

Peran Modal Sosial dalam Kerjasama Antardaerah Kartamantul

DIKA FAJRI FIISABIILILLAH,¹ FITRIA AYU VIDAYANI,² DELIK HUDALAH³

^{1,2,3} Kelompok Keahlian Perencanaan Wilayah dan Perdesaan, Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan, Institut Teknologi Bandung
email: ¹ dikafajri@rocketmail.com, ² fitria.vidayani@yahoo.com, ³ d.hudalah@sappk.itb.ac.id

Abstract. Decentralization policy in Indonesia makes each region has its own autonomy in to carry out development. However, integrated management among local governments is often required to provide efficient public services and overcome urban-regional issues emerging at the metropolitan scale. The building of inter-regional cooperation can tackle transaction costs associated with regional-scale public service provision. Taking Kartamantul (Yogyakarta-Sleman-Bantul urban agglomeration) metropolitan cooperation as the case study, this article aims to explain the role of social capital in reducing these transaction costs. The analysis shows that a number of components of social capital such as interactions, shared values and culture, networks, trust, solidarity, and reciprocity have glued the actors to voluntarily participate in the rural-urban cooperation. Several of the social capital's components have already existed long before the formation of the Joint Secretariat and served as the initial triggering factor for cooperation. However, as the cooperation progressed, these components were extended and strengthened.

Keywords: kartamantul, metropolitan cooperation, social capital, transaction cost

Abtrak. Kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadikan setiap daerah memiliki otonomi dalam melakukan pembangunan. Namun pengelolaan yang terintegrasi antar pemerintah daerah seringkali dibutuhkan dalam penyediaan pelayanan publik dan mengatasi isu perkotaan-wilayah yang terjadi pada skala metropolitan. Pembangunan kerja sama antar daerah memerlukan biaya transaksi dalam penyediaan pelayanan publik skala regional. Dengan mengambil studi kasus di Kartamantul (Yogyakarta-Sleman-Bantul), penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan peran modal sosial dalam mengurangi biaya transaksi tersebut. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa beberapa komponen modal sosial, yaitu interaksi, kesamaan nilai dan budaya, jaringan, kepercayaan, solidaritas, dan hubungan timbal balik telah melekat pada aktor-aktor terkait yang berpartisipasi secara sukarela dalam kerjasama antar daerah. Beberapa komponen modal sosial sudah terbentuk sebelum dibentuknya Sekretariat bersama Kartamantul (Sekber Kartamantul) dan menjadi faktor pemicu awal dalam kerjasama. Akan tetapi pada proses kerjasamanya, komponen-komponen tersebut terus dikembangkan dan diperkuat.

Kata kunci: kartamantul, kerjasama metropolitan, modal sosial, biaya transaksi

Pendahuluan

Desentralisasi di Indonesia yang diatur dalam pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan setiap daerah memiliki otonominya sendiri dalam melakukan pembangunan di tingkat kabupaten/kota. Hal ini menimbulkan dampak negatif, yaitu terbentuknya sebuah pemerintahan atau tata kelola daerah yang kuat di tingkat sub-nasional yang pada akhirnya menimbulkan fragmentasi antardaerah dan mendorong proses egoisme lokal. Salah satu contohnya ialah lembaga pemerintah lokal di daerah

perkotaan umumnya berasumsi bahwa mereka memiliki 'kerajaan otoritas' sendiri (Firman, 2009). Hal ini kemudian mendorong pada pembangunan yang hanya berfokus ke dalam, tanpa atau dengan minimnya koordinasi antardaerah.

Salah satu dampak negatif lainnya ialah pemerintah daerah yang cenderung menerapkan proteksi yang berlebihan untuk melindungi perekonomian daerah dari berkurangnya investasi, yang berakibat daerah-daerah lain seringkali dianggap sebagai saingan (Duque and Hermawati, 2006).

Agar dapat diperoleh suatu keserasian dan keterpaduan antarlintas wilayah kewenangan (propinsi dan kabupaten/kota), maka adanya dukungan dari semua *stakeholder* maupun *shareholder* menjadi sangat perlu (Sumahdumin, 2001), sehingga terdapat beberapa urusan yang perlu dikelola secara bersama antara beberapa daerah, khususnya untuk dapat meningkatkan efisiensi dan mengatasi persoalan *spillover*.

Dalam kerjasama, menurut Sagala et al. (2013), keragaman unsur aktor yang terlibat dalam jejaring interaksi dapat dijadikan sebagai potensi yang dapat dikembangkan melalui perbaikan secara bertahap, sehingga mampu menyiapkan sebuah bentuk *governance* yang sanggup menjalankan fungsinya. Kerjasama antarpemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan dapat membentuk suatu pemerintahan wilayah, khususnya di kawasan metropolitan. Pemerintahan wilayah ini kemudian dapat melakukan aksi kolektif untuk mencapai tujuan bersama.

Intitutional Collective Action (ICA) atau dapat juga dipahami sebagai bentuk aksi kolektif antar lembaga atau kerjasama antar kelembagaan, muncul sebagai akibat dari pemerintahan yang terfragmentasi sehingga menciptakan kebijakan yang mahal dan konflik otoritas (Feiock, 2009). Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Suatu kerja sama, baik dalam bentuk tindakan maupun lembaga, muncul ketika terdapat potensi keuntungan yang tinggi, sedangkan biaya transaksi negosiasi, pemantauan, dan menegakkan kontrak politik, relatif lebih rendah (Feiock, 2007). Biaya transaksi dalam kerjasama dapat dikurangi bagi pelaku individu atau yurisdiksi apabila lembaga-lembaga yang ada, seperti pemerintah lokal, dapat memainkan peran kepemimpinan dengan membangun modal sosial (Feiock, 2004) dalam (Wood, 2008).

Berdasarkan Feiock (2009) dinyatakan bahwa modal sosial dinilai dapat berperan untuk mendukung pembentukan dan berlangsungnya proses kerja sama melalui minimalisasi biaya transaksi. Menurut Putnam (1993), suatu kerjasama dapat mengalami kegagalan, yang salah satunya disebabkan oleh minimnya komitmen yang kredibel dan tingkat kepercayaan yang minim antara satu

sama lain sehingga menimbulkan keengganan untuk melakukan kerjasama dan pada akhirnya menjauhkan berbagai kesempatan. Oleh karena itu, dalam upaya kerjasama antardaerah, dibutuhkan hubungan sosial antarpemerintah daerah dan tujuan bersama yang ingin dicapai. Kerjasama sukarela lebih mudah dalam sebuah komunitas yang telah mewarisi bagian substansial dari modal sosial (Putnam, 1993).

Salah satu bentuk kerjasama antar pemerintah daerah di Indonesia yang telah terindikasi mengalami keberhasilan adalah kawasan metropolitan Kartamantul (Fahmi et al., 2010). Oleh karena itu, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, dan Kota Yogyakarta pada awal tahun 2001 sepakat untuk membangun kerjasama di tingkat metropolitan dengan dibentuknya Sekertariat Bersama Kartamantul.

Sekber Kartamantul memiliki peran strategis dalam menciptakan keseimbangan dan harmoni dalam pembangunan perekonomian wilayah dan perlindungan atau konservasi lingkungan. Melalui lembaga ini pula para pemerintah daerah meningkatkan koordinasi dalam perencanaan, implementasi, monitoring, serta evaluasi pengelolaan infrastruktur di tingkat wilayah (Hudalah et al., 2012).

Berdasarkan penelitian terdahulu, dapat diketahui bahwa beberapa kunci keberhasilan kerjasama antardaerah di kawasan metropolitan Kartamantul diantaranya adalah kesadaran akan bekerja sama antar pemerintah daerah, saling berbagi tujuan yang sama dan peran kepemimpinan, proses dialog horizontal, serta keterbukaan dan transparansi (Fahmi et al., 2010).

Dapat disimpulkan dari faktor-faktor tersebut, dua faktor paling dasar dalam pembentukan kerja sama yang efektif ialah dari faktor kesadaran untuk bekerja sama dan kepemimpinan. Berdasarkan penelitian sebelumnya (Fariani, 2011), dapat diketahui bahwa kepemimpinan dalam kerja sama Kartamantul sangat efektif dengan karakteristik para pemimpin yang mendukung keberhasilan kerjasama dan dampak kepemimpinan yang dapat dilihat secara nyata.

Adapun untuk kesadaran akan bekerja sama antar daerah merupakan salah satu modal utama yang merupakan pengaruh dari aspek sosial budaya di daerah Kartamantul. Kesadaran ini merupakan bentuk dari pengembangan modal sosial yang ada dan

dapat menjadi modal dalam pengembangan kerja sama yang lebih kompleks pada level regional (Fahmi et al., 2010).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa secara umum modal sosial merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan kerja sama antar pemerintah daerah di kawasan tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi proses kerjasama yang dilakukan dan bagaimana modal sosial mempengaruhi proses kerja sama tersebut.

Tulisan ini berupaya untuk mengeksplorasi fenomena yang terjadi dalam kerjasama Sekber Kartamantul, khususnya dalam konteks modal sosial yang terdapat di dalamnya. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Menurut Yin (2002), terdapat beberapa alasan dalam memilih kasus tunggal dalam penelitian.

Kasus yang dipilih dalam penelitian ini ialah kerjasama antar daerah di Kawasan Metropolitan Kartamantul. Pemilihan kasus ini didasarkan pada kondisi kerjasama Sekertariat Bersama Kartamantul telah diindikasikan mengalami keberhasilan dalam prosesnya. Karakteristik dari kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul sendiri memiliki kekhasan secara kultural dan hubungan yang terbentuk di antara ketiganya.

Karakteristik penelitian kualitatif seperti yang dikemukakan Creswell (2010), penelitian ini akan dikembangkan dengan metode kualitatif. Pada penelitian ini, metode pengumpulan data yang utama adalah dilakukan dengan wawancara. Pengumpulan data dengan wawancara akan dilakukan kepada beberapa informan.

Pemilihan responden sendiri dilakukan secara *purposive sampling*, yaitu responden dipilih dengan berdasarkan tujuan tertentu. Responden yang dipilih ialah pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam proses kerjasama antar daerah, yaitu dari ketiga pemerintah daerah dan manajer kantor sekertariat bersama. Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan metode analisis isi. Menurut (Krippendorff, 2004), analisis isi didefinisikan sebagai teknik penelitian untuk menghasilkan kesimpulan yang valid terhadap konteks yang dimaksudnya berdasarkan dari teks atau sumber lainnya.

Tulisan ini secara umum terbagi ke dalam lima bagian. Bagian pertama adalah pendahuluan, kemudian diikuti dengan bagian kedua mengenai tinjauan teori. Pada bagian

tersebut akan dibahas teori-teori atau konsep terkait modal sosial dalam kerjasama. Bagian ketiga merupakan gambaran umum wilayah Kartamantul dan gambaran umum mengenai sekertariat bersama yang merupakan bentuk kelembagaan kerja sama Kartamantul. Pada bagian keempat akan dibahas analisis mengenai bentuk modal sosial dan peran modal sosial dalam kerjasama Kartamantul. Kemudian tulisan ini akan diakhiri dengan simpulan.

Tinjauan Teori Modal Sosial dalam Kerjasama

Modal sosial adalah suatu hubungan sosial antarmanusia yang dapat digunakan untuk mencapai suatu tujuan atau untuk memperoleh suatu keuntungan. Pengembangan konsep modal sosial berdasar pada pemahaman konsep 'modal' yang dalam pemikiran ekonomi awalnya dapat dipahami sebagai akumulasi jumlah uang yang dapat diinvestasikan dengan harapan akan memperoleh hasil yang menguntungkan di masa yang akan datang (Field, 2003). Modal sosial, sama seperti modal lainnya, juga dapat dipandang sebagai investasi yang dapat dibangun dan kemudian dapat digunakan untuk memperoleh keuntungan.

Meskipun konsep modal sosial secara umum sama, tetapi berbagai ahli memiliki definisi dan pengembangan komponen modal sosial yang berbeda-beda. Menurut Putnam (1993), komponen modal sosial di antaranya adalah kepercayaan, norma timbal balik, dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi dalam masyarakat dengan memfasilitasi kerja sama. Salah satu bentuk aplikasi modal sosial ini dapat dilihat dalam kegiatan *rotating credit association* atau yang lebih dikenal dengan arisan.

Menurut Fukuyama (2001), modal sosial dapat diartikan sebagai norma informal yang dapat mendorong pada terbentuknya suatu kerjasama antarindividu. Dalam definisi ini, menurut Fukuyama, kepercayaan, jaringan, dan kelompok masyarakat merupakan hasil dari modal sosial dan bukan merupakan modal sosial itu sendiri. Sedangkan norma yang dimaksud sebagai modal sosial yang dapat mendorong pada pembentukan kerja sama diantaranya seperti kejujuran, menjaga komitmen, kemampuan menjalankan tugas dengan handal, norma timbal balik, dan lain sebagainya. Adapun menurut Coleman (1988), modal sosial didefinisikan berdasarkan fungsinya.

Modal sosial mengandung aspek-aspek struktur sosial yang dapat memfasilitasi tindakan dari aktor-aktor yang terlibat baik dalam bentuk perseorangan atau kelompok dalam sebuah struktur. Seperti modal lainnya, modal sosial bersifat produktif, yaitu dapat digunakan untuk mencapai sebuah tujuan tertentu. Berdasarkan penjabaran definisi modal sosial, dapat disintesis beberapa komponen utama modal sosial, di antaranya adalah interaksi dan komunikasi, kesamaan nilai dan norma, jaringan, kepercayaan, solidaritas, dan norma timbal balik.

Fukuyama (2001) juga berpendapat bahwa modal sosial berguna untuk mengurangi biaya transaksi dalam mekanisme formal untuk melakukan kerjasama, seperti biaya perjanjian atau kesepakatan, hierarki, aturan-aturan birokrasi, dan lain sebagainya. Kerja sama juga dapat dilakukan tanpa adanya modal sosial, namun akan mengeluarkan biaya transaksi yang lebih besar seperti biaya negosiasi, pemantauan, maupun penetapan kesepakatan kerjasama. Secara umum dapat disimpulkan bahwa modal sosial menjadikan suatu hubungan kerjasama menjadi lebih efisien (Fukuyama, 2001).

Dalam pembentukan kerjasama dibutuhkan rasa percaya satu sama lain, tingkat kepercayaan ini kemudian yang dapat mengatasi kekhawatiran akan kemungkinan-kemungkinan adanya pengkhianatan atau perjanjian yang tidak ditepati pada pelaksanaannya. Kepercayaan dapat 'melumasi' kerja sama (Putnam 1993). Semakin besar tingkat kepercayaan dalam masyarakat, semakin besar kemungkinan kerjasama. Kepercayaan juga diperlukan untuk memprediksi perilaku dari aktor yang akan menjadi *partner* Jika aktor tidak dapat membuat komitmen yang kredibel untuk satu sama lain, mereka harus melupakan banyak kesempatan untuk memperoleh keuntungan bersama (Putnam 1993).

Penggunaan modal sosial dalam jangka panjang pada lingkungan pemerintahan akan membentuk hubungan "norma timbal balik" yang dapat menjadi insentif kuat bagi kontrak antarpemerintah atau perjanjian kerjasama dalam penyediaan pelayanan (Thurmaier & Wood, 2002) dalam (Wood, 2008).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pada kerjasama, modal sosial dapat berperan dalam mengurangi biaya transaksi yang harus dikeluarkan untuk dapat mencapai kesepakatan dan mencapai tujuan yang disepakati.

Dengan adanya hubungan yang baik antaraktor yang akan melakukan kerja sama, maka informasi atau koordinasi akan semakin mudah karena telah mengetahui kondisi dan kompetensi satu sama lain dan dapat mengurangi biaya koordinasi.

Selain itu, biaya negosiasi juga dapat berkurang karena dengan adanya modal sosial, maka pihak-pihak tersebut diasumsikan telah memiliki kerangka berpikir yang sama dan rasa saling peduli sehingga negosiasi yang terjadi tidak berjalan rumit karena mementingkan ego masing-masing. Begitu juga dengan biaya penegakkan/*monitoring* yang dapat berkurang dengan adanya rasa percaya di antara semua pihak dan komitmen yang kuat, sehingga proses kerja sama akan sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati bersama.

Gambaran Umum Kerjasama Kartamantul

Kawasan metropolitan Kartamantul terdiri dari Kota Yogyakarta sebagai ibukota provinsi sekaligus pusat perekonomian yang kemudian mengalami perkembangan hingga Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Perkembangan dari fungsi dan kegiatan perkotaan dari Yogyakarta ini berimplikasi pada kebutuhan akan infrastruktur dan keberlanjutan dari lingkungan perdesaan di sekitarnya (Hudalah et al., 2012).



Gambar 1
Peta Wilayah Perkotaan Kartamantul

Kerjasama antardaerah Kartamantul dilatarbelakangi oleh adanya kebutuhan untuk penyediaan sarana prasarana perkotaan secara efektif dan efisien. Sebagai suatu kawasan perkotaan, Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul memiliki suatu wilayah dengan kepentingan bersama yang perlu dikoordinasikan demi tercapainya pelayanan yang optimal. Dengan terbentuknya aglomerasi perkotaan dan adanya kebutuhan bersama, maka mulai

dirumuskan suatu kesepakatan kerjasama.

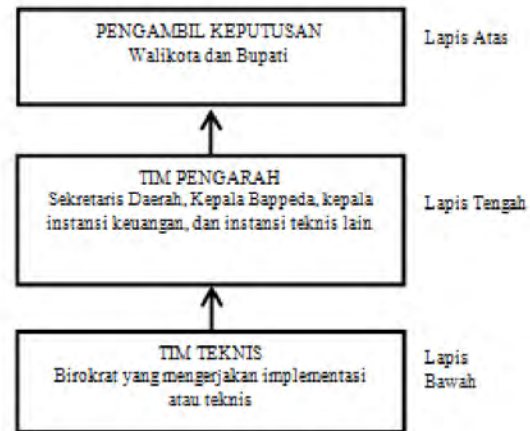
Awalnya, kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, dan Kabupaten Sleman telah melakukan kerjasama di bawah koordinasi pemerintah provinsi DI Yogyakarta sejak tahun 1990 dalam bentuk Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) yang dilaksanakan dengan dukungan Lembaga Kerja Sama Pembangunan Swiss (SDC) melalui Proyek Pembangunan Perkotaan Yogyakarta (YUDP) (Duque and Hermawati, 2006). Program P3KT sendiri merupakan bentuk kerjasama yang diinisiasi dari pemerintah daerah dan diakomodasi oleh pemerintah provinsi sehingga sudah mulai bersifat *bottom-up*. Proyek P3KT tersebut kemudian menjadi cikal bakal dikembangkannya bentuk kerjasama Sekretariat Bersama yang berfungsi untuk pembangunan perkotaan kawasan Yogyakarta Raya.

Dengan adanya kebijakan desentralisasi di Indonesia, kemudian Pemerintah Daerah memiliki otonominya sendiri untuk mengelola daerah, dan tidak lagi berada di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi. Hal ini berdampak pada bentuk kerja sama yang telah dilakukan oleh Kartamantul di bawah naungan provinsi, menjadi tidak lagi relevan. Oleh karena itu, dibentuk suatu kerja sama otonom antarketiga daerah melalui Sekretariat Bersama. Kemudian pada tahun 2001, disahkan pembentukan kerjasama Sekretariat Bersama Kartamantul melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Kepala Daerah. Kerja sama pada periode ini sudah memiliki semangat desentralisasi, sehingga tantangan yang dihadapi adalah bagaimana mengatasi ego sektoral dan ego daerah yang berpotensi menghambat kerja sama (Fahmi, 2010).

Pada tahun 2003, Sekber menjalin kerjasama dengan GTZ Urban Quality (UQ) yang memberikan dukungan teknis maupun kelembagaan dalam pengembangan kegiatan kerjasama. Secara kelembagaan, dukungan dari GTZ UQ fokus pada tiga pilar, yaitu untuk mewujudkan kelembagaan yang mapan, memperkuat proses pengambilan keputusan dan akuntabilitas, serta memperkuat pelaksanaan dan hasil kerjasama.

Struktur pengambilan keputusan atau manajerial kerjasama Sekber tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu pada tingkatan teknis, pengarah, dan pengambil keputusan. Pada Gambar 2, merupakan ilustrasi manajemen tiga lapis kerjasama Kartamantul. Struktur kelembagaan ini hingga saat ini dinilai telah

mampu menjalankan kerja sama secara efektif. Ketiga daerah secara bersama-sama bergandengan tangan (bekerja sama) menyelesaikan persoalan perkotaan di bawah naungan visi dan misi bersama (Duque and Hermawati, 2006). Pemerintah provinsi DIY pada kerjasama ini tidak lagi berposisi sebagai koordinator, tapi lebih kepada rekanan dalam menjalankan kerjasama.



Gambar 2.
Ilustrasi Manajemen Tiga Lapis Kerjasama Kartamantul

Komponen Modal Sosial dalam Kerjasama Kartamantul

Pada bagian ini akan dibahas mengenai kondisi modal sosial di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul yang dilihat berdasarkan komponen-komponen penyusun modal sosial, yaitu interaksi, kesamaan norma dan budaya, jaringan, kepercayaan, solidaritas, dan hubungan timbal balik.

Komponen interaksi merupakan komponen dasar yang berpengaruh dalam pengembangan modal sosial di Kartamantul. Interaksi dalam kerja sama Kartamantul dilakukan dengan sangat intensif. Tiap minggunya, dilakukan minimal dua kali pertemuan antar ketiga daerah, dan dapat dilakukan lebih banyak lagi sesuai dengan kebutuhan. Interaksi yang intensif kemudian menjadikan ketiga daerah memiliki kedekatan dan terbentuk pola interaksi yang fleksibel dan nyaman dan menjadikan akses terhadap informasi lebih mudah. Ketiga daerah menjadi lebih terbuka, sehingga biaya transaksi dalam memperoleh informasi menjadi kecil.

Komponen lainnya ialah kesamaan nilai dan budaya di Yogyakarta yang juga memiliki peran dalam pembentukan maupun

proses kerja sama. Adanya kesamaan rasa karena kebutuhan yang sama dan kesamaan pola pikir yang terbentuk dari pengalaman kerjasama sebelumnya menjadi modal awal dalam membentuk kerjasama. Selain itu, ketiga daerah juga memiliki kesamaan rasa sebagai bagian dari D I Yogyakarta dan merupakan suatu kesatuan.

Sebagai bagian dari D.I Yogyakarta, ketiga daerah merasa untuk harus saling bekerja sama dan saling membantu karena masing-masing daerah merasa tidak dapat hidup sendiri. Pengaruh budaya dalam kerja sama antar ketiga daerah Kartamantul dirasakan cukup besar. Dalam prosesnya, budaya dan nilai di Yogyakarta yang masih sangat kuat diterapkan seperti musyawarah untuk mufakat, santun dalam berdiskusi, tenggang rasa, dan saling menghormati menjadi sebuah pendekatan yang efektif dalam pelaksanaan kerjasama. Dengan adanya nilai dan norma yang masih diterapkan, kemudian terbentuk sebuah kontrol sosial dalam kerja sama ini. Ketiga daerah hampir selalu melaksanakan kesepakatan yang sudah disepakati, ada perasaan *pekewuh* atau sungkan apabila tidak melaksanakan kesepakatan.

Keunikan budaya atau kultural di Yogyakarta yang kemudian mendukung proses kerja sama ialah dengan adanya sistem kesultanan yang masih dianut di Yogyakarta. Sultan Hamengkubuwono X yang saat ini menjadi raja dan gubernur di DI Yogyakarta memiliki peran yang cukup besar dalam kerja sama Kartamantul. Pada dasarnya peran sultan secara langsung dalam kerjasama ini relatif kecil, namun figur sultan yang dipandang sebagai pemimpin baik secara pemerintahan administratif maupun secara kultural, yang merupakan faktor kuat dalam mengikat ketiga daerah dalam bekerja sama.

Ketiga daerah telah membentuk suatu jaringan yang cukup kuat. Dari sejarah kerja sama yang telah dilakukan pada era sebelum desentralisasi, ketiga daerah telah membentuk suatu jaringan yang eksklusif. Kemudian dengan interaksi yang intensif dan adanya kesamaan budaya, nilai, dan norma yang masih diterapkan, maka hubungan di antara ketiganya menjadi semakin erat. Hierarki jaringan yang terbentuk dalam kerja sama ini ialah hubungan yang setara di antara ketiga daerah, dan berdampingan dengan Provinsi DIY dalam pengelolaan sarana prasarana perkotaan.

Kepercayaan di antara ketiga daerah pada awalnya telah terbentuk dari kerja sama yang dilakukan pada sebelum era desentralisasi. Seiring dengan proses kerja sama sekber Kartamantul, maka kepercayaan di antara ketiga daerah menjadi lebih kuat. Hal ini didorong oleh interaksi yang intensif, kesamaan nilai, serta hubungan kekerabatan yang erat di antara ketiga daerah. Kepercayaan ini kemudian semakin berkembang didasari oleh komitmen yang kuat dari masing-masing pemerintah daerah dalam melaksanakan kesepakatan, sehingga tercapai kerja sama yang efektif. Pengalaman bekerja sama yang baik ini juga menjadi pemupuk kepercayaan yang lebih kuat.

Solidaritas dalam kerja sama Kartamantul terbentuk dari interaksi, kesamaan nilai dan budaya, hubungan yang erat, dan kepercayaan diantara ketiga daerah. pada saat ini, telah terbentuk rasa solidaritas yang kuat diantara ketiga daerah karena ketiga daerah dapat saling mengerti dan memahami kesulitan yang dihadapi daerah lain. Selain itu, ketiga daerah juga memiliki kemauan untuk saling membantu dan bekerja sama untuk mencapai manfaat bersama. Rasa solidaritas di Kartamantul juga terlihat dari rendahnya ego kedaerahan yang muncul dalam proses kerja sama. Semua kepentingan berusaha diakomodasi dan tidak ada daerah yang hanya memikirkan kepentingan sendiri saja.

Pada akhirnya, kerjasama ini menumbuhkan hubungan timbal balik dari adanya kepuasan antar ketiga daerah dan masih adanya keinginan untuk melakukan kerja sama dalam jangka panjang. Ketiga daerah memiliki ketergantungan satu sama lain yang cukup besar, hal ini juga memengaruhi kemauan ketiganya untuk terus bekerja sama. Hubungan timbal balik dalam kerja sama ini dinilai cukup seimbang karena ketiga daerah sama-sama merasakan manfaat yang besar dari kerjasama.

Bentuk Modal Sosial

Bentuk modal sosial yang dimiliki oleh Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul, merupakan hubungan yang dibangun dalam kurun waktu yang cukup lama. Meskipun ketiganya telah memiliki modal sosial sebelum pembentukan Sekber Kartamantul, namun upaya untuk membangun modal sosial tetap dilakukan sehingga modal sosial terus berkembang dan memperkuat kerjasama. Modal sosial akan hilang bila tidak digunakan dan akan

berkembang seiring dengan penggunaannya (Putnam, 1993). Dalam kasus kerjasama Kartamantul, terbukti bahwa modal sosial yang telah ada dapat berkembang karena digunakan dan terus dibangun.

Modal sosial yang sudah terbentuk sebelum terbentuknya kerja sama sekber diantaranya adalah adanya kesamaan rasa karena adanya kebutuhan yang sama dan budaya atau norma yang ada di Yogyakarta merupakan suatu pengikat bagi ketiga daerah. Selain itu, pada dasarnya ketiga daerah telah membentuk suatu jaringan dari pengalaman kerja sama yang dilakukan sebelumnya. Dari adanya kesamaan rasa dan jaringan ini, sudah terbentuk suatu kepercayaan diantara ketiga daerah hingga akhirnya dapat terbentuk kerja sama.

Dalam prosesnya, modal sosial di antara ketiga daerah ini terus dibangun secara bersama melalui adanya interaksi yang intensif antar ketiga daerah sehingga modal sosial ini dapat berkembang. Melalui upaya tersebut, ditambah dengan norma yang secara konsisten masih dipegang dan diterapkan (kesamaan rasa dan kesadaran terhadap bagian dari satu kesatuan wilayah), serta komitmen ketiga daerah maka terbentuk jaringan dan rasa kepercayaan yang lebih besar.

Interaksi, kesamaan nilai, norma, dan budaya, jaringan yang kuat, serta kepercayaan yang besar akhirnya menumbuhkan rasa solidaritas yang kuat. Modal sosial yang telah terbentuk ini kemudian terus memengaruhi satu sama lain sehingga seiring dengan berjalannya kerja sama dan penggunaan modal sosial, maka komponen-komponen

modal sosial yang telah ada akan terus berkembang. Pada akhirnya, keseluruhan bentuk modal sosial yang semakin berkembang ini memunculkan hubungan timbal balik yang mendukung keberlanjutan kerjasama hingga jangka panjang.

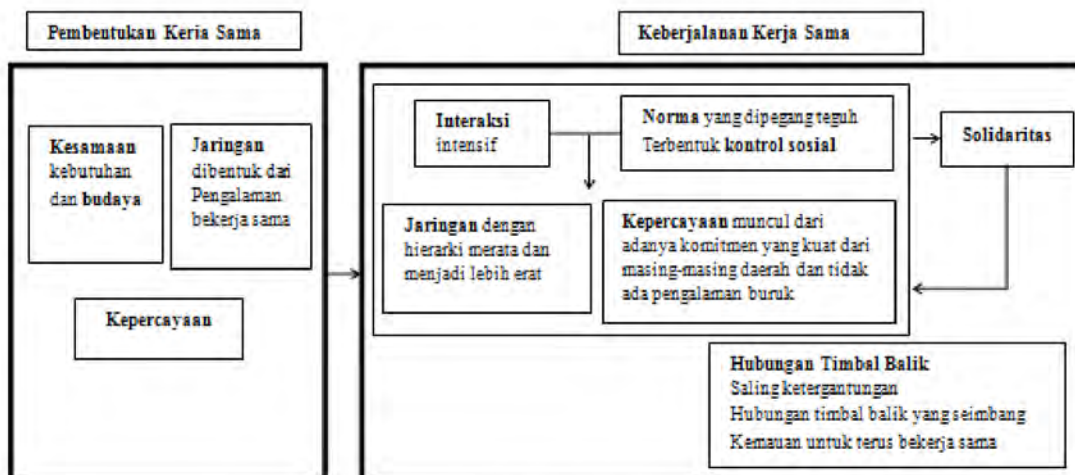
Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa modal sosial di Kartamantul yang menjadi salah satu modal dalam bekerja sama, bukan hanya sesuatu hal *given* atau yang sudah terbentuk di awal saja.

Salah satu faktor hingga pada akhirnya modal sosial ini berperan dalam keberhasilan kerjasama ialah bahwa ada upaya untuk menumbuhkan dan membangun modal sosial untuk mempermudah dan melancarkan kerja sama. Upaya pembangunan modal sosial ini kembali kepada kemauan dan komitmen masing-masing daerah untuk mewujudkan kerja sama yang efektif dan bermanfaat dalam upaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat.

Beberapa upaya atau intervensi utama yang telah dilakukan ketiga pemerintah daerah Kartamantul ialah yang pertama dengan membentuk pola interaksi yang sangat intensif dalam kerja sama.

Tidak semua hubungan kerja sama atau hubungan multilateral lainnya memiliki intensitas interaksi yang intensif. Interaksi yang intensif ini terbukti menjadi salah satu kunci keberhasilan, karena dengan interaksi yang intensif dapat meningkatkan keterbukaan, aliran informasi, penyamaan persepsi dan pola pikir, hingga membentuk suatu modal sosial yang lebih kuat.

Hal lainnya yang dilakukan ketiga



Gambar 3
Bentuk Modal Sosial dalam Kerja Sama Kartamantul

pemerintah daerah ialah norma yang dipegang terus dan diterapkan dalam bekerja sama hingga akhirnya terbentuk suatu kontrol sosial yang membantu menjaga proses kerja sama. Selain itu, ketiga pemerintah daerah juga berupaya menjaga komitmen masing-masing hingga akhirnya terbentuk rasa percaya yang besar dari daerah lainnya.

Upaya membangun modal sosial ini bukan merupakan proses yang cepat. Kondisi modal sosial yang kuat yang telah digambarkan pada Gambar 3 merupakan kondisi yang telah dibangun sejak sebelum dibentuknya Sekretariat Bersama hingga saat ini. Bentuk modal sosial tersebut dibangun kira-kira semenjak awal kerja sama sebelum era desentralisasi yang dipimpin oleh Provinsi DIY yaitu sejak tahun 1990.

Dari masa itu hingga kini, kira-kira sudah 23 tahun berjalan, dan selama itu pula proses pembangunan modal sosial diantara ketiga daerah Kartamantul hingga akhirnya dapat terwujud modal sosial yang kuat yang mendukung proses kerjasama sekretariat bersama Kartamantul.

Peran Modal Sosial dalam Kerjasama Kartamantul

Pada bagian ini akan dijabarkan peran modal sosial dalam tiap tahapan kerjasama, dengan fokus pada salah satu bidang yang dikerjasamakan, yaitu bidang persampahan. Proses kerjasama bidang persampahan di Kartamantul dimulai dari proses pembentukan kerjasama, pengangkatan isu, diskusi dan perumusan kesepakatan, tahap pengambilan keputusan kesepakatan, implementasi, hingga monitoring evaluasi.

Kerjasama di bidang persampahan dilatarbelakangi oleh adanya kebutuhan dalam penyediaan pelayanan persampahan secara komunal. Kota Yogyakarta yang memiliki luas 32 km² pada dasarnya tidak memiliki lahan yang dapat digunakan sebagai lokasi pembuangan sampah. Adapun Kabupaten Sleman memiliki letak geografis di bagian hulu, sehingga tidak memungkinkan membuat lokasi pembuangan sampah karena dapat mencemari lingkungan.

Oleh karena itu, Kabupaten Bantul yang memiliki letak geografis di bagian hilir menjadi lokasi yang paling tepat untuk dibangun tempat pembuangan sampah. Kondisi ini menimbulkan rasa saling ketergantungan satu sama lain dan adanya kesadaran untuk bekerja sama.

Pada awal desentralisasi, masih terlihat adanya euforia kedaerahan pada proses pembentukan kesepakatan kerja sama yang mandiri antar ketiga daerah. Dengan adanya pengalaman bekerja sama yang baik pada sebelum desentralisasi, kemudian terbentuk jaringan dan rasa percaya, menjadi salah satu faktor kuat untuk mendorong pembentukan kerjasama Sekber Kartamantul di bidang persampahan.

Selain faktor kebutuhan dan pengalaman bekerja sama, salah satu faktor utama yang mendukung pembentukan kerja sama ini ialah faktor nilai dan budaya. Budaya kesultanan yang masih dianut di Yogyakarta dinilai berperan besar. Figur Sultan yang menjabat sebagai gubernur DIY, dianggap sebagai pemersatu wilayah. Terlebih lagi dengan adanya *sultan ground*, atau tanah Sultan yang diberikan oleh Sultan Hamengkubuwono X untuk dijadikan tempat pembuangan akhir (TPA) di Piyungan, Bantul. Pengaruh sultan ini masih sangat kuat karena di Yogya, masih menganut sistem kepemimpinan kesultanan yang kuat dan berpandangan bahwa ketika sultan sudah menitahkan suatu perintah, maka perintah tersebut harus dilaksanakan.

Diskusi dan perumusan kesepakatan secara umum dilakukan oleh tim teknis. Pada tahap diskusi ini, intensitas interaksi tim teknis sangat tinggi dan budaya musyawarah untuk mufakat serta rasa saling menghormati sangat dominan sehingga pembahasan ini dapat berjalan dengan baik. Tatakrama dan cara berkomunikasi masyarakat Yogya yang santun juga dinilai mendukung kerja sama karena menjadikan proses diskusi berjalan dengan nyaman dan kondusif.

Hasil diskusi dan pembahasan yang telah disepakati kemudian dapat dituangkan ke dalam sebuah perjanjian legal, maupun tidak dilegal-formalkan. Sebagian besar kesepakatan yang terumuskan pada tahap diskusi tidak dijadikan peraturan legal, hanya beberapa saja yang sifatnya strategis yang akan dilegalkan hingga peraturan bersama, peraturan daerah atau peraturan gubernur. Sebagian besar kesepakatan yang sifatnya teknis dan dapat langsung diimplementasikan tidak ada kesepakatan formal yang terbentuk. Kesepakatan hasil diskusi yang tercantum dalam notulensi menjadi suatu acuan pelaksanaan kesepakatan.

Salah satu hal menarik dalam tahap kesepakatan kerjasama antardaerah Kartamantul ini ialah kesepakatan dalam bentuk notulensi yang ternyata dapat

dijalankan dan dilaksanakan dengan baik. Kesepakatan diskusi dalam bentuk notulensi membutuhkan tingkat kepercayaan yang tinggi karena untuk menjamin terlaksananya kesepakatan tersebut hanya berdasarkan komitmen dari masing-masing daerah. Pada tahap ini, biaya transaksi negosiasi dapat diminimalisasi dengan adanya rasa kepercayaan dan solidaritas.

Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh tim pengarah berdasarkan pada bahan diskusi yang dilakukan oleh tim teknis. Tim pengarah memiliki kepercayaan pada tim teknis selaku perumus kesepakatan sehingga pada tahap pengambilan keputusan negosiasi yang dilakukan tim pengarah menjadi lebih mudah.

Tahap implementasi dilaksanakan oleh masing-masing pemerintah daerah melalui SKPD terkait. Pelaksanaan implementasi ini sebagian besar dapat terlaksana dengan baik karena adanya komitmen yang kuat dari tiap daerah serta kepercayaan antardaerah. Dalam implementasi kesepakatan kerja sama, tidak terdapat sanksi bagi daerah yang tidak melaksanakan kesepakatan. Meskipun begitu, jarang sekali kesepakatan yang kemudian tidak ditindak lanjuti.

Salah satu faktor yang juga menonjol dalam kerja sama di bidang persampahan di Kartamantul ialah adanya kesadaran dan rasa pengertian dari dua daerah lainnya untuk ikut menjaga lingkungan Kabupaten Bantul yang menjadi lokasi TPA. Beberapa pelayanan maupun kompensasi yang kemudian secara bersama-sama dilakukan di antaranya adalah penyediaan air bersih untuk masyarakat,

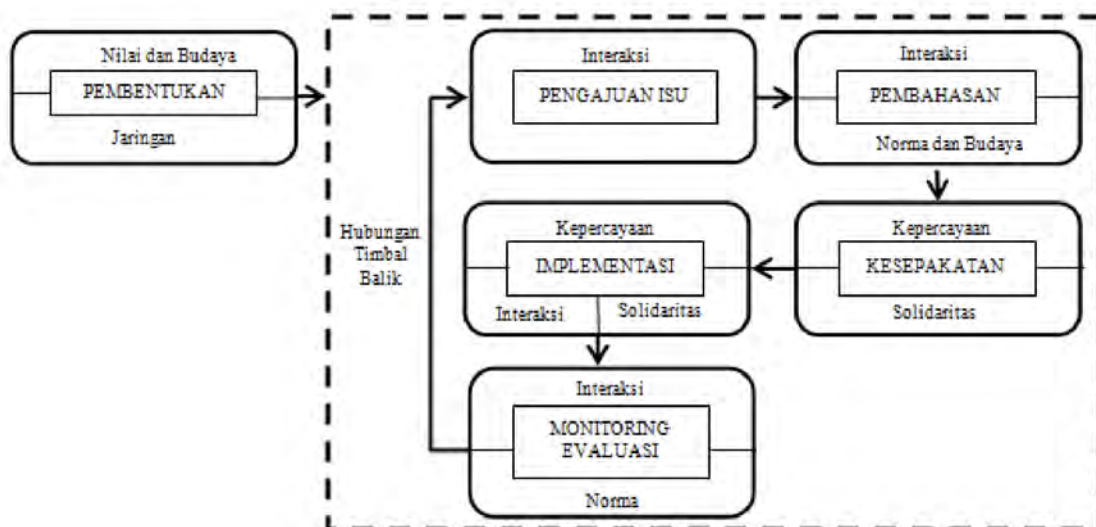
perbaikan jalan, dan kontrol pada truk sampah untuk selalu tertutup. Hal ini menunjukkan rasa solidaritas yang tinggi dari dua daerah lain, yang kemudian membantu mewujudkan kerja sama yang efektif.

Selain melalui laporan rutin, *monitoring* antar daerah juga dapat dilakukan secara informal. Bentuk *monitoring* informal yang dilakukan dalam proses kerja sama ini ialah dengan metode saling mengingatkan dalam pertemuan-pertemuan rutin.

Metode *monitoring* yang informal ini cukup efektif karena kontrol sosial yang ada di tengah masyarakat yogyakarta masih kuat. Apabila terdapat daerah yang belum melaksanakan kesepakatan, maka daerah lain akan mengingatkannya. Dengan hanya diingatkan, daerah yang belum menjalankan kesepakatan tersebut akan akan menjadi sungkan dan secepatnya akan melaksanakannya.

Dalam tiap tahapan kerja sama bidang persampahan, modal sosial memiliki peran dalam mengurangi biaya transaksi. Biaya transaksi seperti biaya untuk memperoleh informasi, negosiasi, implementasi, dan *monitoring* evaluasi menjadi lebih kecil sehingga mempermudah kerja sama.

Berdasarkan Feiock (2007), secara umum terdapat beberapa jenis biaya transaksi dalam kerja sama antar daerah, diantaranya adalah biaya transaksi informasi/ koordinasi, biaya transaksi negosiasi/pembagian, dan biaya transaksi pelaksanaan/monitoring. Pelaksanaan kerjasama antar daerah Kartamantul membuat biaya transaksi



Gambar 4

Peran Modal Sosial dalam Proses Kerja Sama Kartamantul



Gambar 5
Modal Sosial dalam Tingkatan Manajerial

menjadi relatif lebih kecil. Tahap pembentukan kerjasama diantara ketiga daerah dan proses negosiasi cenderung mudah dan cepat karena adanya interaksi, kesamaan norma dan budaya, jaringan, dan kepercayaan diantara ketiga daerah. Adapun proses implementasi dan *monitoring* juga hanya menghasilkan biaya transaksi yang cukup kecil karena adanya rasa kepercayaan di antara ketiganya.

Modal sosial juga dapat dilihat dalam setiap tingkatan manajerial kerjasama Kartamantul. Dalam kerjasama Kartamantul terdapat tiga tingkatan manajerial, yaitu tim teknis, tim pengarah, dan tim pengambil keputusan. Pada tim teknis, modal sosial tampak jelas dalam proses diskusi dan pembahasan agar antar daerah dapat saling memahami satu sama lain yang terbentuk dari interaksi yang intensif. Adapun untuk tim pengarah, modal sosial dalam melaksanakan kerja sama ini dinilai sangat tinggi.

Intensitas interaksi langsung diantara tim pengarah memang relatif jarang, namun komunikasi yang tetap aktif menjadikan hubungan diantaranya tetap erat. Keeratan hubungan ini kemudian memunculkan rasa solidaritas dan kepercayaan satu sama lain. Terdapat sistem kepemimpinan yang bergilir yang menunjukkan adanya rasa percaya diantara tim pengarah dari ketiga daerah. Untuk tim pengambil keputusan yang berperan dalam mensahkan atau menandatangani kesepakatan, terbentuk rasa percaya diantara ketiga daerah. Rasa percaya juga terdapat pada lintas tingkat manajerial karena tim pengarah mempercayai hasil pembahasan tim teknis, dan tim pengambil keputusan mempercayai kebijakan-kebijakan

yang ditetapkan oleh tim pengarah.

Simpulan dan Saran

Secara umum dapat disimpulkan bahwa dalam kerjasama antardaerah di Kartamantul, modal sosial merupakan salah satu faktor penting yang memengaruhi keberhasilan.

Beberapa komponen modal sosial yang memengaruhi kerja sama antara lain; interaksi, kesamaan nilai dan budaya, jaringan, kepercayaan, solidaritas, dan hubungan timbal balik. Bentuk modal sosial yang terdapat dalam kerjasama antar daerah Kartamantul merupakan modal sosial yang telah dimiliki sebelum kerjasama dan kemudian berkembang selama proses kerja sama.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa modal sosial dalam kerjasama dapat diterapkan untuk mencapai keberhasilan pada kasus daerah lain, karena modal sosial pada dasarnya dapat dikembangkan, meskipun dalam jangka waktu yang lama. Modal sosial ini berperan dalam setiap tahapan kerja sama dan pada setiap tingkatan manajerial kerja sama Kartamantul.

Kerja sama antar daerah di era desentralisasi merupakan kebutuhan untuk menunjang pelayanan kepada masyarakat. Namun dengan adanya egoisme kedaerahan yang muncul, maka kerja sama antar daerah seringkali menjadi hal yang sulit untuk diwujudkan secara efektif. Dengan adanya modal sosial dalam kerja sama di Kartamantul, ego kedaerahan ternyata dapat diminimalisir. Solidaritas antar daerah menjadikan setiap

daerah memiliki pola pikir kebersamaan dan kemanfaatan bersama.

Untuk membangun rasa solidaritas ini membutuhkan waktu dan proses, namun bukan berarti daerah lain tidak dapat menumbuhkan rasa solidaritas untuk mendukung kerja sama. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa meskipun egoisme kedaerahan merupakan fenomena yang umum terjadi pada era desentralisasi, namun hal ini dapat ditekan dengan menumbuhkan modal sosial antar daerah.

Hasil dari penelitian ini menghasilkan suatu kesimpulan yang kemudian dirumuskan menjadi rekomendasi. Rekomendasi disampaikan khususnya dalam konteks kerjasama antar daerah dan ditujukan bagi pemerintah daerah maupun lembaga yang melakukan kerjasama dalam rangka *institutional collective action*. Pada era desentralisasi ini, pembentukan modal sosial yang mendukung kerja sama menjadi lebih sulit.

Setiap daerah memiliki kewenangan penuh dalam pembangunan daerah masing-masing, sehingga muncul ego kedaerahan yang mementingkan kepentingan daerah. Dalam kerjasama yang mencakup beberapa daerah, perlu ada "pihak penengah" atau pihak netral yang dapat mengarahkan dan membantu terwujudnya sebuah kondisi yang kondusif hingga terbentuk modal sosial yang mendukung proses kerjasama. Selain itu, intensitas interaksi dalam suatu hubungan kerja sama sangat penting dan merupakan salah satu kunci yang harus diupayakan.

Dengan intensitas interaksi yang tinggi, maka pihak-pihak yang melakukan kerja sama akan dapat saling mengerti dan menyesuaikan satu sama lain. Intensitas interaksi yang tinggi ini juga harus dipersiapkan dengan baik. Dalam setiap interaksi, agenda kegiatan dan bahan-bahan pembahasan harus telah disiapkan agar pertemuan menjadi efektif.

Daftar Pustaka

- Ahn, T. K., & Ostrom, E. (2008). Social capital and collective action. In D. Castiglione, J. W. V. Deth & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organization Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Baker, W. E. (1990). Market Networks and Corporate Behavior. *American Journal of Sociology*, 96(3), 589-625. doi: 10.2307/2781065
- Burt, R. S. (2000). The Network Structure of Social Capital. *Research in Organizational Behavior*, 22, 345-423.
- Castiglione, D., Deth, J. W. V., & Wolleb, G. (2008). Social Capital's Fortune: An Introduction. In D. Castiglione, J. W. V. Deth & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120. doi: 10.2307/2780243
- Creswell, J. W. (2010). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. California: SAGE Publications.
- Deth, J. W. V. (2008). Measuring Social Capital. In D. Castiglione, J. W. V. Deth & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Duque, S. H. d., & Hermawati, K. (2006). *Bersama Mengelola Perkotaan Kerja Sama Antardaerah Kartamantul*. Yogyakarta: Sekretariat Bersama Kartamantul.
- Esser, H. (2008). The Two Meanings of Social Capital. In D. Castiglione, J. W. V. Deth & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Fahmi, F. Z., Hudalah, D., & Firman, T. (2010). Lesson from Inter-Local Government Cooperation Effectiveness in Greater Yogyakarta. Bandung: Institut Teknologi Bandung.
- Fariani, R. (2011). *Peran Kepemimpinan dalam Kerjasama antar Daerah Studi Kasus Penanganan Sampah dalam Kerjasama Kartamantul*. Master, Institut Teknologi Bandung, Bandung.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. doi: 10.1177/1078087408324000
- Firman, T. (2009). Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards A Fragmentation of Regional Development. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 21, 143-157.
- Fukuyama, F. (2001). Social Capital,

- Civil Society and Development. *Third World Quarterly*, 22(1), 7-20. doi: 10.2307/3993342
- Hudalah, D., Woltjer, J., & Firman, T. (2012). *Regional Planning In Urbanizing Indonesia: Institution and Culture In Collaborative Governance*. Paper presented at the AESOP 26th Annual Congress, Ankara.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis an Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work Civic Traditions In Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sagala, S., Situngkir, F. & Wimbartha, R. (2013). Interaksi Aktor dalam Rekonstruksi Rumah Pascabencana Gempa Bumi. *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan*, 29.
- Sumahdumin, D. 2001. Memahami Penataan Ruang Wilayah Propinsi dan Kabupaten Kota dalam Rangka Otonomi Daerah. *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan*, 17.
- Wood, C. (2008). The Nature of Metropolitan Governance in Urban America. *Administration & Society*, 40(5), 483-501. doi: 10.1177/0095399708320186
- Yin, R. K. (2002). *Case Study Research: Design and Methods Third Edition* (Vol. 5). California: SAGE Publication.