

## Memperkuat Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah Melalui Perspektif *Trust* Dan Modal Sosial

Agustinus Bima Nugraha

\*Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta  
Jl. Timoho No 317, Baciro, Gondokusuman, Kota Yogyakarta  
Email: [bimaagustinus570@gmail.com](mailto:bimaagustinus570@gmail.com)

### ABSTRACT

*The limitations of local governments in fulfilling public or economic services, etc., have an impact on the inequality of distribution of development results and public services. Therefore, it is important to have Inter-Regional Cooperation to cover the limitations of inequality in economic development, environmental problems and limited regional potential. From some methodological used by previous researchers, they are founded the problems of cooperation, but neglected to see what factors influenced the failure of cooperation. From these problems, the author relates the perspectives of trust and social capital as resources that can be used by actors to help them achieve their goals. The method used by the author is descriptive with a library research approach. In this study, the author uses the literature research method to identify the perspective of trust and social capital in strengthening the inter-regional cooperation institutions in Indonesia. The results of the studies are: First, in the establishment of Inter-Regional Cooperation it is necessary to involve social organizations following Putnam's argument as a support for the established cooperation institutions. Second, the obstacles faced by cooperative institutions in order to realize their goals are due to the weakness of social capital and trust as the basis for building networks between social organizations. Third, trust and social capital are very important values to improve the performance of Inter-Regional Cooperation, especially with regard to costs.*

**Keywords:** *Inter-Regional Cooperation, Trust, Social Capital*

### ABSTRAK

Keterbatasan pemerintah daerah dalam rangka memenuhi pelayanan publik ataupun perekonomian, dll, berdampak ketimpangan pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan publik. Oleh sebab itu penting adanya Kerjasama Antar Daerah untuk menutup keterbatasan ketimpangan pembangunan perekonomian, permasalahan lingkungan dan keterbatasan potensi daerah. Dari beberapa metodologis yang digunakan para peneliti terdahulu ditemukan permasalahan kerja sama, namun masih kurang untuk melihat faktor apa yang mempengaruhi kegagalan kerja sama. Dari permasalahan tersebut penulis menghubungkan dengan perspektif *trust* dan modal sosial sebagai sumber daya yang dapat digunakan oleh aktor untuk membantu mereka mencapai tujuan. Metode yang digunakan penulis adalah deskriptif dengan pendekatan penelitian studi kepustakaan (*library research*). Dalam penelitian ini metode penelitian kepustakaan digunakan penulis untuk mengidentifikasi perspektif *trust* dan modal sosial dalam memperkuat kelembagaan Kerjasama Antar Daerah di Indonesia. Hasil penelitian adalah: *Pertama*, Dalam pembentukan Kerjasama Antar Daerah perlu melibatkan organisasi sosial

---

mengikuti argumen Putnam sebagai penopang lembaga kerja sama yang telah dibentuk. *Kedua*, kendala yang dihadapi lembaga kerjasama dalam rangka mewujudkan tujuannya, disebabkan lemahnya modal sosial dan *trust* sebagai basis untuk membangun jaringan antar organisasi sosial. *Ketiga*, *trust* dan modal sosial merupakan nilai yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja Kerjasama Antar Daerah, terutama berkaitan dengan *cost*.

**Kata kunci:** *Kerjasama Antar Daerah , Trust, Modal Sosial*

## PENDAHULUAN

Kerjasama Antar Daerah merupakan isu yang sangat relevan untuk dibahas pada era otonomi daerah khususnya di Indonesia, karena pada dasarnya kerja sama merupakan unsur terpenting dalam rangka penyelesaian masalah dan pengembangan potensi ekonomi. Secara konseptual Kerjasama Antar Daerah identik dengan pengembangan potensi ekonomi daerah (Bambang Tri Hasanto, Slamet Rosyadi, Simin, 2015). Terlebih dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberikan kewenangan yang besar untuk membangun dan mengelola urusan rumah tangga sendiri untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Dari peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa peran utama dipegang

oleh pemerintah daerah. Bagaimana melaksanakan pelayanan publik dasar dan meningkatkan kemandirian di daerah merupakan perhatian besar dalam melaksanakan program pembangunan. Di satu sisi konsep desentralisasi dan otonomi daerah hanya diartikan daerah untuk melakukan peningkatan kapasitas dan pembangunan fisik atau non-fisik di daerahnya masing-masing, padahal dalam implementasinya hal tersebut tidak cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya suatu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain khususnya yang berdekatan dengan daerah tersebut.

Setiap daerah memiliki potensi dan keterbatasan masing-masing. Keterbatasan pemerintah daerah dalam rangka memenuhi

pelayanan publik ataupun menyelesaikan permasalahan lingkungan, pengelolaan sumber daya alam dan perekonomian. Hal ini berdampak terhadap minat masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar untuk keluar dari kotanya sendiri. Praktek ini berpotensi menyebabkan ketimpangan pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan publik (Andi Wahyudi, Maria AP. Sari, 2011). Ketimpangan ini jika tidak disikapi dengan baik tentu akan membawa kerugian terhadap daerah yang bersangkutan dan menguntungkan daerah tetangga. Oleh sebab itu penting adanya Kerjasama Antar Daerah untuk menutup keterbatasan ketimpangan pembangunan perekonomian, permasalahan lingkungan dan keterbatasan potensi daerah. Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik (Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja Sama Daerah Pasal 1 Ayat 2).

Implementasi Kerjasama Antar Daerah tidak lepas dari permasalahan di lapangan. Permasalahan tersebut diantaranya karena belum adanya *database* yang cukup baik mengenai Kerjasama Antar Daerah di seluruh Indonesia. Selain itu, inovasi terkait dengan Kerjasama Antar Daerah terkendala oleh persaingan dan egosentris pemerintah daerahnya, yaitu yang berpikiran sempit bahwa daerahnya dapat berkembang dengan memaksimalkan adanya otonomi dan desentralisasi dengan menutup diri untuk tidak berkerjasama dengan daerah atau pihak lain. Pemikiran egosentris tersebut dapat menghambat perkembangan negara terutama dalam semangat bekerjasama untuk memajukan daerah-daerah yang masih kurang mampu dalam memaksimalkan amanat otonomi dan desentralisasi. Seperti dalam karya tulis Murbanto Sinaga (2005) yang berjudul Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Pembiayaan Pembangunan Daerah yang mengatakan bahwa kondisi kerja sama antar daerah semakin diperburuk dengan

kebijakan daerah untuk membangun sarana dan prasarana publik di daerahnya dengan caranya masing-masing (jalan sendiri-sendiri). Akibat kebijakan “jalan sendiri” tersebut menyebabkan timbulnya masalah beban anggaran yang terlalu berat bagi daerah itu, bahkan banyak rencana pembangunan tertinggal hanya sebatas dokumen rencana sebab terbatasnya anggaran yang dimiliki sendiri.

Disisi lain timbul permasalahan dalam pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah, yaitu pelayanan publik yang diusahakan melalui Kerjasama Antar Daerah lebih banyak merugi, dapat menimbulkan konflik antar daerah, rumit dan disubsidi APBD sehingga kurang menarik dikerjasamakan. Dari permasalahan tersebut dapat diketahui daerah yang sudah melakukan kerja sama dengan pihak lain menjadi enggan untuk melakukannya kembali. Begitu juga bagi daerah yang sedang mewacanakan untuk membuka diri untuk kerja sama dengan daerah lain, ketakutan yang terjadi akibat dampak negatif Kerjasama Antar Daerah

membuat daerah-daerah tersebut menjadi tertutup untuk melakukan kerja sama.

Pemerintah Daerah kemudian lebih memilih bekerjasama dengan pihak swasta karena menganggap kerja sama dengan daerah lain justru lebih rumit dan rawan terjadi konflik. Selain itu, belum ada mekanisme insentif untuk daerah-daerah yang bekerja sama dalam peningkatan efektivitas/efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik, untuk daerah-daerah pemekaran, ada kecenderungan lebih enggan untuk bekerja sama dengan daerah lain, termasuk daerah induk, karena *euphoria* baru menjadi sebuah daerah otonom, dan di pemerintah pusat sendiri, Kerjasama Antar Daerah belum menjadi satu inovasi prioritas untuk diseminasikan ke daerah. Selama ini Kerjasama Antar Daerah biasanya terbentuk atas inisiatif daerah sendiri. Masih sangat kurang fasilitasi atau inisiasi dari Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Provinsi. Peran pemerintah sampai saat ini baru dalam bentuk penyusunan PP No. 50 Tahun 2007

---

mengenai tata cara Kerjasama Antar Daerah (Antonius Tarigan, 2016).

Salah satu kasus sebagaimana yang terjadi terkait Kerjasama Antar Daerah di Kabupaten Sumbawa dengan pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam mengembangkan kawasan pariwisata Teluk Saleh, Pulau Moyo dan Gunung Tambora SAMOTA. Muhaidi (2015) dalam kajiannya menunjukkan kedua daerah belum melaksanakan prinsip kerja sama yang baik. Kerja sama selama ini hanya masih sebatas *sharing* APBD, dan tiap daerah hanya menjalankan fungsinya sendiri-sendiri.

Disisi lain terdapat kasus Kerjasama Antar Daerah yang melibatkan beberapa daerah dalam rangka mengelola permasalahan lingkungan sebagaimana yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Darurat penanganan sampah di Daerah Istimewa Yogyakarta menyebabkan terjadinya Kerjasama Antar Daerah yang di kenal dengan Seketraris Bersama Kota Yogyakarta, Sleman dan

Bantul (Sekber Kartamantul) (Yusticia, 2019). Dari hasil kerja sama tersebut hasil kajian yang dilakukan oleh Dika Fajri Fiisabiilla, Fitria Ayu Vidayani, dan Delik Hudalah (2014) menunjukkan bahwa modal sosial sangat mempengaruhi pembentukan kerja sama dan keberlangsungan institusi tersebut. Dimana tumbuh melalui interaksi, kesamaan nilai budaya, jaringan, kepercayaan, solidaritas, kesamaan dan hubungan timbal balik telah melekat pada aktor terkait yang berpartisipasi secara sukarela dalam Kerjasama Antar Daerah .

Kasus di atas merupakan praktek Kerjasama Antar Daerah dalam rangka menyelesaikan permasalahan lingkungan, pengembangan potensi alam dan kerja sama dalam rangka mengembangkan perekonomian. Dari kemegahan metodologis yang digunakan para peneliti terdahulu hanya menemukan permasalahan kerja sama, namun abai untuk melihat faktor apa yang mempengaruhi kegagalan kerja sama. Maka dibutuhkan upaya untuk menggerakkan institusi dalam rangka

mewujudkan tujuan Kerjasama Antar Daerah. Dalam rumusan paling lemah dan paling umum, *klaim* yang diajukan hanyalah bahwa modal sosial adalah salah satu sumber daya yang dapat digunakan oleh aktor untuk membantu mereka mencapai tujuan (John Field, 2010).

Secara sederhana Robert Putnam dalam John Field (2010) menuturkan bahwa modal sosial merujuk pada bagian dari organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan, yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan-tindakan terkoordinasi. Artinya bahwa harus ada asosiasi sosial yang mewadahi ruang bagi masyarakat terlibat untuk mengefisienkan finansial. Argumen ini memberikan pemahaman bahwa modal sosial memberikan sumbangsih dan tindakan kolektif dengan meningkatkan biaya potensial bagi para penghianat politik, mendorong diperkuatnya norma resiprositas dan memfasilitasi aliran informasi. Gagasan inti dari teori modal

sosial adalah bahwa jaringan sosial memiliki nilai kontrak sosial mempengaruhi produktivitas individu dan kelompok (Putnam 2000: 18-19). Namun kontrak sosial saja masih tidak cukup maka diperlukan perspektif *trust* yang disampaikan oleh Francis Fukuyama.

Pentingnya kerja sama antar daerah di era desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu inovasi agar daerah-daerah di Indonesia dapat bertumbuh bersama-sama, namun dengan permasalahan egoisentris dari masing-masing daerah maka diperlukan dukungan perspektif dalam memaksimalkan jalannya kerja sama. Dari latar belakang di atas penulis membuat rumusan masalah yaitu bagaimana cara daerah dalam memperkuat kerja sama antar daerah melalui perspektif *trust* dan modal sosial. Fokus penelitian adalah penggunaan perspektif *trust* dan modal sosial dalam kerja sama antar daerah. Dari penelitian ini diharapkan kerja sama antar daerah dapat diimplementasikan dengan baik terlebih dengan

memperhatikan perspektif *trust* dan modal sosial.

### METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan penelitian studi kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan atau sering disebut studi pustaka adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Mestika, 2008: 3). Sumber data sebagai bahan dalam penelitian ini adalah buku, jurnal dan artikel dari situs internet yang terkait dengan topik bahasan penulis. Sumber data penelitian ini terdiri dari: 3 buku, 7 jurnal, 1 prosiding, 1 karya tulis dan 3 artikel dari situs internet. Dalam penelitian ini metode penelitian kepustakaan digunakan penulis untuk mengidentifikasi peran perspektif *trust* dan modal sosial dalam memperkuat kelembagaan Kerjasama Antar Daerah di Indonesia.

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Praktek Kerjasama Antar Daerah

Pada tahapan ini penulis akan memaparkan bagaimana tahapan pembentukan Kerjasama Antar Daerah secara normatif. Dimana kerja sama harus berdasarkan basis ketetanggaan, kesetaraan potensi (peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)) dan kesetaraan permasalahan (permasalahan dipandang bersama). Basis tiga poin di atas harus disertai dengan hak yang harus dilakukan oleh pihak yang berkerjasama dalam rangka mewujudkan cita-cita, yaitu: *pertama, share of experiences* (pengalaman), *kedua, share of burdens/cost* (biaya) dan ketiga, *share of benefit* (keuntungan) (Donri, 2022).

Pada prinsipnya, dalam implementasi penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah yang perlu dijaga pada daerah-daerah bersangkutan adalah: a. Perlunya inklusivitas dalam kerjasama untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat

dan menerapkan kaidah-kaidah partisipatif.

b. Mempertahankan komitmen dan semangat kerjasama. c. Selalu mempelajari pilihan/alternatif, dan mengambil pilihan yang paling realistis d. Memperhatikan detail teknis dalam kerjasama e. Evaluasi secara berkala dan menjaga koridor kerjasama agar tetap mengarah pada tujuan awal kerjasama. Dan, f. Responsif terhadap permasalahan yang muncul (Tarigan, 2009).

Selanjutnya, tahapan membentuk kerja sama sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerjasama Antar Daerah. Tahapannya persiapan, penawaran, penyusunan kesepakatan bersama, penandatanganan kesepakatan bersama, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), penyusunan perjanjian kerja sama, penandatanganan perjanjian kerja sama, pelaksanaan, penatausahaan dan pelaporan. Setelah menyepakati dokumen kerja sama maka perlu untuk membentuk lembaga kerja sama. Menurut Peraturan Pemerintah

Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerjasama Antar Daerah. Kepala daerah dapat membentuk sekretariat kerja sama dalam menyelenggarakan Kerjasama Antar Daerah. Sekretariat kerja sama (bukan perangkat daerah) dan petugas memfasilitasi perangkat daerah dalam melaksanakan Kerjasama Antar Daerah, dengan cara: dapat dibentuk dalam melaksanakan kerja sama wajib, dilakukan secara terus menerus, memiliki kompleksitas tinggi dan jangka waktu kerja sama paling singkat 5 tahun.

Setelah melalui tahapan pembentukan dan menyepakati sebagaimana yang telah diuraikan di atas maka yang harus dilakukan selanjutnya adalah bagaimana merawat institusi kerja sama dan tindakan dalam mengimplementasikan kerja sama dalam rangka mencapai tujuan bersama sesuai dengan kesepakatan. Maka akan diuraikan praktek kerja sama dari referensi buku dan jurnal yang mendukung praktek kerja sama.

Kelahiran Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bukan hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengurus rumah tangganya sendiri, namun daerah juga diberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi dengan cara melakukan kerja sama dengan daerah lainnya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, mengembangkan potensi daerah, menangani permasalahan lingkungan dan peningkatan perekonomian. Sukarti (2012) dalam Bambang Triharsanto, dkk (2015), otonomi daerah dapat berperan sebagai sebuah instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan dan kerja sama yang ideal di antara berbagai pemerintah daerah. Oleh karena itu kerja sama sebagai alternatif dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi beberapa daerah secara geografis bertetangga sebagai contoh Kerjasama Antar Daerah: Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen

(BARLINGMASCAKEP), Sekretariat bersama Yogyakarta, Sleman dan Bantul (SEKBER KARTAMANTUL), Kota Semarang, Kendal, Kabupaten Semarang Purwodadi (KEDUNG SEPUR) dan Surakarta, Boyolali, Sukorharjo (SUBOSUKO). Empat kerja sama di atas dilakukan atas dasar melihat permasalahan bersama.

Pada sisi lain kajian yang dilakukan oleh Bambang Triharsanto, Slamet Rosyadi, Simin (2015) Tentang kelembagaan Kerjasama Antar Daerah menunjukan bahwa rendahnya Kerjasama Antar Daerah karena aspek kelembagaan yang kurang mendukung bagaimana pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah. Muhaidin (2015) dalam kajiannya menunjukkan kelemahan dalam kerja sama yang dilakukan Sumbawa dengan pemerintah Provinsi NTB dalam pengembangan kawasan wisata SAMOTA. Kelemahan tersebut diakibatkan oleh: partisipasi, efektivitas, kepastian hukum, dan saling menguntungkan belum

diperhatikan dengan baik. Hal ini terjadi disebabkan kedua daerah belum melaksanakan prinsip-prinsip kerja sama dengan baik (baca uraian tahapan pembentukan kerja sama).

Bambang Triharsanto (2012) dalam penelitiannya meneliti tentang Kerjasama Antar Daerah Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen (BARLINGMASCAKEP) menemukan bahwa faktor yang mendorong kerja sama BARLINGMASCAKEP adalah adanya keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas promosi potensi ekonomi daerah secara bersama serta melakukan sinergi pembangunan dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi ekonomi daerah yang terbatas dalam rangka meningkatkan skala ekonomi daerah.

Temuan lain kinerja *output* berdasarkan penghitungan efisiensi biaya hasilnya sangat rendah. Sedangkan capaian kinerja dari sisi *outcome* menunjukkan bahwa keberadaan lembaga Kerjasama Antar Daerah BARLINGMASCAKEB

yang dibentuk dengan tujuan agar dapat mendorong pembangunan ekonomi regional dalam bentuk penguatan skala ekonomi daerah belum dapat memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan dan rumusan format kelembagaan baru. Bagi lembaga Kerjasama Antar Daerah BARLINGMASCAKEB agar dapat menjalankan fungsinya secara optimal adalah membentuk lembaga Kerjasama Antar Daerah yang bersifat otonom.

Praktek di atas hanya menguraikan kerja sama yang terjadi namun kecenderungan hanya melestarikan format yang ada. Kelemahan kelembagaan di atas menunjukkan bahwa belum ada nilai-nilai dasar menjadi pondasi kelembagaan agar dapat dirawat dengan baik. Hal ini kemudian mengabaikan peran krusial dari nilai-nilai seperti *trust* dan modal sosial sebagai pondasi awal perbaikan kelembagaan dan implementasi kerja sama dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Perspektif *trust* dan modal sosial digunakan untuk menjawab persoalan

Kerjasama Antar Daerah. Permasalahan dasar adalah kurangnya kepercayaan daerah satu dengan yang lain, begitu juga dengan kurangnya inisiatif pemerintah daerah dalam menggerakkan masyarakatnya melalui modal sosial. Padahal jika kembali ke semangat otonomi daerah dan desentralisasi adalah untuk mewujudkan daerah yang lebih baik. Tetapi itu semua tidak akan dapat terwujud jika hanya mengandalkan kekuatan pemerintah saja. Maka secara khusus akan dipaparkan pada pembahasan selanjutnya.

### ***Trust* dan Modal Sosial Dalam Meningkatkan Aksi Kolektif**

Manifestasi aksi kolektif dalam penelitian ini dilihat dari hubungan antara fakta lapangan dengan perspektif *trust* dan modal sosial sebagai instrumen penggerak aksi kolektif. Secara konseptual perspektif *trust* mengikuti argumen yang dibangun oleh Francis Fukuyama dalam bukunya yang berjudul *Trust Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran* (2007), dipahami

sepadan dengan kepercayaan yaitu sebagai harapan-harapan terhadap keteraturan, kejujuran dan perilaku kooperatif yang muncul dari dalam sebuah komunitas yang didasarkan pada norma-norma yang dianut bersama oleh anggota-anggota komunitas itu. Ia melanjutkan *trust* bermanfaat bagi penciptaan tatanan ekonomi unggul karena bisa diandal untuk mengurangi biaya (*cost*). Dalam konteks kerja sama *trust* bisa mereduksi atau bahkan mengeliminasi kekakuan-kekakuan yang mungkin terjadi dalam sebuah perumusan kontrak perjanjian, mengurangi keinginan menghindari situasi yang tak terduga, mencegah pertikaian dan sengketa, dan mengeliminasi keharusan akan proses hukum seandainya terjadi pertikaian.

Sedangkan konsep modal sosial mengikuti argumen dari Robert Putnam dalam John Field (2010), modal sosial merupakan bagian dari organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan, yang dapat memberikan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan

terkoordinasi. Dimana konsep Putnam ini meletakkan pentingnya kehadiran organisasi yang berada di luar pemerintah itu sendiri (lembaga swadaya masyarakat, pemberdayaan kesejahteraan, keluarga, dll) sebagai instrumen untuk menggerakkan program dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi.

Beberapa praktek yang telah dipaparkan di atas memang secara prosedural antar daerah mampu untuk membentuk lembaga yang mewadahi Kerjasama Antar Daerah yang didasarkan pada terbentuknya lembaga kerja sama dan perjanjian dokumen tertulis (baca Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja sama Daerah) dalam rangka untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan atau pengembangan potensi ekonomi daerah. Kendati demikian praktek itu mengabaikan institusi yang berada diluar. Kinerja institusional yang relatif sukses disebabkan oleh hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat sipil/swasta (John Field (2010, 102)).

Pentingnya lembaga yang berada di luar pemerintah sebagai ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam mencapai tujuan bersama.

Permasalahan SDM dan finansial merupakan masalah utama dalam penerapan otonomi daerah sehingga berimbas pada Kerjasama Antar Daerah. Dalam upaya menyelesaikan permasalahan tersebut dibutuhkan pihak lain (dalam hal ini swasta) untuk terlibat dalam menyelesaikan masalah tersebut. Kenyataannya dalam penerapan otonomi daerah, keberadaan daerah-daerah otonom yang baru tidak diimbangi dengan keberadaan SDM dan finansial yang memadai. Hal tersebut salah satunya berimbas pada pembangunan di daerah.

Keterlibatan pihak swasta dapat membantu pemerintah daerah dalam menghadapi kesulitan SDM dan finansial pemerintah daerah dalam Kerjasama Antar Daerah. Seperti yang dikutip dari Redaksi Website (2016), bahwa keterlibatan berbagai pihak terutama pihak swasta

dalam Kerjasama Antar Daerah memiliki peran penting untuk membantu pemerintah dengan cara investasi (finansial dan tenaga ahli), mengingat tidak semua aktivitas pembangunan mampu dikerjakan oleh pemerintah sendiri terutama dalam hal ketersediaan *skill* SDM dan finansial. Kerja sama tersebut disebut *public private partnership* (PPP). Semangat dari PPP adalah mencari keuntungan antara ke dua belah pihak, dalam hal ini pemerintah daerah dan pihak swasta. Dalam proses kerja sama dengan pihak swasta juga ada kontrak untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan.

Karakteritik kelembagaan sosial dan ekonomi yang dinilai oleh para aktor dianggap mempengaruhi keputusan dalam melakukan aksi pemanfaatan. James Coleman (2010) mendasarkan teorinya tentang aktor kolektif pada kedaulatan individu yang membuka peluang untuk melihat seberapa baik kepentingan utama individu disadari oleh sistem sosial yang ada. Robert Putnam dalam Sutoro Eko

(2013) menegaskan bahwa keberhasilan lembaga dalam rangka mencapai tujuan didasari oleh kekuatan institusi di luar. Putnam membeberkan hasil penelitiannya di Italia, dengan pertanyaan mendasar mengapa klub sepak bola di Italia bagian selatan lebih sukses dibandingkan dengan bagian utara. Hasilnya menunjukkan bahwa Italia bagian selatan sukses didukung *comune*/institusi lokal yang kuat dan derajat *trust* yang tinggi dan Italia bagian utara *comune*/institusi lokalnya runtuh atau tidak terawat.

Modal sosial memang menciptakan manfaat bagi anggota jaringan, karena merujuk pada faktor-faktor yang membantu individu dan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama John Field (2010, 102). Hal inilah yang kemudian coba diperdalam oleh Putnam dalam penelitiannya di Amerika tentang *trust* dalam rangka untuk memperbaiki sistem politik di Amerika. Putnam dalam John Field (2010) menghendaki bahwa pentingnya kepercayaan sebagai bangunan

untuk melestarikan institusi sehingga kepentingan umum dapat tercapai. Secara praktis hal ini dengan sengaja untuk meningkatkan partisipasi politik dan demokrasi. Pentingnya *trust* sebagai nilai aksi kolektif dalam rangka meningkatkan kinerja kerja sama.

Fukuyama (2007) mengklaim bahwa kepercayaan adalah dasar dari tatanan sosial, komunitas tergantung pada kepercayaan timbal balik dan tidak akan muncul secara spontan tanpanya. Sama halnya dengan pendapat John Field (2010, 103) yang menegaskan *trust/kepercayaan* memainkan peran vital dalam memperoleh akses manfaat jaringan sosial. Jaringan disini dilihat sebagai ruang bagi lembaga sosial untuk terlibat dalam Kerjasama Antar Daerah. Dengan memfokuskan pada perannya untuk melumasi roda kerja sama, terutama mereka berkonsentrasi pada konsekuensi positifnya, khususnya bagi individu atau kelompok yang terkait langsung, namun juga bagi masyarakat

yang lebih luas secara keseluruhan (John Field, 2010).

Dari pemaparan di atas jika dihubungkan dengan praktek Kerjasama Antar Daerah di Indonesia akan menghasilkan hasil yang baik jika Kerjasama Antar Daerah dilandaskan dengan perspektif *trust/kepercayaan* dan modal sosial. Hal tersebut seperti yang dipaparkan oleh Hasil kajian Hardi Warsono (2009) yang melihat bahwa cara pandang klasik (intra organisasi) pada organisasi lembaga Kerjasama Antar Daerah tidak relevan lagi dengan karakter lembaga kerja sama yang mengkolaborasikan daerah-daerah otonom ke dalam hubungan Kerjasama Antar Daerah (*intergovernmental organization*) jika tidak dengan landasan perspektif baru didalamnya. Dalam perkembangan dunia modern Kerjasama Antar Daerah penting untuk menambahkan perspektif *trust* dan modal sosial agar dapat menjadi kunci keberhasilan kerja sama tersebut. Tantangan dalam melakukan Kerjasama

Antar Daerah pasti terjadi, tetapi jika dikembalikan lagi dengan semangat *trust* dan modal sosial, dengan rasa percaya dan mengedepankan prinsip sosial yang tinggi untuk kemajuan daerah maka permasalahan sesulit apapun pasti dapat diselesaikan dengan baik antar kedua daerah.

### KESIMPULAN

Keterbatasan pemerintah daerah dalam rangka memenuhi pelayanan publik ataupun perekonomian, dll, berdampak ketimpangan pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan publik. Oleh sebab itu penting adanya Kerjasama Antar Daerah untuk menutup keterbatasan ketimpangan pembangunan perekonomian, permasalahan lingkungan dan keterbatasan potensi daerah. Dari metodologis yang digunakan para peneliti terdahulu hanya menemukan permasalahan kerja sama, namun masih kurang untuk melihat faktor apa yang mempengaruhi kegagalan kerja sama. Dari permasalahan tersebut peneliti menggunakan perspektif *trust* dan modal

sosial dalam mengupas masalah Kerjasama Antar Daerah. Hasil pembahasan dari kedua perspektif tersebut dapat diketahui yaitu: *Pertama*, Bahwa dalam pembentukan Kerjasama Antar Daerah perlu melibatkan organisasi sosial mengikuti argumen Putnam sebagai penopang lembaga kerja sama yang telah dibentuk. *Kedua*, kendala yang dihadapi lembaga kerjasama dalam rangka mewujudkan tujuannya, disebabkan lemahnya *trust* dan modal sosial sebagai basis untuk membangun jaringan antar organisasi sosial. *Ketiga*, Mengikuti argumen yang dibangun oleh Fukuyama dan Putnam bahwa *trust* dan modal sosial merupakan nilai yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja Kerjasama Antar Daerah, terutama berkaitan dengan *cost*. Hal ini menekan agar lembaga tersebut tidak terlihat terlalu kaku dengan demikian meningkatkan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam lembaga Kerjasama Antar Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia  
Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja  
Sama Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintah Daerah.
- Buku :
- Eko, Sutoro. 2013. *Daerah Inklusif  
Pembangunan, Demokrai Lokal dan  
Kesejahteraan*. Yogyakarta : IRE.
- Fukuyama, Francis. 2007. *Trust Kebijakan  
Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*.  
Jakarta: CV. Triarga Utama.
- Field, John. 2010. *Modal Sosial*.  
Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Mestika, Zed. 2008. *Metode Penelitian  
Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor  
Indonesia
- Jurnal :
- Bambang Tri Harsanto, dkk. 2015. *Format  
Kelembagaan Kerjasama Antar  
Daerah Untuk Pembangunan Ekonomi  
Kawasan Berkelanjutan*. Jurnal Fisip  
Unsoed, Vol. 31, No. 1. Hal: 211-220.
- Donri, Wahyu Tinambunan. 2022.  
*Implementasi Penyelenggaraan  
Kerjasama Wajib Antar Daerah  
Dalam Kerangka Otonomi Daerah*.  
Jurnal Pagaruyuang Law, Vol. 5, No. 2.
- Fiisabiilillah Faajri Dika, dkk. 2014. *Peran  
Modal Sosial Dalam Kerjasama Antar  
Daerah Kartamantul*. Jurnal Sosial dan  
Pembangunan (Mimbar) vol. 30 no. 2.
- Harsanto Tri Bambang, Rosyadi Slamet,  
Simin. 2015. *Format Kelembagaan  
Kerjasama Antar Daerah Untuk  
Pembangunan Ekonomi Kawasan  
Berkelanjutan*. Jurnal Sosial dan  
Pembangunan (Mimbar) vol 31, no 1.
- Tarigan, Antonius. 2006. *Kerjasama Antar  
Daerah Untuk Peningkatan  
Penyelenggaraan Pelayanan Publik  
Dan Daya Saing Wilayah*. Kasubdi  
Kelembagaan Pemerintah Daerah,  
Jurnal Borneo Administrator Vol. 7 No  
3.

Wahyudi Andi, Sari AP Maria. 2011.

*Kerjasama Anatar Daerah Untuk Meningkatkan Pembagunan Daerah dan Pelayanan Publik di Kawan Perbatasan.* Jurnal Borneo Administrator Vol. 7 No 3.

Warsono, Hardi. 2009. *Networking Dalam Intergovernmental Management.* Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol. 6, No. 1. Hal: 78-91.

Karya Tulis :

Sinaga, Murbanto. 2005. *Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Pembiayaan Pembangunan Daerah.* Departemen Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi: USU Repository.

Prosiding :

Muhaidin. 2015. *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengembangan Pariwisata Teluk Saleh, Pulau Moyo dan Gunung Tembora (SAMOTA).* Prosiding Konfrensi Nasional - 3.

Internet :

Arif, Yusticia. 2019. *Darurat Penanganan Sampah di Daerah Istimewa Yogyakarta.*

<https://www.kompasiana.com/yusticiaarif/5bc4334312ae9431f269cee3/darurat-penanganan-sampah-di-daerah-istimewa-yogyakarta#> (Diakses tanggal 10 Juni 2022).

Tarigan, Antonius. 2009. *Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah.* Topik Buletin.

[https://www.academia.edu/6757829/kerjasama\\_antar\\_daerah\\_kad\\_untuk\\_peningkatan\\_penyelenggaraan\\_pelayan\\_n\\_publik\\_dan\\_daya\\_saing\\_wilayah](https://www.academia.edu/6757829/kerjasama_antar_daerah_kad_untuk_peningkatan_penyelenggaraan_pelayan_n_publik_dan_daya_saing_wilayah) (Diakses tanggal 15 Juni 2022).

Website, Redaksi. 2016. *Hubungan Kerjasama Pemerintah Dengan Pihak Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia.* <https://politik.brin.go.id/kolom/ekonomi>

mi-politik-isu-isu-strategis/hubungan-  
kerjasama-pemerintah-dengan-pihak-  
swasta-dalam-pembangunan-  
infrastruktur-di-indonesia/ (Diakses  
tanggal 10 Juni 2022).