi format kelembagaan tersebut juga harus dibarengi dengan penataan manajemen internal asosiasi yang bisa mendorong lahirnya *sense of belonging* anggota terhadap asosiasi-asosiasi daerah yang dibentuk. Asosiasi antardaerah di level sub nasional harus dibangun harus mengedepankan sejumlah prinsip seperti: kinerja yang berbasis akuntabilitas, pengelolaan keuangan yang transparan,

model kepemimpinan kolektif dan berbasis pada konsensus kepentingan bersama daerah. Pengadopsian prinsip-prinsip tersebut harus tercermin, dalam tata aturan kelembagaan yang dirumuskan dan harus menjadi *code of conduct* dari aktivitas asosiasi. Dengan demikian, tingkat kepercayaan dan kebutuhan anggota terhadap asosiasi akan terjaga dan pada gilirannya asosiasi antardaerah akan berkontributif terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi dan desentralisasi di Indonesia.

- (2) Untuk asosiasi daerah tingkat nasional, selain harus mengadopsi prinsip-prinsip seperti dijelaskan di poin (5), juga perlu mengadopsi prinsip-prinsip seperti *network management* dan kapasitas teknokratis mengelola potensi dan kendala sinergi. Hal ini terkait dengan fungsinya sebagai lembaga yang mencerminkan kepentingan daerah ketika berinteraksi dengan pemerintah pusat.

C. Agenda Riset Selanjutnya

Uraian dalam laporan ini memaparkan kerangka untuk memahami bagaimana keberadaan dan peran asosiasi-asosiasi daerah konteks transisi desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Dasar penyusunan *inception report* ini adalah *desk study* yang memanfaatkan data-data dokumentasi, seperti dokumen-dokumen resmi asosiasi, pemberitaan media massa, laporan kegiatan, maupun publikasi yang berkaitan dengan keberadaan asosiasi tersebut. Namun demikian, berbagai keterbatasan dihadapi oleh tim penulis, terutama dalam kaitannya dengan informasi-informasi kegiatan asosiasi dan dinamisa organisasional yang terjadi.

Untuk mengkaji secara komprehensif dan argumentatif terhadap keberadaan asosiasi daerah di Indonesia, sangat dibutuhkan proses verifikasi dan pengkayaan data melalui *field study*. *Field study* membantu kita menemukan data yang tidak atau belum terungkap, melakukan verifikasi terhadap data atau informasi yang ada, sehingga data yang digunakan diyakini akurat (*valid*) untuk menyusun kesimpulan dan rekomendasi.

Sejumlah persoalan yang membutuhkan verifikasi di lapangan melalui *field study* antara lain:

1. Apakah terdapat sumber energi kolektif yang kuat dalam asosiasi?

Adalah penting untuk memahami bagaimana proses dan basis pembentukan asosiasi-asosiasi daerah di Indonesia. Melalui penelusuran proses yang dilakukan akan dapat dilacak ada atau tidak adanya perbedaan harapan antara para elit dan masyarakat terhadap ide pembentukan satu asosiasi. Diharapkan pula akan terungkap faktor-faktor penting (*determinant factors*) pembentuk format dan orientasi satu asosiasi.

Beberapa pertanyaan akan dijadikan pedoman melakukan penelusuran ini. Misalnya, bagaimana keterlibatan pemerintah pusat dalam proses pembentukan asosiasi? Adakah proses dialog untuk mempertemukan kepentingan anggota asosiasi? Siapa aktor-aktor yang mendominasi proses pembentukan asosiasi? Motif-motif apa saja yang menjadikan kelahiran asosiasi? Data yang terkumpul diseputar pertanyaan-pertanyaan

tersebut akan membantu kita menemukan alasan-alasan dasar pembentukan asosiasi dalam konteks transisi desentralisasi di Indonesia.

2. Apakah terjadi institusionalisasi aksi kolektif dalam asosiasi?

Pemahaman terhadap latar belakang pembentukan asosiasi sangat penting untuk memahami dinamisa institusional yang terjadi. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa koherensi asosiasi sangat menentukan daya tawar-menawar (*bargaining power*) antara satu asosiasi dengan asosiasi yang lain, ataupun antara asosiasi dengan pemerintah pusat. Disamping itu tingkat koherensi akan bermakna pula pada kemungkinan dibangunnya sinergi antar berbagai asosiasi yang sangat mereka butuhkan saat berhadapan dengan kepentingan pemerintah pusat.

Fokus pertanyaan dalam topik ini adalah: bagaimana pola relasi kekuasaan secara internal asosiasi dilakukan? Bagaimana pola relasi antaranggota asosiasi terbentuk dan dilakukan? Bagaimana pola relasi dilakukan antara dua asosiasi yang berada pada satu tingkatan pemerintahan yang sama? Bagaimana pola relasi antara asosiasi-asosiasi yang berada pada tingkat daerah dengan pemerintah pusat?

Terkait dengan pertanyaan-pertanyaan diatas, *field study* akan membantu kita memahami bagaimana proses perumusan keputusan organisasi dibuat? Bagaimana model mobilisasi sumberdaya dilakukan? Melalui data yang terkumpul akan dapat diketahui sejauh mana asosiasi-asosiasi yang sudah terbentuk selama ini mampu memenuhi dan melindungi kepentingan rakyat daerah. Atau sebaliknya, asosiasi-asosiasi itu justru menjadi beban bagi masyarakat daerah.

3. Apa sajakah agenda utama asosiasi-asosiasi tersebut? Manakah yang berhasil dan yang gagal, serta apa penyebabnya? Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk merumuskan agenda reformasi berikutnya?

Asosiasi-asosiasi antardaerah level nasional yang ada sekarang ini (ADEKSI, APKASI, ADEPSI, APSI, APEKSI dan ADKASI) telah berumur lebih dari empat tahunan. Dalam perjalanannya, mereka telah dihadapkan pada dinamisa penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan pemerintahan daerah yang sangat tinggi. Asosiasi-asosiasi tersebut telah merasakan perdebatan publik yang sangat sengit tentang desentralisasi yang akhirnya membawa perubahan dari UU No.22/1999 menjadi UU No.32/2004. Mereka juga telah melampaui masa-masa kritis penyelenggaraan otonomi daerah, dimana otonomi daerah pernah dianggap telah memperburuk kinerja pemerintahan, pembangunan ekonomi dan pelayanan publik.

Dalam hiruk pikuk penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, hal-hal apa sajakah yang telah dilakukan oleh masing-masing asosiasi? Apakah terdapat sinergi aksi antara asosiasi yang satu dengan yang lainnya? Upaya apakah yang berhasil dan yang gagal? Apa penjelasannya? Apa faktor penghambat dan pendukungnya? Pertanyaan-pertanyaan

tersebut akan bisa menjelaskan tentang peran asosiasi sebagai elemen penting dalam proses desentralisasi dan otonomi daerah.

Melalui studi lapangan (*field research*), elaborasi terhadap pertanyaan-pertanyaan ini dapat dilakukan lebih detail dan akurat. Oleh karenanya, pelajaran-pelajaran berharga dapat dipetik dari studi tersebut, yang pada gilirannya dapat dijadikan inspirasi bagi perumusan agenda reformasi asosiasi-asosiasi tersebut ke depan.

Dikombinasikan dengan pengalaman praksis di negara lain dan fondasi teoritik yang kuat, akumulasi studi terhadap rangkaian pertanyaan di atas akan menjanjikan rumusan rekomendasi reformasi asosiasi yang: (1) memperkuat sinergi horizontal antardaerah anggota asosiasi dan (2) memperkuat daya tawar dalam berinteraksi dengan pemerintah pusat. Dengan cara ini misi penyelenggaraan otonomi daerah yang berhasil dan berkelanjutan akan bisa tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Bogdanor, V., ed. (1987). *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. Blackwell Reference: New York.
- Carlsson, Lars (1996). *Policy Making, Collective Action, and The Governability of Society*. Paper dipresentasikan dalam the Miniconference on Political Order and Development, 9 dan 11 Desember 1995, Washington.
- Glasson, John (1975). *An Introduction to Regional Planning Concepts, Theory and Practice*. Hutchinson: London
- Lim, Gill C. (1983). Regional Planning in Transition, in Gill C. Lim (ed.), *Regional Planning: Evolution, Crisis, and Prospects*. Allanheld, Osmun Publishers: Totowa, New Jersey.
- Lowery, David. et.al. (2004). *Collective Action and the Mobilization of Institutions*, dalam *The Journal of Politics*, Vol.66, No.3, August 2004, Cambridge
- McDowell, Bruce D. (1986). Regional Planning Today, dalam F.S. So, I. Hand & B.D. McDowell (eds.), *The Practice of State and Regional Planning*. The American Planning Association: Chicago, Illinois
- Olson, Mancur .(1971). *The Logic Of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Tim peneliti PUSTRAL (2001) *Penyusunan Model Kerja sama Antardaerah dalam Manajemen Jaringan Jalan di Era Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Laporan Akhir, November 2001. Unit Studi Transportasi, Pusat Penelitian Pengembangan Pariwisata UGM: Yogyakarta.
- Tim Riset S2 Polokda UGM (2004). *Modul Mengelola Dinamisa Politik dan Sumber Daya Daerah*. S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM: Yogyakarta.
- Young, Oran, R (1992) , "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables", dalam James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel (eds)., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Yudhoyono, S.B. (2003). Pentingnya Networking Antara Pilar Good Governance dan Antardaerah Sebagai Wujud Integritas Nasional dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas ASEAN Tahun 2003, dalam Azhari,Idham Ibtj, dkk (eds.),

Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003).
Forkoma MAP: Jogjakarta.

Yunus, Mochammad. (2005). *Uniknya Pawonsari, Payungi Tiga Kabupaten dari Tiga Propinsi: Kerja sama Antardaerah Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul*, CESS dan JPIP, Surabaya.

Data Perundang-undangan dan Dokumen Asosiasi:

UU No.22 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Presiden No. 84 Tahun 2000 Tentang Perubahan Keputusan Presiden No. 49 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 tentang Pedoman Pembentukan Asosiasi Pemerintah Daerah dan Penetapan Wakil Asosiasi Pemerintah Daerah Sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia.

Keputusan Rapat Kerja Nasional III Tahun 2003 Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia tentang Pemilihan Langsung Kepala Daerah.

Laporan Pertanggungjawaban Dewan Pengurus APKASI Periode 2000-2004 pada Musyawarah Nasional II APKASI Tahun 2005, 21-22 Maret 2005, Hotel Sahid Jakarta.

Dokumen Pernyataan Sikap APKASI, APEKSI, ADKASI dan ADEKSI terhadap Penyempurnaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Berita-Berita Media Massa:

Kemelut Revisi PP 24 Tahun 2004, www.adeksi.or.id .

Asosiasi DPRD Minta Anggota Dewan Hukumannya Ringan. [www.kompas](http://www.kompas.com), 8 Oktober 2004.

Kasus Korupsi DPRD Jangan Dipolitisasi. www.kompas.com, 9 Desember 2005.

Masyhudi Ridwan, Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung RI: "Sebaiknya ADKASI Mengikuti Apa yang telah Diatur oleh BPK". www.adkasi.or.id.

Korupsi, Dewan Sumbar Minta Sumbangan. Banjarmasin Post, 2 Juli 2004.

BPK Diminta Periksa Penjarahan DAU. Media Indonesia, 28 November 2001.

APKASI Dukung Revisi UU No. 22/199. Media Indonesia, 26 Agustus 2003.

Asosiasi Pimpinan DPRD Provinsi Desak Revisi UU Otonomi Daerah. Kompas, 1 Juli 2002.

ADEKSI Tidak Berganti Badan Kerja sama. www.adeksi.or.id, 8 Desember 2005.

Mendagri: Kepercayaan Masyarakat Aceh Mulai Tumbuh. Kompas, 24 September 2003.

Asosiasi Pimpinan DPRD Provinsi esak Revisi UU Otonomi Daerah. Kompas, 1 Juli 2002.

Pembangunan Sekolah Terbakar Harus Tuntas. www.indonesia.com, 29 Juni 2004.

Bolmong Terbesar, Bantuan Sulut 2 M. www.manado-times.com, Januari 2005.

Pemerintah Provinsi Nyatakan Perang Terhadap Narkoba dan HIV/AIDS. Kompas, 9 Agustus 2004.

Ketua DPD : UU 32/2004 Perlu Didukung UU Sektoral. www.beritasore.com, Rabu, 24 Agustus 2005.

70 Bupati/Wali Kota Tanda Tangan Deklarasi Bali. Media Indonesia, 9 Desember 2004.

ADKASI Selenggarakan Workshop Gender Budgeting. www.adkasi.or.id.

Workshop Financial Planning Bagi Anggota DPRD. www.adkasi.or.id.

Anggaran Berbasis Kinerja Anggota DPRD Kota. www.adeksi.or.id, 3 Desember 2005.

Lokakarya Anggota DPRD Kota Perempuan. www.adeksi.or.id, 4 Desember 2005.

Adeksi Tidak Berganti Badan Kerja sama. www.adeksi.or.id, 8 Desember 2005.

Munas I APKASI. www.kemitraan.or.id.

Belum Ditutup Para Walikota Sudah "Ngacir". www.kompas.com, 17 Juli 2003.

Rapat Kerja APPSI, Seluruh Gubernur Minta DAU Ditambah. TEMPO Interaktif, 14 Februari 2001.

Asosiasi DPRD Kota Dibentuk Pembagian DAU Dinilai Tak Adil. Surabaya Post, 25 Juli 2001.

Masalah Pelabuhan Jadi Agenda APEKSI. www.kompas.com, 29 September 2004.

Catatan APKASI Mengenai PP No. 8 Tahun 2003 dan PP No. 9 Tahun 2003.
www.apkasi.or.id.

APPSI Minta DPR Perjelas Kewenangan Gubernur. www.kapalagi.com, Maret 2004.

Biaya Pilkada harus Ditanggung Pusat. www.republika.co.id, 6 Desember 2004.

BKKBN Diminta Diaktifkan Lagi. Sumateraekspressonline, 27 November 2005.

Daerah Ajukan 93 Tuntutan ke Pusat. www.kompas.com, 4 Agustus 2000.

Asosiasi Eksekutif dan Legislatif Akan Ditertibkan. www.kompas.com, 5 November 2001.

Revisi PP 24 Tahun 2004 Akan Segera Diterbitkan. www.adkasi.or.id.

Asosiasi DPRD Bahas Dana Purnabakti. www.kompas.com, 7 Februari 2004.

Kemelut Revisi PP 24 Tahun 2004. www.adeksi.or.id.

Sutiyoso akan Kirim Kantong Mayat, Sarung Tangan dan Sepatu Boot ke Aceh. **Republika Online**, Senin, 3 Januari 2005 8:27:00.

Mendagri: Kepercayaan Masyarakat Aceh Mulai Tumbuh. www.kompas.com, 24 September 2003, 14:37 WIB.

Cak Narto Gerogoti APBD. apakabar@saltmine.radix.net, 17 September 2001.

Gubernur Se-Indonesia Rumuskan 8 Butir Rekomendasi. www.kompas.com, 6 Maret 2004.

Pembangunan Sekolah Terbakar Harus Tuntas. www.indonesia.com, 29 Juni 2004.

Pemerintah Provinsi Nyatakan Perang Terhadap Narkoba dan HIV/AIDS. Kompas, 9 Agustus 2004.

Biaya Pilkada Harus Ditanggung Pusat. www.republika.co.id, 6 Desember 2004.

Gubernur Se-Indonesia Rumuskan 8 Butir Rekomendasi. www.kompas.com, 6 Maret 2004.

Website:

www.eu.int/cor

www.apeksi.or.id

www.adeksi.or.id

www.adkasi.or.id

www.kompas.or.id

www.indonesia.com

www.manado-times.com

www.beritasore.com

www.kemitraan.or.id

www.salga.rsa

apakabar@saltmine.radix.net

