

**ANALISIS KETERKAITAN FUNGSIONAL WILAYAH DAN SEKTORAL
PERBATASAN JAWA TENGAH JAWA TIMUR DAN IMPLEMENTASINYA
DALAM KERJASAMA PENGEMBANGAN WILAYAH**

Mursid Zuhri

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Tengah

Email: zmursid_2010@yahoo.co.id

ABSTRACT

Incomplete understanding of regional autonomy local governments often have misperceptions of understanding of the implementation of regional autonomy. Sectoral and regional ego ego often be quite disturbing in the implementation of regional autonomy. Conditions that will undoubtedly lead to inefficiency and lack of local government pegelolaan serasian relations among local governments. Sectoral issues, externalities autonomous region, inter-regional interdependence function and hierarchy of public goods is a fundamental problem underlying the need for regional development and sectoral cooperation. Cooperation among local governments (counties/cities) in one province/provinces should be encouraged thing. The success and achievements of the cooperation is dependent upon the ability of the district/city level organizing cooperation in local development. Nevertheless, the role of the private and the public must also be examined and optimized. In line with the concept of good governance, networks of cooperation among these three actors will largely determine the quality/success of the implementation of regional autonomy of studies in the area Ratubangnegoro (Blora, Tuban, Apex and Bojonegoro), and the presence of a significant role in encouraging private sector co-operation supporting other business sectors. While in the case of cooperation in Pawonsari (Pacitan, Winton and Wonosari/Gunungkidul) occurs patterns that emerged from the realization of cooperation with local governments to improve the welfare of its people are relatively the highest compared to other areas. The issue of public services and the use of natural resources with a central area of cooperation. Some problems were found in this study on the implementation of the cooperation between the district/city is still the presence of differences in interest and priority areas/sectors cooperated, there are still large dependence on the central government, budgeting issues, and the legality of the law as an umbrella partnership. Therefore, things that need to be considered to sustain efektivitas and sustainability of cooperation between districts/cities are forming a strong partnership base. District/city government needs to monitor the potential, constraints and sectoral and regional cooperation. Furthermore, the results of such monitoring are classified in the published schemes for target groups to strengthen and improve the knowledge of stakeholders on the importance of such cooperation.

Keywords: Development District/City Cooperation, Sectoral and Regional Cooperation

PENDAHULUAN

Pemahaman yang tidak utuh tentang otonomi daerah seringkali menimbulkan mispersepsi pemerintah daerah dalam memaknai pelaksanaan otonomi daerah. Egosektoral dan egokedaerahan kerap kali menjadi hal yang cukup mengganggu dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kondisi itu niscaya akan menyebabkan inefisiensi pengelolaan pemerintah daerah serta kurang serasian hubungan antar pemerintah daerah.

Isu sektoral, eksternalitas daerah otonom, fungsi interdependensi antar daerah dan hirarki barang public merupakan beberapa pokok persoalan yang mendasari perlunya kerjasama pembangunan wilayah dan sektoral. Kerjasama antar pemerintah daerah (kabupaten/kota) dalam satu provinsi/antarprovinsi menjadi hal yang harus terus didorong. Keberhasilan dan capaian hasil kerjasama sangat tergantung kepada kemampuan pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan kerjasama dalam aras pembangunan di daerahnya. Walaupun demikian, peran swasta dan masyarakat juga harus dicermati dan dioptimalkan. Sejalan dengan konsep *good governance*, jejaring kerjasama antar ketiga aktor ini akan sangat menentukan kualitas/keberhasilan implementasi otonomi daerah.

Dari studi di kawasan Ratubangnegoro (Blora, Tuban, Rembang dan Bojonegoro), keberadaan dan peran swasta cukup signifikan dalam mendorong terjalannya kerjasama sektor usaha penunjang yang lain. Sementara dalam kasus kerjasama di Pawonsari (Pacitan, Wonogiri dan Wonosari/Gunungkidul) terjadi pola kerjasama yang muncul dari kesadaran bersama pemerintah kabupaten untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakatnya yang relative tertinggi dibanding daerah lain. Isu pelayanan public dan pemanfaatan sumberdaya alam

bersama menjadi bidang sentral yang dikerjasamakan.

Beberapa kendala yang ditemukan dalam studi ini pada pelaksanaan kerjasama antar pemerintah kabupaten/ kota adalah masih terdapatnya perbedaaan kepentingan dan prioritas bidang/sektor yang dikerjasamakan, masih besarnya ketergantungan kepada pemerintah pusat, masalah budgeting, dan legalitas hukum sebagai payung kerjasama.

Oleh karena itu, hal yang perlu diperhatikan untuk menopang efektivitas dan keberlanjutan kerjasama antar kabupaten/kota adalah membentuk basis kerjasama yang kuat. Pemerintah kabupaten/kota perlu melakukan monitoring terhadap potensi, kendala dan kerjasama sektoral dan daerah. Selanjutnya hasil monitoring tersebut diklasifikasi dalam skema-skema untuk dipublikasikan untuk memperkuat kelompok sasaran dan meningkatkan pengetahuan *stakeholders* terhadap pentingnya kerjasama tersebut.

Tujuan penyelenggaraan pemeritahan daerahm, sesungguhnya adalah pengembangan semangat demokrasi, peningkatan peranserta dan pembudayaan masyarakat, dan pemerataan keadilan bagi seluruh rakyat indonesia.

Sejak lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, kenyataannya praktek desentralisasi dan otonomi daerah masih mencari bentuknyanya yang pas. Tidak seperti masa lalu ketika DPRD diperankan sebagai lembaga stempel terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah, pelimpahan fungsi dan wewenang kepada daerah telah membuat wewenang DPRD menjadi jauh lebih besar.

Mereka bukan hanya bertugas menyusun Perda, melainkan juga diberi kewenangan untuk memantau dan mengawasi Pemerintah Daerah. Namun sayang, pelaksanaan kewenangan tersebut masih belum maksimal karena banyak keputusan-keputusan yang penting hampir bisa dikatakan datang dari inisiatif eksekutif. Peran DPRD dalam pengawasan masih dalam level yang rendah. Bahkan banyak kasus fungsi pengawasan dan kontrol untuk penopang demokrasi kurang maksimal dalam praktek.

Di sisi lain, otonomi daerah juga telah memberikan beberapa perubahan dan peluang partisipasi masyarakat sipil (*civil society*) untuk melakukan pembaruan. Namun partisipasi masyarakat masih sangat terbatas. Masyarakat masih mempunyai daya tawar-menawar yang rendah dari segi kemampuan untuk mempengaruhi para pengambil kebijakan. Kendati menghadapi banyak sekali tuntutan untuk mewujudkan proses pengambilan kebijakan yang partisipatif, namun pemerintah daerah cenderung mempertahankan dan menyukai pendekatan *top-down*. Mereka mengutarakan berbagai alasan yang antara lain: bahwa pendekatan semacam itu proses penyusunan kebijakan menjadi lebih cepat dan lebih efisien; bahwa pendekatan semacam itu membantu menyelaraskan antara perencanaan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah; dan bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah.

Dari pelaksanaan di lapangan, muncul berbagai persoalan yang cenderung kompleks dan multi demensional. Berbagai kalangan telah memprediksi akan terjadi kesimpangsiuran pemahaman dan pengotak-kotakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan inefisiensi pengelolaan pemerintahan daerah, kemudian hubungan serasi antara Pemerintah Pusat Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota

tidak terpelihara. Munculnya gejala-gejala negatif tersebut diatas patut mendapatkan perhatian serius karena cepat atau lambat mempengaruhi disintegrasi bangsa. Melihat letak kondisi sosial budaya, ekonomi dan politik seperti sekarang ini maka hubungan antara pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah yang lain patut mendapatkan perhatian serius. Bagaimana hubungan antara mereka merupakan perekat sosial yang menentukan ketahanan nasional. Karena itu isu-isu tersebut mesti diletakkan dalam rangka kejasama pembangunan wilayah dan dikaji secara mendalam. Pertimbangannya adalah, **pertama** pembangunan dimasa lalu sarat dengan sentralisme; semua otoritas pembangunan berada ditangan dan diatur sepenuhnya oleh pemerintah pusat. **Kedua**, Disadari bahwa kelembagaan kerjasama pembangunan wilayah memiliki urgensi penting, tetapi kerjasama tersebut sebenarnya memiliki urgensi ideal. **Ketiga**, ketidakjelasan arah kerjasama pembangunan wilayah dapat menjadi ancaman nyata terhadap masa depan integrasi nasional dan prospek otonomi daerah.

Mengacu pada ketiga pertimbangan tersebut, perlu dianalisis pola atau model kerjasama pembangunan wilayah.

Secara umum penulisan makalah ini adalah berusaha mengetahui betapa pentingnya kerjasama pembangunan wilayah dalam proses baik dalam skala lokal, regional dan nasional. Sedangkan secara spesiifik penulisan makalah ini meliputi: mengidentifikasi isu dan permasalahan yang terkait dengan pembangunan wilayah dan fungsional di era otonomi daerah dan desentralisasi, serta mengeventarisasi pola model kerjasama pembangunan wilayah.

BAHAN DAN METODE

Untuk mencapai tujuan dan metode output yang diharapkan dilakukan kejian, baik teoritis dan empiris, yang terdiri: (1) Kajian

konsep untuk memperoleh definisi yang jelas tentang kerjasama wilayah dengan mencari landasan landasan teoritis, berupa kajian kepustakaan serta kejian empiris; (2) melakukan inventarisasi isu-isu aktual (analisa berita) atau eksplorasi empiris dan kajian terhadap dokumen peraturan perundang-undangan menyangkut kerjasama wilayah (3) Melakukan pendalaman kasus model kerjasama pembangunan wilayah di lapangan untuk memperoleh gambaran lebih lenbngkap dan detail terhadap beberapa isu determinan dan model kerjasama wilayah berdasarkan inventarisasi. Kerangka yang dapat digunakan adalah berdasarkan karakteristik kegiatan sektoral seperti: (a) sektor-sektor yang berkaitan dalam peningkatan pendapatan, seperti sektor yang berkaitan dengan pembangunan fisik dan investasi; (b) sektor-sektor yang berperan dalam mengurangi beban, seperti sektor-sektor yang yang relatif lunak, contohnya pendidikan, kesehatan dan sosial, (c) Analisis, yang bertujuan menentukan faktor-faktor determinan dan prioritas dalam kerjasama pembangunan wilayah. Objek penelitian adalah semua kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah perbatasan Jawa Tengah-Jawa Timur. Variabel penelitian adalah tingkat hubungan fungsional wilayah dengan indikator-indikator sebagai berikut:

- Ekonomi Ruang (*Spatial Economic*) yang dilihat dari sektor ekonomi pertanian, industri dan jasa yang saling terkait.
- Pola hubungan produksi dalam spatial linkage daerah pertabatan yang dilihat dari keterkaitan antara masukan-keluaran.
- potensi-potensi fisik dan prasarana (jaringan jalan, transportasi, ketergantungan ekologis).

Teknik pengumpulan data, data primer dengan cara triangulasi, yaitu (1) interview guide, (2) studi dokumenter, dan (3) pengamatan. Teknik analisis menggunakan analisis deskriptif, dengan memperhatikan *spatial linkage* pada wilayah perbatasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pola Kerjasama Pembangunan Wilayah

1. Kerjasama antar wilayah Terjadi Hubungan Fungsional

Selain kerjasama yang melibatkan beragam sektoral dan *stakeholders* pada suatu wilayah, bentuk kerjasama yang lain adalah kerjasama antarwilayah. Kerjasama ini baik untuk suatu sektor tertentu atau lebih, dengan melibatkan hanya pemerintah, khususnya pemerintah daerah dan/atau melibatkan *stakeholders* non pemerintah, yaitu pihak swasta/ perusahaan dan masyarakat.

1.1. Pengembangan Kawasan Pacitan-Wonogiri-Wonosari (Pawonsari)

Kerjasama yang melibatkan beberapa wilayah, beragam sektor, juga melibatkan pihak swasta adalah proyek pengembangan kawasan segitiga Pawonsari yang meliputi beberapa simpul pusat pertumbuhan, melibatkan Provinsi yang berbeda yaitu 3 kabupaten. Kerjasama ini ditujukan meningkatkan kondisi sosial ekonomi masyarakat di kawasan tersebut, dengan menggali dan memanfaatkan potensi wilayah, khususnya sektor strategis. Kerjasama antar tiga pemerintah daerah kabupaten ini telah berjalan cukup lama, berupa Rapat Koordinasi dan Pembuatan Rencana Kerja. Salah satu rencana besarnya adalah mengelola dan mengembangkan kawasan Pawonsari, Selain beberapa rencana pembangunan infrastruktur penunjang jalan berupa jalur Jawa Selatan.

Sementara pola hubungan fungsional wilayah dilihat dari alktivitas wilayah dan sektoral, dapat dikatakan

bahwa Baturetno berfungsi sebagai pusat (Nodal) bagi daerah perbatasan Pacitan yaitu Kecamatan Punung. Sektor-sektor ekonomi yang membentuk hubungan wilayah fungsional adalah sektor perdagangan dan industri.

Implikasi bentuk hubungan fungsional wilayah seperti ini menjadikan Kecamatan Baturetno merupakan titik tumbuh dari Kecamatan Perbatasan Wonogiri (Jateng) dan Kecamatan Punung (Jatim) merupakan titik tumbuh dari Kecamatan Perbatasan Pacitan. Kedua Kecamatan dapat dibentuk kerjasama suatu “pembangunan wilayah fungsional”. Dengan pendekatan ini diharapkan perbatasan tersebut lebih cepat berkembang.

Banyak Potensi sosial ekonomi yang ada di daerah Punung (Jatim) dan Baturetno (Jateng), yang dapat dikerjakamkan sehingga menjadi kekuatan wilayah yang bersangkutan.

1.2. Kerjasama Purwantoro, Wonogiri

(Jateng) – Badegan, Ponorogo (Jatim).

Pola hubungan Fungsional Antar Perbatasan Purwantoro-Badegan terjadi dalam sektor perdagangan, sektor pertanian dan sektor industri kecil. Disektor perdagangan barang-barang dagangan dari Solo, Wonogiri Kota serta dari Ponorogo. Dalam konteks ini Pnorogho sebagai pemasok barang-barang dagangan kebutuhan sehari-hari meliputi barang-barang kelontong, hasil bumi, bahan bangunan, alat-alat elektronik dan mebelair.

Implikasi bentuk hubungan kedua wilayah ini adalah Kecamatan Purwantoro merupakan titik tumbuh dari kecamatan perbatasan wonogiri Jawa Tengah dan Kecamatan Badegan merupakan titik tumbuh Kabupaten Ponorogo Jawa Timur.

1.3. Kerjasama Kecamatan Sambungmacan (Sragen) Mantingan (Ngawi)

Pola hubungan fungsional antara Kecamatan Sambungmacan (Sragen) dan Kecamatan Mantingan (Ngawi) secara fungsional terjadi hubungan fungsional dalam perdagangan. Para pedagang sayur menjual dagangannya ke Mantingan, dengan kata lain Mantingan merupakan pasar sayuran. Sedangkan Sambungmacan merupakan pasar bagi pedagang sapi dari Mantingan.

Implikasi bentuk hubungan menjadikan Kecamatan Sambungmacan merupakan titik tumbuh dari Kecamatan Perbatasan Sragen (Jateng) dan Kecamatan mantingan (Jatim) merupakan titik tumbuh dari kecamatan Perbatasan Ngawi.

2. Kerjasama antar wilayah berpotensi terjadi hubungan

2.1. Kecamatan Gondang (Sragen) – Sine (Ngawi)

Antara Gondang dan Sine terjadi hubungan searah. Gondang merupakan pemasok tenaga kerja terutama untuk perkebunan teh di Sine, disamping itu Sine juga merupakan pasar bagi pedagang sayuran dari Gondang. Sebaliknya Sine tidak memiliki akses terhadap aktivitas ekonomi terhadap Gondang. Kecamatan Sine mempunyai lahan perkebunan Karet seluas 908,89 ha yang terdiri atas 102,92 ha tanaman belum menghasilkan 800,77 ha tanaman muda dan 3,20 ha tanaman tua dengan produksi 1.320,82 ton pertahun. Selain tanaman karet, Sine juga menghasilkan tanaman utama lainnya yang potensial yaitu teh. Luas lahan pekebunan teh di Sine 370,44 ha dengan produksi 141,6 ton.

Tabel 1. Jenis Tanaman, Luas Lahan dan Hasil Produksi Kecamatan Sine.

Jenis	Luas (ha)	Produksi (ton)
Teh	370,44	141,600
Kelapa	580,00	359,561
Kapok Randu	398,00	59,300
Cengkeh	306,00	62,710
Jambu mete	1.137,00	1.190,000
Kopi	96,00	21,632
Karet	906,89	1.320,82

Sumber: Ngawi Dalam Angka 2011.

Untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja, perlu *supply* dari luar kecamatan, tentu dari Kecamatan (Gondang) mengingat tenaga produktif yang di Kecamatan Sine relatif kecil/terbatas yakni penduduk usia produktif 16-55 tahun) sebanyak 16.760 orang yang terdiri atas laki-laki 6.650 orang perempuan 10.110 orang.

2.2. Kecamatan Cepu (Blora) Kecamatan Padangan (Bojonegoro)

Hubungan ketergantungan antara Kecamatan Cepu dengan kecamatan Padangan terjadi dalam sektor perdagangan dan industri. Sebenarnya hubungan dua Kecamatan tidak mengarah pada hubungan fungsional tetapi hubungan ketergantungan. Para pedagang kecamatan Padangan menjual barang dagangannya ke pasar Cepu, demikian juga hasil-hasil industri dan kerajinan. Sebaliknya aktivitas ekonomi kecamatan Cepu tidak tertarik ke kecamatan Padangan.

Tingkat ketergantungan Padangan ke Cepu di sektor perdagangan cukup kuat karena fasilitas pasar Cepu lebih unggul dibanding Padangan serta didukung oleh lancarnya transportasi. Selain itu akses Padangan ke pusat ibukota Bojonegoro relatif jauh yakni \pm 50 km, sehingga lebih tertarik ke Cepu yang jarak tempuhnya sangat dekat.

Barang-barang dagangan dari Padangan yang dijual ke Cepu meliputi hasil industri, hasil bumi, dan peternakan.

Implikasi pembentukan hubungan fungsional wilayah potensi Kecamatan Cepu cukup baik khususnya untuk sektor perdagangan dan jasa. Peran sektor pertambangan cukup besar bagi perkembangan ekonomi Cepu. Sementara itu kecamatan Padangan (Jatim) letaknya berhimpitan dengan Kecamatan Cepu fasilitas ekonomi di Kecamatan Padangan relatif terbatas. Dengan demikian kecamatan Cepu dan kecamatan Padangan merupakan satu wilayah fungsional, Cepu berfungsi sebagai nodal sedangkan Padangan berfungsi sebagai *pheri-pheri*.

2.3. Kecamatan Sale, Rembang (Jateng) Kecamatan Jatirogo Tuban (Jatim)

Interaksi aktivitas di dua kecamatan ini berjalan seimbang, tetapi condong tertarik ke Jatirogo.

Masyarakat Sale menjual produk-produknya dan membeli barang-barang kebutuhan sehari-hari ke Jatirogo, seperti hasil pertanian, mebel, industri kecil, kapur putih (ke Surabaya). Tertariknya aktivitas ekonomi masyarakat Sale ke Jatirogo karena: (1) masalah pasar, pasar di kecamatan Sale semuanya pasar desa yang terjadi pada hari tertentu, 1 kali dalam satu minggu. Pada pasar desa komoditas yang ditransaksikan hanya terbatas produk-produk setempat. (2) masalah transportasi, transportasi umum yang menghubungkan Kecamatan Sale-Jatirogo relatif terbatas (3) Produktivitas sektor pertanian rendah.

Rendahnya produktivitas ini karena besar sawah di Kecamatan Sale adalah sawah tadah hujan (770 ha), sedangkan sawah irigasi teknis (550 ha) hanya ditanami padi terus menerus (tanpa pola tertentu) sehingga hasilnya kurang maksimal. Untuk itu dalam pengembangan ekonomi dapat dilakukan dengan: 1) pembuatan pasar; 2) meningkatkan sarana transportasi dan mengembangkan sektor pertanian dengan pola tanam yang mengarah pada hortikultura yang didukung agroindustri.

SIMPULAN

Belajar dari seluruh kasus, beberapa hal penting dapat disimpulkan bahwa diperlukan model kerjasama pembangunan wilayah dan sektoral yang didukung dengan hubungan fungsional. Hal ini didasarkan pada pokok persoalan yang berkembang

seperti isu sektoral, eksistensi daerah otonom; fungsi interdependensi antar daerah; dan hirarki dari barang publik. Kemudian dari pokok persoalan perkembangan wilayah, analisis kebutuhan kerjasama wilayah. Mendorong intensitas sektoral tertentu pada wilayah tertentu; Kerjasama antar daerah. Berbagai bentuk potensi yang dapat dimanfaatkan dalam pelaksanaan kerjasama pembangunan antar wilayah perbatasan meliputi keterlibatan swasta, kesadaran saling bekerjasama, inisiator kerjasama wilayah dan sektor. Sedangkan kendala pelaksanaan dan pengembangan kerjasama lebih kepada perbedaan kepentingan dan prioritas; besarnya harapan terhadap pemerintah pusat; kuatnya pemerintah pusat; permasalahan dan dokumen legalitas sebagai payung kerjasama.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.
Rencana Strategis Direktorat kerjasama pembangunan sektoral dan daerah, 2003.
- Baumol, WJ, 1977 Economy Theory and operation analysis. Printice Hall, Inc New Jersey.
- Blair, John P, 1991 Urban and Regional Economics Richard Irwin Inc, Boston.
- Irsad, W 1962, Introduction to Regional Science, John Hopkins Press. London.
- Kameo D dan P. Rietveld “ Regional Income In Indonesia, a comment “Ekonomi dan Keuangan Indoenesia, Vol 35 No. 4 1987, pp. 451 – 459.
- Lincoln Arsyad, Ekonomi Perencanaan, BPFE Yogyakarta.
- Rencana Strategis Daerah Jawa Timur, 2011.
- Rencana Strategis Daerah Jawa Tengah 2011.