

Kerja Sama Antardaerah di Era Otonomi: Belajar dari Keunikan Pawonsari¹

Ubaidillah
Muhammad Yunus

Kerja sama antardaerah menjadi isu penting di era otonomi daerah di tengah egoisme daerah yang justru muncul sebagai respon atas desentralisasi. Egoisme daerah bahkan telah melahirkan sejumlah konflik antardaerah yang berbatasan langsung. Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul, tiga kabupaten yang relatif tertinggal di bagian selatan Pulau Jawa justru mampu merintis kerja sama yang diberi nama "Pawonsari". Diawali dengan keinginan kuat tiga bupati untuk membuat nota kesepahaman yang kemudian menjadi landasan kerja sama operasional (KSO), kerja sama disusun dan dilaksanakan. Sekretariat bersama dibentuk dan ditempatkan secara bergiliran dengan pembiayaan bersama tiga kabupaten yang terlibat. Dukungan politis juga datang dari legislatif dengan dikeluarkannya keputusan DPRD tiga kabupaten. Sumber permasalahan bersama yaitu keamanan dan air bersih justru menjadi sektor utama yang dikerjasamakan. Masyarakat dilibatkan tidak hanya pada pelaksanaan tapi juga pada penyusunan KSO. Sampai tahun 2004, sudah empat KSO yang dilaksanakan dan empat KSO lain telah selesai dibuat. Meski tetap dalam kerangka Pawonsari, kerja sama yang dibangun dapat hanya melibatkan dua dari tiga kabupaten anggota Pawonsari. Kerja sama ketiga kabupaten di sektor air bersih telah mendatangkan bantuan dari Pemerintah Pusat melalui proyek pipanisasi senilai 5 milyar rupiah. Pelayanan publik di bidang kesehatan dan pendidikan juga telah menjadi jauh lebih baik. Kelembagaan kerja sama dibuat lentur dan KSO dirancang untuk melayani kebutuhan masyarakat. Keberhasilan membangun kerja sama Pawonsari ini membuktikan bahwa kerja sama sangat mungkin dibangun walau daerah-daerah yang melakukan kerja sama bukan merupakan daerah kaya dan terletak jauh dari ibukota provinsi. Keinginan kuat untuk maju membuat kerja sama menjadi sangat mungkin bagi Pawonsari.

Kata kunci: kerja sama, pelayanan publik, otonomi daerah

¹ Diangkat dari salah satu kasus dalam Studi Penyusunan Modul Kasus Sukses Pembangunan Daerah untuk Pemerintah Daerah, kerja sama antara Center for Economic and Social Studies (CESS), Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP) dengan dukungan JICA dan Ditjen Bina Bangsa Depdagri.

Otonomi daerah dan desentralisasi yang telah berjalan efektif sejak tahun 2001 lalu telah membawa dampak yang kurang menguntungkan bagi hubungan antardaerah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan (kecuali enam bidang yang ditangani Pemerintah Pusat) cenderung ditanggapi dalam konteks individu daerah. Daerah-daerah otonomi seakan muncul menjadi kerajaan-kerajaan kecil dengan kemerdekaan dalam menentukan berbagai hal dan berposisi sejajar dengan Pemerintah Pusat. Segala bentuk potensi kekayaan yang ada di daerahnya diklaim menjadi milik daerah dan dikelola sendiri tanpa boleh ada pihak lain yang mencampuri.

Akibatnya, tidak lama setelah secara efektif diterapkan, beragam konflik mulai bermunculan. Daerah otonomi menuntut hak atas sarana-sarana ekonomi milik pemerintahan lain (pusat atau daerah lain) yang ada di daerahnya, misalnya hak pengelolaan bandar udara dan pelabuhan. Sementara itu, tidak sedikit muncul konflik antardaerah baik terkait dengan perebutan aset maupun terkait permasalahan yang terjadi di suatu daerah yang letaknya bersebelahan dengan daerah lain. Akibat kurang tepat memberi makna pada otonomi daerah, angin reformasi justru menyuburkan bibit-bibit perselisihan antarwilayah yang berdekatan. Sejumlah konflik mencuat ke permukaan di antaranya konflik sampah di tempat pembuangan akhir (TPA) Bantar Gebang, konflik *fishing ground* antarnelayan di Pantai Utara Jawa, perebutan pulau di

wilayah Kepulauan Seribu, konflik air di Cokrotulang yang terletak antara Sragen dan Kota Surakarta, serta konflik lahan tempat pemakaman umum (TPU) antara Kota Surakarta dan Kabupaten Sukoharjo. Tidak tuntasnya masalah banjir di Jakarta juga disebabkan oleh tidak terbangunnya komunikasi yang baik antara Pemerintah Daerah Provinsi Jakarta dan pemerintah daerah yang wilayahnya menjadi daerah penyangga Ibukota Jakarta. Konflik seakan tak berujung dan masing-masing daerah muncul dengan egoisme kepentingan sendiri demi memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari hubungan antardaerah.

Bukankah UU tentang pemerintahan daerah menyediakan peluang bahkan mendorong daerah untuk bekerja sama dengan daerah lain? Beberapa provinsi bahkan telah membentuk biro kerja sama antardaerah di dalam struktur pemerintahannya. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa membangun kerja sama antardaerah bukanlah hal mudah. Tidak jarang kerja sama terjebak hanya sebatas nota kesepahaman (MoU) tanpa tindak lanjut. Tidak sedikit pula, karena berorientasi pada skala yang besar, rintisan kerja sama menjadi berhenti di tengah jalan karena skala yang besar membuat daerah untuk saling mengambil kepentingan yang besar pula. Kerja sama Pawonsari, yang terjalin di antara tiga kabupaten di wilayah selatan Pulau Jawa, mungkin bisa menjadi bahan pembelajaran mengenai bagaimana daerah bisa membangun kerja sama yang baik dan menguntungkan satu sama lainnya.

KERJA SAMA ANTARDAERAH PAWONSARI: MENGANGKAT POTENSI, MENGHIMPUN PERMASALAHAN

Kesamaan Potensi sebagai Modal Dasar

Kesamaan dalam potensi alam dan kedekatan kultural telah mempertautkan tiga kabupaten di tiga provinsi yang berbeda, yaitu Kabupaten Pacitan di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Wonogiri di Provinsi Jawa Tengah, dan Gunung Kidul di Provinsi D.I. Yogyakarta ke dalam sebuah ikatan kerja sama. Kemiripan karakteristik yang dimiliki telah membuat ketiganya merasa perlu berangkuhan untuk maju. Letak tiga kabupaten tersebut bersebelahan dan tidak memiliki batas-batas alamiah seperti sungai atau jurang. Oleh karenanya, mobilitas penduduk antardaerah begitu mudah dan tinggi. Sumber daya alam, infrastruktur dan layanan publik dapat dengan mudah dimanfaatkan dan dinikmati secara bersama.

Kabupaten Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul selama ini dikenal sebagai daerah tertinggal. Pendapatan asli daerah (PAD) yang diperoleh Kabupaten Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul masing-masing hanya mencapai Rp11,6 miliar, Rp22 miliar, dan Rp22,8 miliar pada tahun 2003. Bagi Kabupaten Wonogiri, jumlah tersebut bahkan tidak cukup untuk membiayai belanja rutin gaji pegawai daerah selama dua bulan yang mencapai Rp33 miliar.

Aktivitas ekonomi, sosial, dan budaya di ketiga kabupaten sama-sama mengarah ke kawasan Solo dan sekitarnya. Walau secara administrasi Kabupaten Pacitan masuk ke wilayah provinsi Jawa Timur,

namun secara ekonomi, sosial dan budaya lebih banyak berkiblat ke Solo. Akses jalan dari Pacitan ke Solo relatif lebih bagus dan kondisinya lebih baik ketimbang akses ke Ponorogo di Jawa Timur.

Wilayah Pawonsari mempunyai sumber daya alam yang besar terutama keberadaan kawasan karst¹ yang memanjang dari Pacitan hingga Gunungkidul. Tidak heran jika di sejumlah lokasi sering ditemukan fosil binatang dan gua-gua. Oleh karenanya, ada kebutuhan agar potensi sumber daya alam tersebut dapat dikelola bersama dengan tujuan menjaga kelestarian dan mengembangkan potensi wisata pantai dan wisata gua.

Miskinnya sumber daya alam terutama lahan pertanian menyebabkan penduduk di tiga kabupaten tersebut tidak dapat hidup hanya bertumpu pada sektor pertanian. Oleh karena itu tidak sedikit penduduk yang merantau untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Karakter masyarakat yang suka merantau ini lazim disebut boro, kependekan dari nglemboro yang artinya mengembara. Mereka meninggalkan daerahnya untuk sementara waktu untuk kemudian pulang kembali pada saat-saat tertentu. Berbeda dengan perantau menetap, masyarakat boro adalah perantau yang mempunyai harapan untuk kembali ke daerah asalnya. Ikatan batin masyarakat boro dengan kampung halaman amat kuat, begitu pula halnya dengan solidaritas antara warga Wonogiri, Pacitan, dan Gunungkidul.

Pada tahun 2001 terdapat sebanyak 83.425 orang atau sekitar 7,5 persen dari jumlah penduduk Kabupaten Wonogiri yang boro setiap bulan. Para boro pada

¹ Kawasan karst adalah kawasan yang terjadi akibat naliknya dasar laut.

umumnya pergi bekerja sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri atau berusaha di sektor informal di perkotaan sebagai pedagang baso, jamu gendong dan nasi goreng. Dana *remittance* yang dikirim oleh para boro cukup besar dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap ekonomi keluarga. Tak heran jika banyak rumah di desa-desa dibangun cukup megah walau letaknya jauh dari kota.

Masalah Merentang dari Kemiskinan Sumber Daya sampai Konflik Perbatasan

Kabupaten Pacitan, Wonogiri dan Gunung Kidul bukanlah daerah yang kaya akan sumber daya alam, baik sumber daya pertanian, hutan maupun minyak, gas dan barang tambang. Sebagian besar lahan pertanian merupakan tegalan dan hanya sedikit yang berupa lahan sawah. Secara alamiah, ketiga kabupaten memiliki garis pantai selatan Lautan Hindia yang potensial bagi jalur pelayaran kapal. Hanya saja, belum ada pelabuhan besar untuk menampung kapal-kapal samudera.

Sejumlah kawasan di tiga kabupaten tersebut masih terisolasi akibat infrastruktur jalan yang kurang memadai. Oleh karena itulah ketiganya berkepentingan terhadap pembangunan jaringan jalan lintas selatan Pulau Jawa yang diharapkan mampu membawa perubahan yang signifikan terhadap perkembangan perekonomian daerah mereka.

Lahan di tiga kabupaten tersebut didominasi pegunungan berbatu gamping dan kapur terutama di bagian selatan Pegunungan Seribu. Tak heran jika ketersediaan air menjadi persoalan utama yang dihadapi oleh tiga kabupaten tersebut. Air sangat sulit didapat dan walaupun ada harganya cukup mahal. Mereka meman-

faatkan air bawah tanah di kawasan pegunungan karst dengan melakukan pengeboran hingga kedalaman 200-250 meter dan kemudian mengangkat air tersebut dengan bantuan generator listrik. Yang menarik, akibat perbedaan faktor topografi kadangkala sumber mata air justru dimanfaatkan oleh daerah tetangganya. Sumber mata air di Kecamatan Praci di Kabupaten Wonogiri justru lebih mudah dialirkan ke kawasan-kawasan yang ada di Kabupaten Gunungkidul dibanding ke kawasan yang ada di Kabupaten Wonogiri sendiri.

Permasalahan lainnya terkait dengan penanganan gelandangan dan pengemis, perbedaan kualitas pelayanan publik, keterbatasan infrastruktur, dan kesulitan memperoleh air bersih. Penanganan perpindahan gelandangan dan pengemis (gepeng) misalnya, selama ini tidak kunjung tuntas karena cenderung selalu diselesaikan secara pragmatis yaitu dengan mengirim mereka ke jalan-jalan sekitar hutan di wilayah perbatasan. Cara penanganan seperti itu terus berlangsung sehingga permasalahan gepeng tidak kunjung terpecahkan.

PERJALANAN PANJANG MEWUJUDKAN KERJA SAMA

Merintis Kerja Sama Antardaerah

Inisiatif kerja sama di antara tiga kabupaten yang berada di tiga wilayah provinsi ini sebenarnya telah digagas sejak akhir tahun 1980-an. Hanya saja, proses formalisasi kerja sama pada saat itu tidaklah mudah. UU No.5/1974 mengharuskan kerja sama antardaerah kabupaten atau kota memperoleh persetujuan gubernur terlebih dulu. Namun munculnya

UU No.22/1999 menggantikan UU No.5/1974 telah memberikan peluang untuk meningkatkan status kerja sama ketiga kabupaten tersebut. Pada Pasal 87 UU No.22/99 disebutkan bahwa daerah otonom mempunyai kewenangan untuk melakukan kerja sama. Melalui UU ini, ketiga kabupaten dapat langsung membangun kerja sama, bahkan hingga ke tingkat unit kerja teknis, tanpa harus meminta persetujuan masing-masing gubernur terlebih dahulu. Kesamaan persepsi dan kepentingan telah mendorong ketiga Bupati yaitu Soetrisno dari Kabupaten Pacitan, Begug Poernomosidi dari Kabupaten Wonogiri, dan Yoetikno dari Kabupaten Gunung Kidul membuat kesepakatan kerja sama.

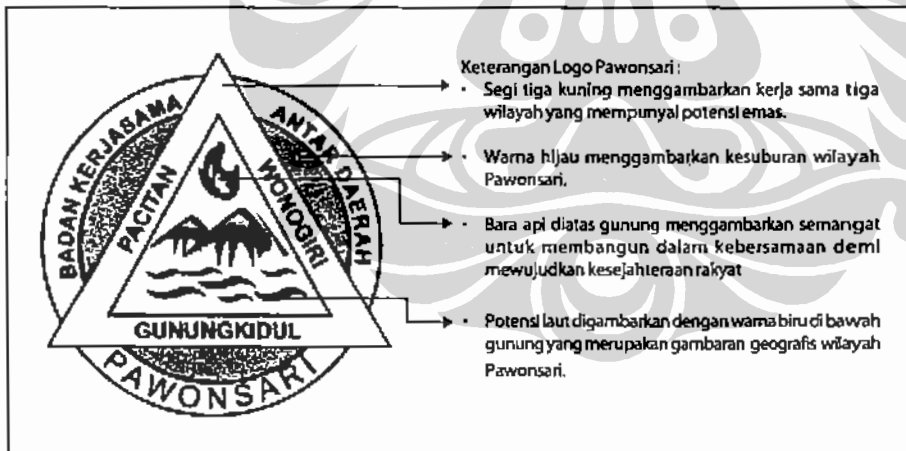
Proses mewujudkan kerja sama di antara tiga kabupaten ini relatif tidak banyak menemui kendala karena embrio kerja sama telah terjalin cukup lama. Dengan membangun visi dalam bekerja sama, ketiga kabupaten mempunyai harapan besar terhadap terjadinya perubahan menuju keadaan yang lebih baik. Melalui kerja sama, ketiga kabupaten

berharap mampu mengubah status daerahnya dari status daerah tertinggal menuju daerah yang lebih maju.

Nama Pawonsari dipilih karena dinilai mudah diingat. Nama ini juga dianggap lebih santun dibanding Pawon Gundul yang merupakan kependekan dari *Pacitan, Wonogiri, dan Gunung Kidul*. Alasan lainnya adalah karena nama Pawonsari sudah dikenal luas oleh masyarakat di tiga kabupaten tersebut. Nama yang sudah melekat di masyarakat menjadi faktor penting untuk menumbuhkan kebanggaan baik pada pemerintah daerah maupun masyarakat terhadap daerahnya.

Kesepakatan kerja sama dituangkan ke dalam *memorandum of understanding (MoU)* yang berlaku selama lima tahun dengan evaluasi yang dilakukan setiap tahun. Bertempat di Kabupaten Wonogiri, ketiga bupati menyepakati MoU pada tanggal 4 November 2002. MoU menjadi tonggak awal komitmen ketiga kabupaten dalam menyongsong kemajuan melalui kerja sama yang saling menguntungkan. Sasaran akhir dari kerja sama

BERPUSATAKAN PUSAT



Pawonsari diarahkan secara langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Pawonsari itu sendiri.

Meski demikian, disadari bahwa mencapai sasaran tersebut tidaklah mudah. Sifat MoU yang disepakati oleh ketiga bupati masih sangat umum sehingga hanya dapat menjadi landasan dan pedoman bagi terbangunnya kerja sama. Oleh karena itu harus dilakukan penentuan skala prioritas di masing-masing kabupaten agar kerja sama dapat dinikmati langsung oleh masyarakat. Agar terjadi koordinasi, ketiga kabupaten kemudian membentuk satu sekretariat kerjasama yang diberi nama Sekretariat KAD Pawonsari. Lokasi Sekretariat ditetapkan bergiliran setiap tiga tahun. Untuk periode tiga tahun pertama yaitu tahun 2002/2006, lokasi Sekretariat KAD Pawonsari ditetapkan berada di Kabupaten Wonogiri. Untuk periode tahun 2006/2009 lokasi Sekretariat ditentukan di Kabupaten Gunungkidul, dilanjutkan di Kabupaten Pacitan untuk periode tiga tahun berikutnya.

Mengubah Masalah menjadi Sumber Daya Kerja Sama

Pada tahap awal, kerja sama Pawonsari diarahkan untuk mengeliminasi potensi konflik di wilayah perbatasan yang timbul akibat perbedaan dalam kualitas layanan publik di antara tiga kabupaten tersebut. Wilayah perbatasan Pacitan-Wonogiri dan Wonogiri-Gunungkidul selama ini menyimpan banyak permasalahan yang berpotensi untuk berkembang menjadi konflik horisontal. Permasalahan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Bidang perhubungan, yaitu keserawutan jalur trayek angkutan umum

yang melintasi ketiga kabupaten, lalu lalang kendaraan angkutan berat lintas kabupaten, serta perbedaan tarif retribusi pengujian kendaraan bermotor.

2. Bidang pariwisata, yaitu belum adanya koordinasi untuk mengembangkan potensi wisata pantai dan wisata gua yang dimiliki oleh ketiga kabupaten sehingga sumbangan sektor pariwisata terhadap produk domestik regional bruto (PDRB) dan penerimaan masing-masing daerah masih cukup rendah.
3. Bidang pendidikan, yaitu adanya perbedaan di antara tiga kabupaten mengenai kebijakan pemberian beasiswa bagi siswa berprestasi dari keluarga tidak mampu. Perbedaan ini memunculkan kecemburuan terutama di wilayah perbatasan karena siswa berprestasi yang bersekolah di satu kabupaten tertentu tidak dapat memperoleh beasiswa karena siswa tersebut merupakan warga kabupaten lain. Kondisi ini memunculkan kebingungan, apakah beasiswa diberikan berdasarkan lokasi sekolah atau administrasi kependudukan? Begitu juga persoalan perbedaan standar nilai kelulusan yang menyulitkan para siswa di wilayah perbatasan dalam menentukan sekolah.
4. Bidang kesehatan, yaitu perbedaan tarif layanan puskesmas yang menyebabkan masyarakat perbatasan datang berduyun-duyun untuk berobat ke puskesmas yang menetapkan tarif lebih murah walau puskesmas tersebut terletak di wilayah kabupaten tetangganya. Kondisi ini membuat ketidaknyamanan para petugas di puskesmas tertentu karena merasa mendapat penilaian buruk dari

penduduk yang bertempat tinggal di dalam wilayah kerja administratif puskesmas bersangkutan.

5. Bidang penyediaan air bersih, yaitu ketiga daerah sama-sama memiliki masalah kekurangan air akibat letak geografis yang tidak mendukung. Ada beberapa sumber mata air yang secara administratif berada di Kabupaten Wonogiri, namun karena alasan teknis dan efisiensi justru dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di wilayah kabupaten tetangganya.

Segala permasalahan tersebut dijadikan sasaran kerja sama. Masalah bersama dipandang sebagai titik strategis kerja sama karena menyangkut kepentingan bersama sehingga masing-masing kabupaten memiliki keinginan kuat untuk mengatasinya. Keinginan inilah yang memunculkan komitmen ketiga kabupaten dalam menjalin kerja sama. Sejalan dengan keinginan tersebut, masing-masing pemerintah daerah menyiapkan seluruh unit kerja dan dinas teknis yang sektornya menjadi obyek kerja sama. Persiapan tersebut mencakup penyiapan program, sumber daya manusia dan peningkatan pemahaman kerja sama secara keseluruhan. Meskipun di masing-masing kabupaten terdapat bidang khusus yang menangani tugas pokok dan fungsi (tupoksi) kerja sama, seluruh unit kerja dan dinas teknis yang terkait dengan permasalahan yang menjadi obyek kerja sama tetap dilibatkan dalam setiap perencanaan dan pelaksanaan kerja sama. Jadi sejak tahap awal upaya membangun kerja sama tidak hanya ditangani oleh bidang yang memiliki tupoksi kerja sama antardaerah.

Perjalanan Panjang Mengembangkan Kerja Sama

Upaya membangun dan mengembangkan kerja sama tentu saja tidak berhenti pada MoU. Dukungan politik datang dari lembaga legislatif melalui persetujuan DPRD ketiga kabupaten yang dituangkan ke dalam Keputusan DPRD Pacitan No.8/2002, Keputusan DPRD Wonogiri No.32/2002, dan Keputusan DPRD Kabupaten Gunung Kidul No.12/KPTS/2002. Selain itu, untuk memberikan ruang gerak yang lebih leluasa pembentukan Sekretariat Kerja Sama Antardaerah (KAD) Pawonsari dikukuhkan dengan Keputusan Bersama No.305/2002, No.06/2002 dan No.242/KPTS/2002. Pembiayaan Sekretariat KAD Pawonsari diperoleh melalui *umbrug* (bahasa Jawa: sumbangan/urutan) ketiga kabupaten masing-masing sebesar Rp7,5 juta per tahun.

Tugas Sekretariat KAD Pawonsari adalah: (i) menyelenggarakan kegiatan koordinasi, (ii) menyusun rencana program kerja, (iii) menyiapkan, menyusun dan mengirimkan usulan program kerja sama, (iv) menyelenggarakan urusan kerumahtanggaan dan ketatausahaan, (v) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan kerja sama, serta (vi) memfasilitasi penyelesaian perselisihan antarpemerintah kabupaten. Untuk mempermudah koordinasi, Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Gunung Kidul membentuk sub sekretariat yang ditempatkan di salah satu ruang di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) atau di Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah masing-masing kabupaten.

Kerja sama Pawonsari dibuat dalam kerangka bidang yang lebih luas di masa

mendatang. Artinya, kerja sama sengaja dirancang bersifat lentur, tidak birokratis, berorientasi pada hasil dan dapat dikembangkan pada waktu-waktu mendatang. Karena itulah, selain dalam bentuk MoU, kerja sama juga dituangkan dalam bentuk kerja sama operasional (KSO) yang menjadi landasan nyata bagi terjadinya kerja sama. KSO merupakan bentuk kerja sama teknis antarunit kerja dan dinas teknis dalam bentuk program nyata di lapangan. KSO menjadi jaminan bahwa kerja sama tidak akan berhenti hanya pada tahap MoU tapi sampai pada

tahapan rencana teknis dan pelaksanaan kerja sama.

MoU diharapkan memberikan keleluasaan pada pembuatan KSO di tingkat unit kerja atau dinas teknis terkait untuk dapat saling berhubungan tanpa melalui persetujuan bupati. Tiap unit kerja dan dinas teknis dapat membuat KSO yang ditandatangani langsung oleh masing-masing kepala dinas atau unit kerja teknis. Bupati hanya melakukan fungsi *monitoring* dan evaluasi, termasuk memberikan teguran kepada unit kerja atau dinas masing-masing berdasarkan

Susunan Sekretariat KAD Pawonsari Periode 2002-2006

No	Jabatan dalam dinas	Posisi
1.	Bupati Pacitan	Penanggung jawab
2.	Bupati Wonogiri	Penanggung jawab
3.	Bupati Gunungkidul	Penanggung jawab
4.	Sekretaris daerah Kab. Wonogiri	Ketua
5.	Kepala Bappeda Kab. Wonogiri	Wakil Ketua I
6.	Asisten Pemerintahan dan Pembangunan Sekda Kab. Wonogiri	Wakil Ketua II
7.	Kabag Tata Pemerintahan Kab. Wonogiri	Sekretaris I
8.	Sekretaris Bappeda Kab. Wonogiri	Sekretaris II
9.	Staf Tata Pemerintahan kab. Wonogiri	Bendahara
10.	Kepala Bappeda kab. Pacitan	Koordinator Program
11.	Kepala Bappeda kab. Wonogiri	Koordinator Program
12.	Kepala Bappeda kab. Gunungkidul	Koordinator Program
13.	Kabag. Pemerintahan Setda Kab. Pacitan	Penghubung Kab. Pacitan
14.	Kabag. Tata Pemerintahan Kab. Wonogiri	Penghubung Kab. Wonogiri
15.	Kabag. Pemerintahan Kab. Gunungkidul	Penghubung Kab. Gunungkidul
16.	Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kab. Wonogiri	Ketua kelompok kerja pemerintahan
17.	Kepala Dinas PU Kab. Wonogiri	Ketua kelompok kerja Prasarana Fisik
18.	Kepala Dinas Perhubungan, Pariwisata dan Seni Budaya Kab. Wonogiri	Ketua kelompok kerja kepariwisataan
19.	Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Kab. Wonogiri	Ketua kelompok kerja sosial ekonomi
20.	Ass. Administrasi Setda Kab. Wonogiri	Ketua kelompok kerja Visualisasi

Sumber: Sekretariat KAD Pawonsari

butir-butir dalam KSO tersebut. Itu sebabnya mengapa desain kerja sama Pawonsari dikatakan luwes dan berorientasi pada hasil.

Untuk konteks kerja sama antardaerah secara umum, tupoksi tentang kerja sama antardaerah ditempatkan secara berbeda di ketiga kabupaten. Tupoksi kerja sama antardaerah di Kabupaten Pacitan berada pada Badan Perencanaan Pembangunan Pembangunan Daerah (Bappeda), sedangkan Kabupaten Wonogiri dan Gunungkidul meletakkan tupoksi kerja sama pada Bagian Pemerintahan di lingkungan Sekretariat Daerah. Kedua instansi inilah yang berperan besar dalam penyelenggaraan pertemuan-pertemuan awal membahas kerangka dan model kerja sama, menentukan lama waktu kerja sama, melakukan *monitoring* dan evaluasi, serta merancang pola hubungan koordinasi dan kesekretariatan. Hanya saja, agenda kerja sama selama ini lebih banyak berkaitan dengan permasalahan teknis yang menyangkut ketiga kabupaten. Misalnya, persoalan mengenai banyaknya kendaraan pribadi yang dioperasikan sebagai angkutan umum tanpa izin trayek dan melintasi dua kabupaten yang berbatasan yaitu Pacitan-Wonogiri dan Wonogiri-Gunungkidul.

Penanganan konflik di wilayah perbatasan menjadi prioritas utama dan dijadikan media pembelajaran bagi upaya membangun koordinasi yang lebih mantap di masa mendatang. Bersama-sama dengan Sekretariat Pawonsari, masyarakat dan perangkat pemerintahan lokal di wilayah perbatasan merumuskan hal-hal yang penting untuk dikerjasamakan. Kemudian, unit kerja atau dinas dalam bidang yang saling berkaitan melakukan

koordinasi dan mensinergikan program-program kegiatannya. Ide dari masyarakat diolah oleh unit kerja terkait untuk selanjutnya ditentukan skala prioritas kerja samanya. Setelah dilakukan KSO, rencana kerja sama disusun dan dimasukkan ke dalam APBD untuk mendapatkan pembiayaan.

Bukan Tanpa Kendala

Pada awal pengembangan, upaya mewujudkan gagasan kerja sama Pawonsari tidaklah berjalan mulus. Masih terdapat sejumlah masalah yang harus dipecahkan. Masalah-masalah ini merentang mulai dari masalah struktural kelembagaan hingga perbedaan kebutuhan di tiap kabupaten. Inilah konsekuensi logis dari membangun kerja sama di antara tiga kabupaten di tengah-tengah beragamnya karakter birokrasi dan kuatnya egosentri daerah di era otonomi ini.

Masalah pertama menyangkut kelembagaan dalam birokrasi pemerintahan daerah yang menangani kerja sama antardaerah. UU No.22/1999 tidak menyebutkan secara spesifik lembaga yang menangani kerja sama antardaerah. Bidang kerja sama antardaerah hanya dimasukkan ke dalam tupoksi salah satu lembaga pemerintahan daerah sehingga tidak satu pun dari ketiga kabupaten tersebut yang mempunyai staf khusus yang menangani kerja sama antardaerah. Melekatnya bidang kerja sama antardaerah pada Bappeda atau Bagian Pemerintahan menyebabkan upaya membangun kerja sama sedikit terhambat karena lembaga-lembaga tersebut telah memiliki cukup banyak tupoksi-tupoksi lain.

Masalah ini cukup pelik karena upaya melakukan perubahan kelembagaan

di daerah membutuhkan peraturan daerah yang secara khusus mengatur tentang organisasi pelaksana daerah. Solusinya, staf dari unit kerja atau dinas yang tidak mempunyai tupoksi kerja sama juga tetap terlibat sebagai konsekuensi logis dari kesepakatan KSO antar unit kerja atau dinas teknis. Meski demikian, tidak semua unit kerja atau dinas di tiga kabupaten ini mempunyai pengalaman dalam bekerja sama secara langsung. Bahkan dinas pendidikan dan kesehatan di ketiga kabupaten selama ini mengaku kurang melakukan koordinasi satu sama lainnya. Sektor ini sempat mengalami ketidaknyamanan psikologis ketika warga yang ada dalam wilayah kerja mereka justru bersekolah ke daerah lain. Ke depan, momentum terbitnya Peraturan Pemerintah No.8/2003 tentang Kelembagaan di Daerah harus dimanfaatkan agar ada lembaga khusus yang mengatur kerja sama di antara ketiga kabupaten.

Hambatan kedua adalah perbedaan dalam kebutuhan dan permasalahan di antara ketiga kabupaten. Tidak semua masalah yang muncul selalu melibatkan ketiga kabupaten tersebut. Permasalahan perbatasan antara Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Wonogiri misalnya, berbeda dengan permasalahan perbatasan yang terjadi antara Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Gunung Kidul. Oleh karena itu, meski secara normatif kerja sama Pawonsari meliputi tiga kabupaten, terkadang hanya dibutuhkan kerja sama di antara dua kabupaten saja. Kerja sama langsung antara dua kabupaten seperti ini memungkinkan kegiatan yang menjadi obyek kerja sama berjalan lebih intensif, cepat dan tepat.

Hambatan ketiga berkaitan dengan tidak adanya kewenangan pada Sekretariat

KAD Pawonsari untuk memaksa satu kabupaten tertentu untuk menjalankan kesepakatan KSO secara optimal. Demi kesetaraan dan menghormati kewenangan daerah masing-masing, Sekretariat KAD Pawonsari hanya diberi wewenang melakukan koordinasi. Meski demikian, Sekretariat dapat memberikan umpan balik (*feedback*) kepada para Bupati mengenai perkembangan pelaksanaan kerja sama yang telah disepakati. Sekretariat juga dapat mengajukan sejumlah pertanyaan kepada para Bupati mengenai proses perkembangan kesepakatan kerja sama.

Hambatan keempat yang ditemui adalah terjadinya perubahan visi dan misi pelaksanaan kerja sama akibat adanya mutasi atau pergantian pimpinan unit kerja atau dinas di tiap kabupaten. Untuk mengatasi ini, Sekretariat KAD Pawonsari berperan besar untuk sesering mungkin memberikan *feedback* kepada para Bupati. Bentuknya dapat berupa laporan kemajuan tiga bulanan tentang kinerja KSO yang telah disepakati. Berdasarkan laporan inilah, para Bupati kemudian melakukan evaluasi terhadap unit kerja atau dinas terkait yang melakukan kerja sama.

PERAN AKTIF PEMERINTAH DAN PELIBATAN MASYARAKAT SEBAGAI KUNCI KEBERHASILAN

Birokrasi menjadi Motor Inisiatif Kerja Sama

Jajaran pemerintahan daerah di ketiga kabupaten memegang peran penting dalam berlangsungnya kerja sama, baik pada tahap awal maupun pada tahap implementasi kerja sama. Hal ini didukung oleh posisi pemerintah di dalam masyarakat, khususnya terkait

dengan peran pemerintah selama ini dalam pembangunan dan dinamika kemajuan yang dicapai di daerah. Masyarakat di ketiga kabupaten masih menempatkan orang-orang yang bekerja di sektor pemerintahan sebagai tauladan masyarakat. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerahnya masih cukup tinggi. Bermodalkan kepercayaan tersebut, jajaran pemerintahan di ketiga kabupaten berhasil menjadi motor utama yang menggerakkan kerja sama antar-daerah. Mereka melakukan inventarisasi potensi yang dapat menjadi obyek kerja sama dan berbagi tugas sesuai dengan tupoksi dan rancangan dasar kerja sama untuk mengembangkan dan memperkuat kerja sama di antara mereka. Sebagai pimpinan daerah, para Bupati di tiga kabupaten telah secara efektif membangun visi dan komitmen untuk saling bekerja sama sebagai perwujudan *political will*. Pasca penandatanganan MoU, para Bupati tersebut berperan penting melakukan monitoring dan evaluasi terhadap jalannya KSO di antara unit kerja atau dinas yang dipimpinya.

Sekretariat KAD Pawonsari berperan memfasilitasi pertemuan, membantu menyusun konsep kerja sama, merekam proses yang berjalan, serta memberi umpan balik berupa laporan perkembangan kepada bupati ketiga daerah tentang kinerja implementasi KSO yang telah disepakati. Sub sekretariat KAD di masing-masing kabupaten berperan sebagai penghubung sekaligus melakukan koordinasi dengan Sekretariat KAD Pawonsari.

Dinas-dinas yang terkait dengan sektor yang menjadi obyek kerja sama melakukan koordinasi secara informal untuk membangun dan melaksanakan

kerja sama. Dinas Perhubungan, Dinas Kehewan dan Dinas Pariwisata misalnya. Setelah otonomi daerah, ketiga sektor ini secara langsung merasakan manfaat kerja sama dalam penyediaan dan pemanfaatan pelayanan publik sehingga mereka terdorong untuk terus mengadakan pertemuan. Selain didorong oleh faktor kebutuhan, pertemuan di antara dinas-dinas juga dapat muncul karena adanya permasalahan (contohnya di sektor perhubungan dan kehewan) atau potensi yang dimiliki (contohnya di sektor pariwisata). Pertemuan-pertemuan tersebut terbukti efektif dalam membangun komunikasi meski kerja sama yang diharapkan belum sepenuhnya terwujud akibat belum adanya landasan peraturan dalam membangun kerja sama.

Dinas teknis lainnya yaitu dinas kesehatan dan dinas pendidikan berperan membuat konsep kerja sama sekaligus sebagai pelaksana operasional dari draft kerja sama yang disepakati. Kedua dinas tersebut melakukan peninjauan lapangan, mendengarkan keluhan dan kebutuhan masyarakat, menyusun program berdasarkan analisis kebutuhan, menyusun rencana kerja, mengusulkan anggaran ke dalam APBD, serta menjadi penanggung jawab pelaksanaan program. Bisa dikatakan, unit teknis inilah yang menjadi penyambung masyarakat dengan Sekretariat KAD Pawonsari.

Aparat pemerintahan di tingkat kecamatan dan desa yang terletak di wilayah perbatasan menjadi ujung tombak dalam memfasilitasi berbagai pertemuan di tingkat lokal. Camat dan kepala desa menjadi informan pertama yang mengetahui dengan tepat permasalahan yang terjadi di daerahnya. Namun, rekomendasi

yang diberikan oleh camat dan kepala desa tidak serta merta diterima karena diperlukan klarifikasi terlebih dahulu kepada masyarakat yang menjadi sasaran program.

Kunci sukses mobilisasi sumber daya dalam jajaran birokrasi pemerintahan terletak pada jalinan koordinasi yang baik, terutama di antara dinas sektoral yang prasarannya dikerjasamakan. Komunikasi antardinas atau unit kerja semakin baik sehingga permasalahan yang muncul segera diselesaikan. Walau skala permasalahannya kecil dan penyelesaiannya dilakukan bertahap, hasilnya cukup memuaskan.

Pelibatan Masyarakat sebagai Faktor Penting

Pola KSO unit-unit kerja teknis di ketiga kabupaten ini awalnya menggunakan model *top down*. Program dibuat oleh dinas atau unit kerja tanpa melibatkan masyarakat. Akibatnya, program yang disusun sulit berjalan karena kurang tepat sasaran. Masyarakat merasa diabaikan sehingga tidak punya rasa memiliki yang cukup kuat terhadap program yang dibuat. Karena itulah dilakukan perubahan strategi. Proses identifikasi masalah dilakukan dengan cara melakukan diskusi langsung dengan masyarakat yang menjadi sasaran program. Kemudian program-program disusun dengan berorientasi pada hasil meski skalanya cukup kecil. Prioritas diberikan pada masalah yang dinilai mendesak dan berpotensi untuk berkembang menjadi konflik terutama di wilayah perbatasan ketiga kabupaten.

Menginjak tahun kedua, pola yang digunakan diubah dengan membangun diskusi-diskusi secara langsung dan intensif antara pemerintah daerah dengan

masyarakat, terutama di wilayah perbatasan. Masyarakat yang diundang biasanya terkait dengan isu yang dibahas. Jika yang dibahas adalah masalah kesehatan, maka selain tokoh masyarakat, perangkat pemerintahan desa dan kecamatan, juga diundang kepala puskesmas setempat, mantri kesehatan, bidan, dan lain-lain. Pihak kecamatan dan desa berperan sebagai tuan rumah yang memfasilitasi pertemuan dan memastikan bahwa aspirasi dari warga telah dimasukkan ke dalam konsep kerja sama yang akan dibuat. Pertemuan dikemas dalam bentuk sarasehan.

Kecamatan dan desa di wilayah perbatasan berperan cukup besar dalam mendorong partisipasi masyarakat karena cukup mengetahui dan memahami permasalahan nyata yang ada di wilayahnya. Kecamatan dan desa berperan dalam menentukan dan melakukan koordinasi dalam keterlibatan *stakeholder* pada pertemuan di tingkat kecamatan. Dalam pertemuan, masyarakat yang terpilih mengikuti pertemuan diharapkan dapat menjadi narasumber utama dalam memberikan informasi dan data pendukung. Forum pertemuan ini dikemas secara terbuka dan lebih diarahkan menjadi forum untuk mendengarkan keluhan dan kebutuhan masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri, mendorong partisipasi masyarakat secara nyata untuk menciptakan rasa memiliki bukanlah perkara mudah. Apalagi kerja sama yang dilakukan lebih dirasakan sebagai milik pemerintah daerah, bukan milik warga setempat. Namun disadari bahwa tanpa keterlibatan dan partisipasi masyarakat, kerja sama tidak akan berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Untuk

Tabel 1.
Komposisi Peruntukan Tanah di Tiga Kabupaten Pawonsari

	Pacitan		Wonogiri		Gunungkidul	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Sawah	13 015	9	30 859	17	8 067	5,5
Tegal/huma	29 891	22	60 487	33	82 567	55,5
Hutan	36 183	26	27 858	15	24 293	16,4
Lainnya	59 898	43	56 032	35	33 579	22,6
Total	138 987	100	182 236	100	148 506	100

Sumber: Kabupaten Gunung Kidul dalam Angka 2002

itu, semua pihak yang terlibat perlu melakukan perumusan mengenai peran masing-masing dalam pembuatan konsep yang tepat mengenai partisipasi masyarakat.

KSO yang dilakukan oleh Dinas Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) dari ketiga kabupaten untuk mendukung peningkatan keamanan di wilayah perbatasan pada masa Pemilu lalu dengan membangun pos penjagaan Kesbanglinmas ternyata kurang efektif. Masyarakat tidak mendukung upaya tersebut karena tidak dilibatkan sejak awal. Pengalaman kegagalan pelaksanaan KSO Kesbanglinmas, yang semula ditujukan untuk meningkatkan keamanan di wilayah perbatasan, memberikan pelajaran dalam perumusan KSO pada bidang lain. Dalam setiap rencana kerja sama, aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat didengar sejak awal dan dijadikan sumber utama dalam perumusan program kegiatan. Ini terbukti menjadi kunci keberhasilan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat.

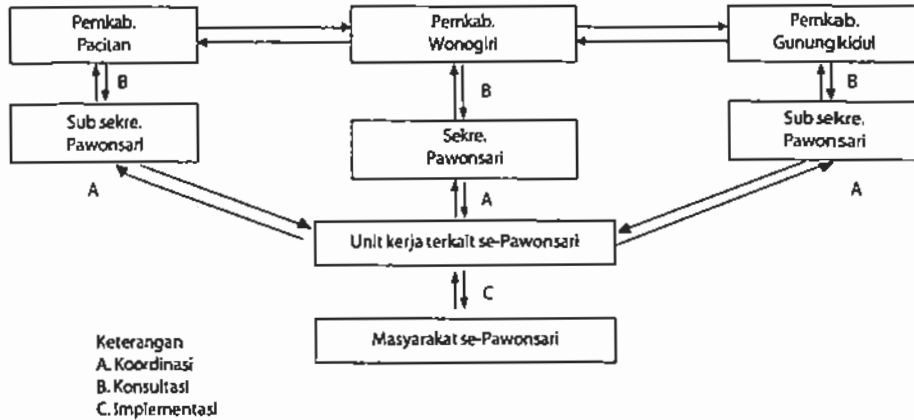
MENCAPAI KEMAJUAN MELALUI KERJA SAMA ANTARDAERAH

Sinergi Tiga Kabupaten dalam Kegiatan Pembangunan

Sejak MoU ditandatangani ketiga Bupati pada tanggal 4 November 2002, telah berhasil disepakati empat buah KSO di empat sektor utama yakni: [a] perhubungan, [b] keamanan, [c] kelautan/perikanan/kehewan/peternakan, dan [d] ketenagakerjaan. Pada tahun 2005 menyusul lagi empat buah rencana KSO yaitu di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan pemanfaatan sumber air Seropan dan Sawahan. KSO-KSO tersebut merupakan kerja sama antara dua kabupaten saja yaitu Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Gunungkidul, serta difokuskan hanya pada wilayah perbatasan antara kedua kabupaten tersebut.

Bidang-bidang yang telah memiliki kesepakatan KSO dalam konteks KAD Pawonsari adalah:

Gambar 1.
Keterkaitan Antarpelaku dalam Kerja Sama Pawonsari



KSO Bidang Perhubungan. Setelah melalui pertemuan antardinas perhubungan ketiga kabupaten, telah disepakati beberapa hal yang dapat dikerjasamakan yaitu:

- Ketiga kabupaten dapat melakukan analisis kecelakaan secara bersama. Dinas perhubungan tempat peristiwa kecelakaan terjadi memberikan informasi kepada kabupaten asal kendaraan melalui Tembusan Laporan Kejadian Kecelakaan.
- Ketiga kabupaten dapat menggunakan fasilitas pengawasan, pengawasan, dan bantuan petugas yang dimiliki kabupaten lain dengan melakukan pemberitahuan terlebih dulu.
- Ketiga kabupaten dapat bersama-sama menentukan jumlah kebutuhan angkutan, melakukan survei jaringan trayek dan faktor muatan kendaraan.
- Tarif retribusi ditetapkan oleh masing-masing kabupaten, namun diupayakan besarnya tidak berbeda jauh.

KSO Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat. Untuk mengantisipasi potensi kerawanan di wilayah perbatasan pada saat kampanye pemilu, pemilu legislatif, dan pemilu presiden tahun 2004 lalu telah dibentuk pos penjagaan di wilayah perbatasan antara Kabupaten Wonogiri dan Pacitan serta antara Kabupaten Wonogiri dan Gunungkidul. Sayangnya, KSO ini kurang berjalan optimal karena tidak banyak mendapat dukungan dari masyarakat.

KSO Bidang Kelautan, Perikanan, Peternakan/Kehewan. Beberapa hal yang telah disepakati dalam KSO bidang kelautan, perikanan dan peternakan ini adalah:

- Pemanfaatan prasarana pendaratan kapal/perahu dan tempat pelelangan ikan (TPI) di wilayah pantai selatan di tiga kabupaten bersangkutan.
- Penangkapan dan pelestarian sumber daya ikan di pantai selatan di tiga kabupaten bersangkutan.
- Pemberdayaan kelompok nelayan dan pembudidaya ikan pantai selatan

di tiga kabupaten bersangkutan.

- d. Pengawasan tata niaga hasil kelautan dan perikanan, hewan dan lalu lintas kesehatan masyarakat veteriner (kesmavet).
- e. Pencegahan dan pemberantasan penyakit menular.
- f. Peningkatan sarana pengawasan mutasi ternak antardaerah.
- g. Intensifikasi kegiatan pelayanan inseminasi buatan pada sapi potong, sapi perah, kambing dan domba.
- h. Pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT).
- i. Jaringan benih antarlampung (*Jabal*) komoditas palawija.

KSO Bidang Ketenagakerjaan.

Ketiga daerah sama-sama menghadapi persoalan kualitas sumber daya manusia pada kelompok usia produktif dan keterbatasan informasi mengenai ketenagakerjaan. Cukup banyak penduduk usia produktif di wilayah perdesaan yang meninggalkan tempat tinggalnya dan bekerja di sektor informal di kota-kota besar. Akibatnya, tenaga kerja produktif yang dibutuhkan bagi pembangunan daerah menjadi kurang tersedia. Karena itulah KSO yang menyangkut bidang ketenagakerjaan dirumuskan menjadi tiga aspek yaitu:

- a. Penyuluhan dan penempatan tenaga kerja.
- b. Pemberian kerja darurat (PKD).
- c. Peningkatan sumber daya manusia.

KSO di empat bidang lainnya yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penyediaan air bersih masih dalam tahap perancangan. Tahap ini dinilai penting agar pelaksanaan KSO dapat berjalan dengan baik dan tidak memaksakan semua instansi teknis untuk menjalankan

KSONya secara tergesa-gesa. Rencana-rencana yang telah disusun dalam KSO keempat bidang tersebut adalah:

Rencana KSO Bidang Pendidikan.

Rencana KSO ini adalah kerja sama bilateral antara kabupaten Wonogiri dan Gunungkidul. Beberapa rencana tindakan yang disusun dalam KSO yaitu:

- a. Pendataan siswa dari tingkat SD sampai SMU di wilayah perbatasan untuk siswa berbakat dan berprestasi; siswa dari keluarga tidak mampu.
- b. Sinergi penempatan sekolah-sekolah di wilayah perbatasan.
- c. Dukungan dana APBD Kabupaten Wonogiri guna mendukung program pendidikan di wilayah perbatasan yang sejalan dengan kabupaten tetangga.

Rencana KSO Bidang Kesehatan.

Rencana KSO bersifat bilateral antara Wonogiri dan Gunungkidul. Karena itu rencana tindakan dalam KSO yang akan dibuat meliputi:

- a. Keterpaduan penanganan kesehatan di wilayah perbatasan yang diawali dengan pendataan penduduk dan jenis-jenis penyakit di wilayah perbatasan.
- b. Sinergi penempatan puskesmas atau tempat pengobatan di wilayah perbatasan.
- c. Mengusulkan pada Pemerintah Pusat untuk mendirikan rumah sakit terpadu di wilayah perbatasan yang nantinya akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.
- d. Perlunya dukungan dana APBD Kabupaten Wonogiri untuk mendukung program tersebut.

Rencana KSO Bidang Pekerjaan Umum. Rencana KSO bersifat bilateral

antara Kabupaten Wonogiri dan Gunung kidul. Rencana yang akan dilakukan meliputi:

- a. Pendataan jenis jalan kabupaten di dalam menghubungkan antara kedua kabupaten.
- b. Perlunya usulan kepada pemerintah pusat/provinsi untuk peningkatan jalan.

Rencana KSO Bidang Penyediaan Air Bersih. Rancangan KSO bersifat bilateral antara Kabupaten Wonogiri dan Gunungkidul dalam hal pemanfaatan sumber mata air Seropan dan Sawahan. Sumber mata air Sawahan, yang terletak di Kecamatan Pracimantoro Kabupaten Wonogiri dan lokasinya sulit dijangkau karena sangat tinggi, justru dimanfaatkan oleh Kabupaten Gunungkidul karena pembangunan pipa air lebih mudah. Sebaliknya, sebagian air yang berasal dari sumber mata air Seropan di Kecamatan Pojong Kabupaten Gunungkidul dialirkan ke Kabupaten Wonogiri untuk mencukupi kebutuhan air di wilayah perbatasan kedua kabupaten. Proyek pipanisasi air ini didukung dana dari Pemerintah Pusat.

Kerja Sama Pawonsari: Bangkitkan Daerah Tertinggal di Selatan Jawa

"Selama berada di jajaran birokrasi, saya merasakan tidak banyak perubahan signifikan dalam pembangunan di Kabupaten Pacitan, Wonogiri, dan Gunungkidul dalam 10 tahun terakhir", cetus Sriyanto, staf Sekretariat KAD Pawonsari. Kegelisahan ini sangat wajar karena prioritas pembangunan nasional selama ini terkonsentrasi di wilayah utara Jawa, sedangkan pembangunan wilayah selatan Jawa tertinggal di belakang. Berangkat dari kondisi tersebut, tujuan

jangka panjang dari KAD Pawonsari ditetapkan berorientasi pada tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kerja sama yang baru efektif berjalan sejak Desember tahun 2003 ini menghasilkan beberapa kebijakan mengenai wilayah perbatasan meskipun skalanya masih kecil. Selain itu, banyak perkembangan positif yang muncul di wilayah perbatasan berkat kerja sama Pawonsari ini. Penyediaan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, pengaturan angkutan jalan telah terkoordinasi lebih baik karena masing-masing unit kerja atau dinas teknis terkait dapat secara langsung bertemu dan melakukan sinergi satu dengan lainnya. Di bidang pendidikan, kerja sama Pawonsari telah memunculkan kebijakan yang mengatur mengenai pemberian perlakuan yang sama terhadap semua siswa tanpa memandang asal kabupaten tempat tinggalnya. Pemberian beasiswa oleh sekolah di salah satu kabupaten juga bisa didapat oleh siswa sekolah yang sama meskipun berasal dari kabupaten lain. Sekolah juga tidak membedakan perlakuan bagi siswa dari kabupaten berbeda pada saat pendaftaran siswa baru.

Dalam bidang kesehatan, setiap warga mendapatkan pelayanan yang sama ketika berobat di suatu puskesmas meskipun si pasien berasal dari kabupaten lain. Dalam perkembangannya, ketiga kabupaten merumuskan dan mengusulkan kepada Pemerintah Pusat mengenai perlunya membangun rumah sakit di wilayah perbatasan yang dibiayai dan dikelola oleh Pemerintah Pusat. Ini strategis karena bila dikelola oleh dua kabupaten padahal kedua kabupaten tersebut (walau terletak berbatasan)

berada di wilayah provinsi yang berbeda, akan timbul kesulitan di sisi administrasi kepegawaian, pendanaan, dan sebagainya.

Dalam bidang penyediaan air bersih, kabupaten yang melakukan kerja sama dapat saling memanfaatkan sumber air bersih satu dengan lainnya. Sumber air dari satu kabupaten tertentu digunakan untuk kebutuhan penduduk di kabupaten lain karena lebih mudah diakses dari kabupaten tersebut. Sebaliknya, kabupaten yang menjadi sumber air justru memanfaatkan air yang berasal dari sumber air yang ada di kabupaten lainnya. Bahkan, upaya pengadaan air ini mendapat dukungan dari proyek pipanisasi air bersih yang didanai oleh Pemerintah Pusat.

TANTANGAN DAN PELUANG KE DEPAN

Tantangan Keberlanjutan dan Kestinambungan Hasil

Tantangan ke depan setidaknya datang dari dua aspek yaitu (i) komitmen keterlibatan stakeholder pembangunan yang ada di daerah, termasuk perluasan keterlibatan stakeholder lokal, dan (ii) kemampuan mengantisipasi perubahan di masa datang untuk keberlanjutan kerja sama. Untuk itu, evaluasi dari peran masing-masing stakeholder dalam proses yang sudah berlangsung perlu dilakukan sebagai upaya untuk memperbaiki peran tersebut dimasa datang.

Mengingat tiga kabupaten ini terletak di perbatasan tiga provinsi yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur dan D.I. Yogyakarta maka bidang-bidang yang erat kaitannya dengan penyediaan pelayanan publik, terutama kesehatan dan pendidikan, perlu mendapatkan perhatian khusus.

Mekanisme pengelolaan pendanaan, kepegawaian, dan administrasi birokrasi harus dibuat secara jelas. Sebagai contoh adalah persoalan mengenai pihak yang akan diberi wewenang pengelolaan jika kelak dibangun rumah sakit bersama untuk masyarakat Pawonsari yang tinggal di wilayah perbatasan. Pemerintah tingkat provinsi saja tidak cukup karena kerjasama Pawonsari melibatkan tiga provinsi.

Selain itu, permasalahan di wilayah perbatasan sangat kompleks mulai dari penyediaan pelayanan publik hingga masalah kesenjangan ekonomi antardaerah khususnya di sektor pertanian dan perdesaan. Oleh karena itu, demi menjaga kesinambungan hasil yang telah dicapai saat ini dan menciptakan keberlanjutan kerja sama di masa mendatang, salah satu yang dapat dilakukan adalah mempermudah koordinasi dan komunikasi di antara tiga kabupaten untuk mengeliminasi hambatan perbatasan. Selain itu perlu menggiatkan bidang pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan taraf ekonomi penduduk di wilayah perbatasan. Bentuknya bisa berupa identifikasi ketrampilan tiap daerah yang berbeda-beda. Contohnya, saling tukar keterampilan pengolahan melinjo antara Wonogiri dan Pacitan. Meskipun produksi melinjo mampu dikembangkan di Pacitan, pengolahan melinjo menjadi emping justru hanya banyak dilakukan di Wonogiri.

Perlunya Membangun Komitmen Semua Pihak

Kerja sama Pawonsari telah menjadi tonggak bagi tiga kabupaten yang terletak di bagian selatan dari tiga provinsi di Pulau Jawa ini untuk bangkit

dan bersinergi satu sama lain dalam membangun daerahnya. Pelaksanaan KSO menandai dimulainya kerja sama di antara ketiga kabupaten tersebut dengan bermodalkan pada kondisi yang ada di masing-masing daerah. Kemauan untuk bekerja sama dan keterlibatan pemerintah daerah secara bersama-sama dengan masyarakat telah membawa hasil yang cukup nyata. Masyarakat dan pemerintah daerah pun telah mulai merasakan manfaat dari kerja sama yang dilakukan. Namun agar kerja sama ini tetap berlanjut dan hasilnya berkesinambungan, proses evaluasi dan antisipasi terhadap persoalan yang mungkin datang perlu dilakukan. Selain itu, perlunya membangun komitmen dari seluruh stakeholder yang terlibat mulai dari sektor pemerintahan, sektor swasta maupun masyarakat.

Masyarakat. Kontribusi masyarakat cukup besar dalam memberikan masukan mengenai permasalahan yang sedang terjadi di masyarakat. Penyusunan kegiatan yang menjadi kebutuhan masyarakat merupakan kunci sukses dalam meningkatkan partisipasi masyarakat. Dalam konteks kerja sama yang lebih luas, peran masyarakat perlu dilibatkan tidak hanya dalam kegiatan yang bersifat membatasi terjadinya konflik di wilayah perbatasan, tetapi diperluas hingga pada perumusan perencanaan kebijakan yang bersifat sektoral. Pada sektor pendidikan misalnya, masyarakat perlu dilibatkan dalam menyusun arah dan sasaran yang ingin dicapai. Cakupan stakeholder harus diperluas dengan memasukkan sejumlah tokoh dan wakil dari lembaga-lembaga swasta, organisasi dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang terlibat dan peduli

terhadap kemajuan bidang pendidikan.

LSM. Sejauh ini belum ada keterlibatan LSM dalam kerja sama Pawonsari. Meski demikian, peranan LSM tetap diperlukan terutama dalam penyediaan bantuan teknis (*technical assistance*) dan peningkatan kapasitas lokal (*capacity building*) khususnya kepada Sekretariat KAD Pawonsari dan unit kerja atau dinas teknis yang terlibat dalam kerja sama. Diharapkan, peran LSM di masa mendatang dapat meningkat terutama dalam menumbuhkan dinamika masyarakat di wilayah perbatasan.

Perguruan Tinggi. Hampir sama dengan LSM, keterlibatan perguruan tinggi dalam kerja sama Pawonsari selama ini belum terlihat meskipun letak Kabupaten Gunung Kidul relatif dekat dengan Universitas Gajah Mada dan letak Kabupaten Wonogiri dekat dengan Universitas Sebelas Maret yang ada di Kota Solo. Namun di masa mendatang, perguruan tinggi akan dilibatkan dalam setiap perencanaan dan kegiatan kerja sama Pawonsari melalui lembaga pengabdian masyarakat yang dimiliki oleh setiap perguruan tinggi. Kebutuhan akan teknologi penyediaan air bersih yang murah misalnya, diperlukan dukungan pada peningkatan keterampilan guru melalui kursus-kursus peningkatan keilmuan dan wawasan tenaga kesehatan.

Pelaku Usaha. Kalangan pelaku usaha belum terlihat berperan aktif dalam kegiatan KAD Pawonsari. Sejumlah usaha di sektor bisnis sebenarnya cukup potensial untuk menjadi obyek kerja sama diantaranya adalah industri mebel. Jika Wonogiri menghadapi kelangkaan bahan baku, di Pacitan dan Gunungkidul bahan baku justru berlimpah. Namun

Wonogiri memiliki keunggulan yaitu tenaga perajin yang handal dan keberadaan eksportir. Kekurangan dan kelebihan itu dipertemukan dalam jalinan kerja sama kluster industri mebel. Bahkan ke depan, perlu dipertimbangkan untuk melakukan kerja sama membangun *trading house* atau *showroom* bersama untuk produk industri mebel.

Pemerintah Pusat dan Provinsi.

Karena kerja sama Pawonsari melibatkan tiga provinsi, maka para praktisi Pawonsari mengharapkan keterlibatan yang lebih aktif dari Pemerintah Pusat melalui kebijakan khusus bagi wilayah-wilayah perbatasan. Pembangunan infrastruktur jalur lintas selatan Pulau Jawa sangat strategis untuk membuka keterisolasian wilayah selatan Jawa. Oleh karenanya, dukungan pembiayaan dari APBN atau

APBD provinsi menjadi amat penting bagi pengembangan ekonomi daerah. Begitu juga pembangunan infrastruktur pelabuhan yang direncanakan di Pelabuhan Teleng Ria di Kabupaten Pacitan.

Pemerintah Daerah/Kabupaten.

Kerja sama Pawonsari sudah berjalan cukup baik terutama dalam aspek koordinasi dan komunikasi di antara jajaran pemerintah di ketiga kabupaten. Di masa mendatang, diharapkan agar sejumlah permasalahan yang dianggap krusial dan potensial berkembang menjadi konflik dapat diantisipasi dengan cepat. Oleh karena itu muncul pemikiran agar kelembagaan kerja sama Pawonsari ditingkatkan dalam struktur organisasi daerah ketika dilakukan restrukturisasi lembaga daerah sesuai PP No.8/2003.

