

# IMPLEMENTASI KERJASAMA DAERAH KUNCI BERSAMA (KUNINGAN, CIREBON, CIAMIS, CILACAP, BANJAR, BREBES, MAJALENGKA)

Yuwanto

## Abstract

*Kunci bersama is inter-regional cooperation conducted eight counties and cities that border region, in West Java and Central Java. The cooperation covers many aspects but is currently focused on the improvement of infrastructure such as roads connecting the border between the districts. such cooperation has become one of the main methods to accelerate regional development. This research focuses on how this collaboration process and what programs have been carried out with a qualitative approach. The results of this research indicate that maximum cooperation has not done so already, but there are some programs that accomplished.*

*Key word : Implementation, cooperation, local government.*

## A. PENDAHULUAN

Secara normatif, Indonesia pascareformasi telah memiliki landasan hukum kerjasama daerah yang tertuang di dalam pasal-pasal UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan diatur lebih lanjut dengan PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 pasal 195 ayat (1) misalnya, menegaskan bahwa: *“Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.”*

Secara teoritis, istilah kerjasama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan (Rosen, 1993). Kerjasama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari ekonomi skala (*economies of scales*). Agar berhasil melaksanakan kerjasama tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (Edralin, 1997), yaitu: (1) *transparasi*, yaitu pemerintah daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut (2) *akuntabilitas*, yaitu kesediaan untuk memertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala

aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik (3) *partisipatif*, yaitu penggunaan bentuk-bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko (4) *efisiensi*, yaitu pertimbangan bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi (5) *efektivitas*, yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh (6) *konsensus*, yaitu upaya terus-menerus untuk mencari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama.

Salah satu bentuk kerjasama daerah diprakarsai oleh pemerintah Kabupaten Kuningan melalui “pertemuan puncak Kuningan” (*Kuningan Summit*) pada bulan Mei 2011 untuk membentuk kerjasama daerah yang dinamai “Kunci Bersama” (Kuningan, Cirebon, Ciamis, Cilacap, Banjar, Brebes, Majalengka). Penyatuan pandangan dalam membentuk wacana “Kunci Bersama” tidak terlepas dari upaya melaksanakan berbagai panduan normatif dalam bentuk peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah.

Faktor yang mendorong adanya kunci bersama adalah infrastruktur publik yang rusak di wilayah perbatasan, kesenjangan ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Kerjasama tersebut mencakup banyak bidang yaitu sosial, ekonomi,

kesehatan, pendidikan, pariwisata. Namun saat ini masih berfokus pada perbaikan infrastruktur publik seperti jalan-jalan yang menghubungkan antar wilayah perbatasan kabupaten/kota.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Kondisi Perbatasan Antar Daerah

Sebelum beranjak pada penelitian dan pembahasan maka perlu digambarkan mengenai kondisi perbatasan yang ada pada kawasan kunci bersama. perbatasan tersebut jika dilihat secara geografis tentu satu sama lain jaraknya tidak sama persis antar daerah. Ada daerah yang berbatasan langsung ada juga daerah yang tidak berbatasan langsung namun mempunyai keterikatan satu sama lain. Kondisi perbatasan kabupaten yang secara langsung adalah seperti kuningan dengan kabupaten majalengka dan kabupaten cirebon. Ketiga daerah tersebut berada dalam wilayah administratif yang unik yaitu perbatasannya didalam wilayah gunung ceremai. Kondisi seperti itu yang menurut ketua BKAD harus dikelola dengan baik, seperti yang dituturkan :

*“Perbatasan wilayah kabupaten kuningan, majalengka, dan kabupaten cirebon memang unik, dimana terdapat satu wilayah yang mempunyai potensi wisata (talaga remis) yang dikelola oleh dua kabupaten (kuningan dan kab.cirebon), pemerintah kabupaten cirebon mendapatkan pendapatan dari tiket masuk sedangkan pemkab. Kuningan mendapatkan pemasukan dari retribusi.”*

Kondisi unik tersebut memang memerlukan pengkajian dan penelitian agar tidak terjadi konflik yang terkait dengan pemasukan pada kas daerah dari wilayah perbatasan. Maka dari itu telah ada kesepakatan antara kabupaten kuningan dengan kabupaten cirebon untuk mengelola bersama guna menghindari konflik tersebut. Selain dari wilayah yang berbatasan langsung ada juga wilayah yang tidak berbatasan secara langsung seperti kabupaten kuningan dengan kota cirebon. DR. Imam menuturkan *“Sebetulnya ada juga wilayah yang tidak berbatasan secara langsung seperti kota*

*cirebon dengan kuningan, namun Air bersih dari kuningan mengalir dan masuk ke wilayah kota, sehingga diadakan kerjasama dalam mengelola air tersebut untuk bisa dimanfaatkan secara bersama.”*

Jika dilihat secara geografis maka yang berbatasan langsung dengan kota cirebon adalah kabupaten cirebon maka dari itu kota cirebon tetap dimasukan sebagai anggota kunci bersama. karena jalan di daerah perbatasan kedua daerah tersebut banyak mengalami kerusakan. Kabupaten cirebon juga berbatasan dengan kabupaten majalengka ada beberapa ruas jalan yang rusak, seperti sepanjang jalan raja galuh. Kedua kabupaten tersebut telah berunding untuk melakukan perbaikan jalan raja galuh secara bersama-sama.

Selama ini masyarakat perbatasan kuningan dan ciamis sangat mendambakan jalan yang bagus agar bisa mendukung laju perekonomian mereka dan menekan modal produksi dari transportasi, karena semakin rusak jalan maka akan semakin menghambat perekonomian mereka termasuk ongkos transportasi. Kondisi riil yang terjadi adalah di wilayah perbatasan yaitu kecamatan selajambe kabupaten kuningan dengan kecamatan rajadesa kecamatan ciamis mengalami jalan yang rusak, banyak sekali warga yang mengeluh dengan jalan yang rusak hampir satu kilo meter tersebut dan menyayangkan pemerintah belum memperbaiki jalan tersebut. Ciamis juga berbatasan dengan cilacap, isu yang sangat sensitif di perbatasan ini adalah sungai citanduy yang masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda apakah perlu disodet atau tidak, karena keduanya mempunyai kepentingan yang berbeda.

Sementara itu isu perbatasan secara administratif memang sering menjadi isu yang sensitif maka dari itu kuningan membuat pembatasan dengan brebes secara jelas dalam hal wilayah

administratif melalui gapura setinggi 12 meter dengan ornamen kujang yang bernilai 1,2 Milyar dari APBD Provinsi Jawa Barat. Dan pemerintah brebes pun berupaya akan melakukan hal yang sama agar menjadi batas yang jelas antara kabupaten kuningan dengan Brebes.

Ternyata telah ditemukan dalam penelitian sebelumnya yang dimuat dalam koran pikiran rakyat ada perpindahan penduduk lintas batas daerah yaitu sekitar tujuh puluh kepala keluarga (285 jiwa) asal desa penanggapan, kecamatan Banjarharja kabupaten brebes ke desa/kecamatan Cibingbin kabupaten kuningan, dan sebaliknya ada empat puluh keluarga dari kuningan ke brebes. Motif mereka adalah untuk memperbaiki ekonomi, namun mereka melintasi batas tanpa mengurus KTP yang resmi menjadi penduduk sekitar.

Tentunya model perpindahan yang demikian itu merupakan fenomena yang sulit dideteksi dan memunculkan kerawanan secara administratif. Selain persoalan administratif, kuningan dengan brebes juga menjajaki pembangunan infrastruktur jalan yang menghubungkan kedua kabupaten tersebut yaitu jalan cibingbin ( kuningan ) menuju jawa tengah melalui jalan banjar harja ( Brebes). Sisi positif keterhubungan antara kuningan dengan brebes adalah adanya potensi ekonomi yaitu bawang. Kuningan sering sekali kekurangan bawang sedangkan brebes adalah termasuk penghasil bawang merah yang sangat besar, maka jika bisa dilakukan kerjasama akan memaksimalkan pendapatan masing-masing daerah.

Sementara perbatasan Cilacap dengan kuningan ditemukan hal yang tidak biasa dimana wilayah cilacap ada yang berbahasa dan beradat sunda. Perbatasan cilacap dengan kuningan adalah Dayeuh luhur dan hutan kuta agung cilacap dan desa mandapaya kuningan. Secara adat istiadat dan budaya Dayeuhluhur ikut kedalam adat dan budaya Sunda ini bisa dibuktikan dengan bahasa dan juga adat yang digunakann masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Dayeuhluhur merupakan desa yang berada di ujung barat Kabupaten Cilacap. Hutan kuta agung terkadang ada konflik perbatasan dan kepemilikan lahan

penduduk, yang mana hal tersebut harus diselesaikan. Persoalan-persoalan diatas baik yang bersifat negatif maupun bersifat positif dapat disinergikan dan atau diselesaikan secara intens dalam sebuah kerjasama intergovermental kunci bersama.

## **B.2. Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kawasan Kunci Bersama**

Kondisi kependudukan merupakan keadaan yang berkaitan dengan kondisi demografis pada suatu wilayah. Kondisi kependudukan dapat mencerminkan gambaran potensi sumberdaya manusia dari segi kualitas dan kuantitas dalam kegiatan pembangunan serta selain itu memiliki hubungan dengan penyediaan fasilitas pelayanan. Penduduk yang jumlahbesar merupakan asset bagi pembangunan jika penduduknya berkualitas.

Kabupaten Cirebon memiliki jumlah penduduk terbesar dibandingkan kabupaten/kota perbatasan lainnya, sementara Kota Banjar memiliki jumlah penduduk paling kecil. Adapun jumlah penduduk Kabupaten Cirebon sebanyak 2.065.142 jiwa dan Kota Banjar sebanyak 175.165 jiwa. Sedangkan untuk daerah kabupaten/kota lainnya, secara umum jumlah penduduknya berkisar pada angka satu jutaan lebih, kecuali Kota Cirebon. Adapun jika daerah kabupaten/kota tersebut diurutkan berdasarkan jumlah penduduknya yang paling besar setelah Kabupaten Cirebon yaitu : Kabupaten Brebes (1.732.719), Kabupaten Cilacap (1.641.031), Kabupaten Ciamis (1.531.359), Kabupaten Majalengka (1.166.733), Kabupaten Kuningan (1.037.558), dan Kota Cirebon (295.764).

Untuk mengetahui karakteristik perkembangan jumlah penduduk diperlukan pemahaman terhadap tingkat perkembangan penduduk yang dimaksudkan untuk mengetahui karakteristik perkembangan jumlah penduduk sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam menentukan perkiraan jumlah penduduk pada beberapa tahun mendatang (proyeksi penduduk). Dengan mengamati karakteristik perkembangan laju pertumbuhan penduduk di wilayah perencanaan, maka

dapat diperkirakan kecenderungan (*trend*) pola perkembangan penduduk di masa mendatang. Kesejahteraan penduduk merupakan sasaran utama dari pembangunan. Permasalahan tersebut diantaranya besarnya jumlah penduduk dan tidak meratanya penyebaran penduduk.

Kepadatan penduduk kawasan Kunci Bersama di daerah Jawa Barat yaitu sebesar 974 jiwa/km<sup>2</sup> lebih kecil jika dibandingkan dengan kepadatan penduduk di daerah Jawa Tengah yang besarnya 1.322 jiwa/km<sup>2</sup>. Adapun kepadatan penduduk terbesar berada di Kota Cirebon, yang mencapai angka 7.919 jiwa/km<sup>2</sup>, disusul dengan Kabupaten Cirebon (2.085 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Brebes (1471 jiwa/km<sup>2</sup>), Kota Banjar (1.327 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Majalengka (969 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Kuningan (868 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Cilacap (728 jiwa/km<sup>2</sup>), dan terakhir Kabupaten Ciamis (627 jiwa/km<sup>2</sup>).

### **B.3. Potensi Sumber Daya Manusia**

Penduduk merupakan salah satu modal pembangunan yang dapat berposisi sebagai subyek sekaligus obyek yang potensial bagi suatu wilayah. Keberadaan penduduk dapat menjadi modal yang potensial juga sekaligus dapat menjadi beban pembangunan. Kondisi ini tergantung pada kualitas penduduk yang dimiliki wilayah yang bersangkutan. Permasalahan mendasar yang biasanya terkait dengan penduduk adalah terjadinya ketidakseimbangan antara pertumbuhan jumlah penduduk dengan penyediaan sarana pendukungnya yang meliputi sarana pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan sektor pembangunan lainnya. Sehingga dalam hal ini perlunya perencanaan yang matang dalam bidang kependudukan maupun penyediaan fasilitas umum demi terciptanya ketercukupan antara kebutuhan penduduk berikut pemenuhannya. Seperti yang diketahui, jumlah penduduk yang ada merupakan potensi penting dalam pengembangan daerah perbatasan. Peningkatan kapasitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan keterampilan strategis merupakan cara terbaik dalam kegiatan mengelola potensi SDA

perbatasan yang belum dapat dimanfaatkan secara maksimal.

Tenaga kerja adalah modal bagi geraknya roda pembangunan. Jumlah dan komposisi tenaga kerja akan terus mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi. Peningkatan jumlah penduduk umumnya diikuti pula dengan penambahan jumlah angkatan kerja yang tentunya menuntut peningkatan penyediaan lapangan kerja. Makin padatnya penduduk cenderung di pusat kota kecamatan dan daerah perkotaan, dimana banyak terdapat kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat di berbagai bidang usaha yang dapat memberikan lapangan pekerjaan seperti perdagangan, industri, pengangkutan, pertanian, pertambangan, pemerintahan, jasa-jasa dan lain-lain.

Naik turunnya angka beban tanggungan bukan berarti naik turunnya tanggungan ekonomi penduduk usia produktif terhadap usia belum/tidak produktif. Meskipun penduduk usia kurang 15 tahun dan penduduk usia diatas 65 tahun termasuk penduduk tidak produktif faktanya banyak diantara mereka yang bekerja membantu ekonomi rumah tangga.

### **B.4. Analisis Pembahasan**

#### **1. Motivasi Kunci Bersama**

Pemerintahan suatu daerah tentunya memiliki visi dan misi untuk pembangunan agar masyarakat dapat merasakan kehidupan yang nyaman dan sejahtera. Namun dalam kenyataannya ternyata perwujudan dari visi dan misi setiap daerah untuk kesejahteraan rakyat tersebut memunculkan berbagai tantangan, apalagi mengenai daerah perbatasan yang sebagian besar sering terabaikan dalam pembangunan karena kondisi jarak dan waktu dari pusat kota pemerintahan kabupaten/kota.

Tidak jarang dalam perwujudan kesejahteraan tersebut membutuhkan pihak lain demi tercapainya visi dan misi pemerintah daerah setempat. Dalam hal ini yang dibahas adalah mengenai kesejahteraan suatu daerah perbatasan. Tidak jarang bahwa kesenjangan terjadi di wilayah perbatasan suatu daerah seperti jauhnya fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan yang tidak memadai, akses

ekonomi yang susah, ruas jalan rusak yang jarang diperhatikan, fasilitas rekreasi yang kurang, dan masih banyak lagi hal lain yang belum tereksplorasi. Persoalan tersebut ternyata terjadi pada wilayah perbatasan “kunci bersama”, dimana terdapat banyak persoalan khususnya dalam infrastruktur publik yang mendukung terhadap laju perekonomian seperti jalan. Selain dari itu, yang paling menonjol juga adalah indeks pembangunan manusianya. Setidaknya hal tersebutlah yang menjadi gagasan awal Aang Hamid Suganda sehingga hal tersebut menjadi salah satu dasar terciptanya kerjasama antar daerah “kunci bersama” (Kabupaten Kuningan, Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Brebes, Kota Banjar dan Kabupaten Majalengka).

Salah satu dari adanya dorongan untuk melakukan kerjasama antar daerah tersebut adalah peningkatan Indeks Pembangunan Manusia setiap daerah yang tergabung dalam KUNCI BERSAMA. Jika dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jawa Barat berdasarkan data BPS Jawa Barat tahun 2010; capaian IPM Provinsi Jawa Barat sebesar 71,64 sedangkan capaian IPM untuk kabupaten/kota Jabar Bagian Timur yaitu Kabupaten Kuningan, Cirebon, Majalengka, Ciamis, Kota Banjar memiliki angka yang bervariasi dan lebih rendah dari capaian IPM Jabar, dengan rata-rata 70,68 poin. Begitu pula dengan Provinsi Jawa Tengah, capaian IPM Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2009 sebesar 72,1 poin lebih tinggi daripada capaian IPM Kabupaten Brebes dan Kabupaten Cilacap yang rata-ratanya hanya 70,04 poin.

Selain dari IPM kerja sama juga ditujukan pada infrastruktur jalan sebagai sarana penunjang laju ekonomi masyarakat perbatasan. Kerusakan jalan termasuk jalan rusak yang berada pada perbatasan setiap daerah Kab./Kota sehingga hal tersebut menjadi salah satu dasar kerjasama daerah “kunci bersama”. perbaikan jalan bertujuan untuk memperlancar akses ekonomi masyarakat. Apabila panjang jalan dibandingkan dengan luas wilayah, didapatkan bahwa Provinsi Jawa Barat memiliki angka perbandingan sebesar 1:1,27. Hal ini

berarti, tiap 1 Km jalan di Provinsi Jawa Barat dapat melayani area seluas 1.270 m<sup>2</sup>. Namun kenyataannya menunjukkan bahwa pelayanan jalan justru lebih banyak bertumpuk di kawasan perkotaan dibandingkan dengan kawasan perdesaan. Misalnya saja, di Kabupaten Ciamis didapatkan angka perbandingan 1:2,93 sedangkan di Kota Bandung angka perbandingannya 1:0,14. Hal ini bisa mengindikasikan bahwa jika dibandingkan dengan Kabupaten Ciamis, pembangunan di Kota Bandung cenderung lebih cepat karena banyak kawasan-kawasan yang berkembang pesat sehingga membutuhkan pelayanan transportasi yang lebih optimal.

Selain dari Infrastruktur jalan, kepadatan penduduk dan tingkat kesehatan di wilayah perbatasan pada waktu sebelum ide diwujudkan dalam kuningan summit dengan data tahun 2010 menjadi pertimbangan “kunci bersama”. kepadatan penduduk di wilayah kunci bersama sebelum adanya kesepakatan dalam “*kuningan summit*” data kepadatan menunjukkan kepadatan penduduk Kawasan Kunci Bersama di daerah Jawa Barat yaitu sebesar 974 jiwa/km<sup>2</sup> lebih kecil jika dibandingkan dengan kepadatan penduduk di daerah Jawa Tengah yang besarnya 1.322 jiwa/km<sup>2</sup>. Adapun kepadatan penduduk terbesar berada di Kota Cirebon, yang mencapai angka 7.919 jiwa/km<sup>2</sup>, disusul dengan Kabupaten Cirebon (2.085 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Brebes (1471 jiwa/km<sup>2</sup>), Kota Banjar (1.327 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Majalengka (969 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Kuningan (868 jiwa/km<sup>2</sup>), Kabupaten Cilacap (728 jiwa/km<sup>2</sup>), dan terakhir Kabupaten Ciamis (627 jiwa/km<sup>2</sup>).

Kepadatan di daerah kunci bersama dengan penduduk yang tercatat diatas tentulah harus dipikirkan dalam bidang kesehatannya. Suatu kualitas hidup baik bisa dilihat dari Angka Harapan Hidup (AHH) dan jumlah kematian di daerah, sehingga dapat bisa kita nilai mengenai tingkat kesehatan tersebut. Jika dilihat dari capaian IPM khususnya sektor kesehatan maka yang ada di peringkat teratas adalah kota Cirebon, namun meskipun berbatasan dengan kabupaten Cirebon kondisi tersebut tidak serta merta mendongkrak IPM kesehatan kabupaten Cirebon, dan jika

dibandingkan lagi dengan kabupaten Brebes yang berbatasan dengan kabupaten Cirebon maka Brebes tingkat IPM dalam kesehatannya lebih rendah dari kabupaten Cirebon.

Salah satu hal yang mungkin dapat dilakukan untuk mendongkrak capaian IPM sektor kesehatan diantaranya yaitu memudahkan akses masyarakat ke fasilitas kesehatan dengan melakukan pembangunan sarana kesehatan secara lebih merata. Dari kajian tim BKAD KunciBersama menyimpulkan bahwa meningkatnya kesejahteraan masyarakat diantaranya melalui pembangunan di bidang kesehatan. Dengan demikian pembangunan di bidang kesehatan yang ditujukan agar semua lapisan masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan secara mudah, murah dan merata. Upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan diantaranya dengan menyediakan berbagai fasilitas kesehatan umum seperti puskesmas, posyandu, pos obat desa, pondok bersalin desa serta penyediaan fasilitas air bersih.

Selain rumah sakit, puskesmas juga merupakan sarana kesehatan yang paling dekat dengan masyarakat. Akses masyarakat di Kawasan Kunci Bersama terhadap sarana kesehatan berupa rumah sakit dan puskesmas sudah cukup memadai. Hal ini terlihat dari adanya akses terhadap rumah sakit dan puskesmas di setiap kabupaten/kota di Kawasan Kunci Bersama. Adapun akses rumah sakit dan puskesmas terbanyak yaitu di daerah Kabupaten Ciamis, dimana terdapat 13 rumah sakit dan 178 puskesmas.

Dari kajian ilmu politik mempunyai nilai tersendiri untuk melakukan penelitian ini karena hal ini termasuk kajian yang sangat menarik untuk diteliti berkaitan dengan kepentingan dan implementasi dari kebijakan yang dibuat yaitu kerjasama antar daerah. Kondisi perbatasan memang membutuhkan kajian mendalam untuk dapat menyelesaikan persoalan yang ada diperbatasan. Seperti yang dipaparkan di atas bahwa paling tidak hal tersebutlah yang menjadi alasan bupati Kuningan H. Aang Hamid Suganda untuk berinisiatif melakukan kerjasama antar daerah yang berbatasan dengan kab. Kuningan. menurut Drs. H. Nunung Sanuhri, M.Pd. :

*“ini merupakan pemikiran H. Aang Hamid Suganda yang original tanpa kepentingan apapun, dengan kata lain merupakan keinginan Bupati Kuningan untuk memajukan daerah khususnya daerah perbatasan yang ada di lingkungan kunciBersama”.*

## 2. Proses Pembentukan Kunci Bersama

Pembangunan antar daerah merupakan upaya untuk memberikan pelayanan yang maksimal dari pemerintah terhadap masyarakat. Pelayanan tersebut bisa berupa pembangunan fasilitas publik yang diperlukan oleh wilayah atau daerah yang terisolir dan jauh dari pusat kota dalam mengakses fasilitas publik yang mencakup seluruh bidang kehidupan baik secara ekonomi, sosial, hukum, dan fasilitas publik lainnya seperti layanan kesehatan.

Pada poin sebelumnya telah dibahas bahwa pembangunan suatu daerah, khususnya daerah perbatasan antar kabupaten/kota bahkan provinsi, tentu memerlukan kerjasama antar pihak baik pemerintah secara khusus maupun masyarakat secara umum agar tercapai program pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat dan masyarakatpun merasa diuntungkan dengan adanya program tersebut. Tentunya hal ini tidak mudah dan membutuhkan penggagas serta pemrakarsa ide kerjasama yang betul-betul serius dalam mewujudkan visi dan misi kerjasama tersebut.

Dalam “kunci bersama” ini yang menjadi penggagas dan pemrakarsa adalah H. Aang Hamid Suganda sebagai bupati kabupaten Kuningan dengan persiapan awal mengadakan agenda “Kuningan Summit” yang dilaksanakan pada 6-7 Juni 2011 dan dalam pertemuan tersebut ditandatangani MoU (*Memorandum of Understanding*) mengenai kerjasama “kunci bersama” oleh Bupati/Walikota di delapan (8) wilayah (Kabupaten Kuningan, Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Brebes, Kota Banjar dan Kabupaten Majalengka) serta Gubernur Jawa Barat dan Gubernur Jawa Tengah. Agenda “Kuningan Summit” telah membahas poin-poin kerjasama

secara umum, yaitu indikasi kebutuhan kerjasama yang dibuatkan dalam program-program pembangunan wilayah perbatasan namun belum dijabarkan pada hal teknis termasuk besaran dana dan sumber dana yang dibutuhkan.

Para pemangku jabatan sangat menyadari bahwa diperlukan suatu wadah untuk menjalin kerjasama antar daerah, maka dibentuklah Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) "Kunci Bersama". BKAD kunci bersama merupakan suatu lembaga yang masih baru dan membutuhkan banyak pelajaran dan ilmu dalam menjalankan kerja-kerja organisasi untuk mencapai tujuan, maka dari itu para pihak terkait dengan "BKAD kunci bersama" mengadakan studi banding ke Yogyakarta selama tiga hari yaitu tanggal 16-18 November 2011. Adapun mengenai maksud dan tujuan dari studi banding tersebut adalah tukar pemikiran dan mendapatkan ilmu serta pengalaman dari para pelaku kerja sama antar daerah perbatasan yaitu Kartamantul, Barlingmascakeb, dan Sampan. Dalam rapat koordinasi yang diselenggarakan di Hotel ibis Yogyakarta itu, dilakukan juga pemaparan dari Kartamantul, Barlingmascakeb, dan Sampan.

Pada hari pertama tanggal 16 November dilakukan pemaparan dua bentuk kerjasama antar daerah yaitu dari Barlingmascakeb dan Sampan. Dari data yang diperoleh dapat dijabarkan sedikit mengenai kedua lembaga tersebut yaitu :

#### **Barlingmascakeb**

Nama Barlingmascakeb merupakan akronim dari Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen. Lembaga kerjasama Barlingmascakeb berdiri tanggal 28 Juni 2003 melalui keputusan bersama Lima Bupati (Banjarhegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap Dan Kebumen) No. : 130 A,4,36,48,16, tentang lembaga regional Barlingmascakeb. Fokus kerjasama Barlingmascakeb adalah Regional Management dan Regional Marketing. Bidang kerjasamanya antara lain sektor pariwisata, Investasi, perdagangan, kesehatan, sosial, infrastruktur dan lingkungan hidup.

#### **Sampan**

SAMPAN adalah sebuah lembaga kerjasama di bidang investasi, perdagangan dan pariwisata antara 7 kota/kabupaten se-eks karesidenan Pekalongan, meliputi: Kota Pekalongan, Kab. Pekalongan, Kab. Batang , Kab. Pemalang, Kab. Tegal , Kota Tegal, Kab. Brebes. Sampan dibentuk berdasarkan Peraturan bersama walikota tegal, walikota pekalongan, bupati brebes, bupati tegal, bupati pemalang, bupati pekalongan, dan bupati batang nomor 188.4/001/2005, nomor 1 th 2005, nomor 7 th 2005 dan nomor 9 th 2005 tentang pembentukan lembaga kerjasama regional management yang berorientasi pada regional marketing.

#### **Kartamantul**

Pada hari kedua rakor dilakukan paparan materi dari Sekretariat Bersama Kartamantul (Yogyakarta – Sleman – Bantul). Sekber Kartamantul berdiri tahun 2001, walaupun sebenarnya kerjasama antar daerah ini mulai dilakukan sejak tahun 1990. Bidang kerjasama Kartamantul adalah masalah-masalah perkotaan yaitu pengelolaan sampah, pengolahan air limbah, penyediaan air bersih, sistem transportasi, sarana jalan dan sistem drainase.

Keunggulan dari sekber Kartamantul adalah adanya Baseline Kerjasama yaitu Master Plan Pembangunan Perkotaan Terpadu yang disepakati dan dikembangkan bersama. Kepemimpinan (leadership) yang berjalan dengan baik, Regulasi bertujuan untuk kepentingan bersama. Keterlibatan masyarakat dan LSM yang tinggi, adanya Komitmen untuk membiayai secara bersama sama Tempat Pembuangan Akhir Sampah atas dasar volume sampah, Instalasi Pengolah Air Limbah dan Operasional Kantor Sekretariat Bersama. Karena berbagai keunggulan inilah, dilakukan studi banding ke tempat objek kerjasama Kartamantul yaitu ke TPA Kartamantul dan Pengolahan Air Limbah yang semuanya ada di Kabupaten Bantul.

Dari hasil studi banding tersebut ternyata BKAD "Kunci bersama" mendapatkan berbagai tambahan ilmu yang salahsatunya adalah mampu membuat formulasi mengenai struktur keorganisasian BKAD kunci bersama. Dibutuhkan berbagai pemikiran dan analisa

yang tepat agar struktur tersebut sesuai dengan kebutuhan untuk efektivitas dan efisiensi operasional.

### 3. Anggaran Kunci Bersama

Perencanaan dan pembangunan daerah perbatasan tentunya membutuhkan sokongan dana untuk dapat merealisasikannya. Dalam kerjasama ini sempat mencuat isu bahwa nantinya Kunci Bersama akan dijadikan sebagai provinsi tersendiri, maka pihak provinsi baik Jawa Barat maupun Jawa Tengah menolak untuk memberikan bantuan namun setelah diluruskan oleh para pemangku kepentingan bahwa ini hanya mencakup kerjasama perbatasan dan mengenai pemekaran untuk menjadi provinsi itu bukan menjadi tujuan utama. Bagi BKAD Kunci Bersama, memang tidak menutup kemungkinan untuk menjadi provinsi yang baru. Namun hal tersebut tidak menjadi fokus bagi BKAD Kunci Bersama karena saat ini hanya berfokus pada pembangunan daerah perbatasan khususnya dalam pembangunan yang bersifat infrastruktur.

Setelah dijelaskan sedemikian rupa maka pihak Pemprov Jawa Barat melalui gubernurnya langsung Ahmad Heryawan akan memberikan dukungan baik materil maupun moril kepada Kunci Bersama. Berlainan dengan sikap pemprov Jawa Barat, sampai saat ini pihak pemprov Jawa Tengah belum memberikan sinyal yang menguntungkan bagi Kunci Bersama setelah Bibit Waluyo digantikan oleh Gandjar Pranowo. Pada prinsipnya pembiayaan operasional pembangunan di wilayah Kunci Bersama adalah tanggung jawab bersama pemerintah pusat melalui Kemendagri maupun kementerian terkait, pihak pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sampai saat ini pemerintah pusat baru hanya menggarakan dan berkontribusi berupa pemberi fasilitas yang bersifat akomodatif jika pihak Kunci Bersama akan melakukan pertemuan-pertemuan. Lalu dari pihak provinsi Jawa Barat telah menyepakati untuk memberikan sokongan dana pertahun sebesar Rp. 10 Milyar, meskipun BKAD Kunci Bersama telah mengajukan Rp. 75 Milyar namun yang disepakati akan dibantu sebesar Rp. 10 Milyar, seperti yang dikatakan oleh ketua BKAD DR. Imam :

*“Dalam kuningan summit tersebut diawali dengan isu strategis mengenai perbatasan yang jumlahnya ada sepuluh isu. Sehingga berkomitmen dan diketahui oleh masing-masing provinsi. Karena Jawa Barat ada enam kabupaten kota perhatian gubernur cukup serius menanggapi ini sampai akhirnya gubernur Jawa Barat berani mendanai setiap tahun 10 Milyar rupiah yang sampai tahun 2013 ini sudah dialokasikan 20 Milyar untuk pembangunan di wilayah kunci bersama. Untuk Jawa Tengah, kita masih merintis karena diulang lagi dari awal setelah pergantian gubernur Pak Bibit oleh Pak Ganjar Pranowo, akhirnya belum ada pertemuan kembali dengan pihak pemprov Jawa Tengah.”*

Diantara sekian banyak data maka berikut adalah sebagian dari indikasi realisasi anggaran yang ada :

1. Perawatan, pembangunan, dan perapatan pilar batas wilayah Jateng-Jabar sebesar Rp. 500.000.000 untuk Wilayah perbatasan Provinsi Jawa Barat-Jawa Tengah di Kabupaten Kuningan dengan menggunakan APBD Jawa Barat
2. 600.000.000 untuk perawatan jalan Kab. Kuningan-Kab. Brebes
3. Untuk perbaikan jalan Brebes dan Kuningan kabupaten Brebes mengalikasikan dana sebesar Rp.400.000.000
4. Biaya Operasional Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) Kunci Bersama sebesar Rp. 750.000.000, dengan menggunakan anggaran dari Provinsi Jawa Barat.
5. Pembangunan tugu batas antar prov dan kab. Sebesar Rp. 400.000.000 dari APBD kab. Brebes.

### B.5. Realisasi Program

Seperti yang telah dijelaskan sedikit di atas bahwa kerjasama ini bersifat umum namun untuk sekarang ini lebih difokuskan pada perbaikan infrastruktur perbatasan jalan antar kabupaten/kota. Program yang telah terlaksana diantaranya :

1. Rehabilitasi ruas jalan Padabeunghar (Kuningan) – Padaherang Kec.

- Sindangwangi (Majalengka). Yang menjadi pelaksana adalah dinas binamarga dan ciptakarya.
2. Pembangunan jalan penghubung ruas Kalimati ke Jembatan Kalimati (kuningan)– Loji (cirebon). Pelaksana dinas binamarga dan cipta karya kab. Kuningan
  3. Peningkatan jalan Cibogo kab.cirebon tembus Ciperna Kec. Harjamukti Kota Cirebon. Pelaksana Dinas Pekerjaan

- Umum, Perumahan, Energi dan Sumberdaya Mineral Kota Cirebon.
4. Peningkatan jalan Puloerang – Karangmalang. Pelaksana DPU Kota Banjar
  5. Pembangunan gapura perbatasan antara kuningan dengan kabupaten brebes.

Program tersebut saat ini masih seputar pembangunan fisik dan direncanakan ke depan akan berkembang ke bidang yang lainnya.

### C. PENUTUP

Kuningan summit merupakan momentum yang tepat bagi terlaksananya kerjasama kunci bersama. dimana dalam deklarasi tersebut tercipta sebuah jalinan komunikasi dan kesepakatan bersama untuk membangun daerah perbatasan di wilayah kunci bersama. kesepakatan tersebut berjalan secara dinamis, dimana program-program yang dicanangkan dan diajukan sangat berkembang tidak hanya pada tataran kerjasama infrastruktur saja namun akan diarahkan ke bidang lain kedepannya.

Anggaran menjadi salah satu faktor penentu suksesnya pembangunan di wilayah kunci bersama, sehingga pihak BKAD KUNCI BERSAMA selalu mencoba mensinergiskan anggaran dengan pihak pemerintah pusat maupun provinsi. Semua pihak sepakat bahwa anggaran kunci

bersama adalah tanggung jawab bersama yaitu pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sampai saat ini yang sudah menunjukkan komitmen untuk membantu adalah pemerintah provinsi jawa barat sebesar Rp. 10 Milyar pertahun.

Saat ini kerjasama Kunci bersama masih dinilai belum maksimal, karena saat ini masih dalam tahap penelitian dan pengembangan serta evaluasi program yang ada. Program yang saat ini sedang difokuskan adalah pembangunan infrastruktur. Meskipun demikian kedepannya kunci bersama tidak menutup kemungkinan kunci bersama akan melakukan kerja sama yang komprehensif dalam berbagai bidang baik sosial, ekonomi, budaya, administratif, kesehatan, dan sebagainya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alm, James., Aten, R. and Bahl, R. 2001. "Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems, and Prospects," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37 (1).
- Alm, James., Bahl, Roy. 1999. *Decentralization in Indonesia: Prospect and Problems*. PEG-USAID.
- Amri, Puspa Delima. 2000. *Dampak Ekonomi dan Politik UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah*. CSIS working paper 054.
- Babbie, Earl. 2007. *The Practice of Social Research*. Eleventh edition. Thomson Wadsworth.
- Buku laporan. 2011. *BKAD KUNCI BERSAMA*. Kuningan.
- Chalid, Pheni. 2005. *Otonomi Daerah: Masalah, Perberdayaan, dan Konflik*. Cetakan Pertama. Jakarta: Kemitraan.
- Cheema, G. Shabbir., Rondinelli, A. Dennis. 2007. "Decentralization and Governance" in *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Cheema, G. Shabbir., Rondinelli, A. Dennis, eds. Washinton D.C.: Brooking Institution Press.
- Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach*. *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Fattah, Sulaeman. 2002. *Kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia (Telaah terhadap Antisipasi Konseptual, Politik dan Birokrasi*. *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. II No.2, April 2002.

- Haris, Syamsudin. et.al. 2006. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice –Hall.
- Keban, Yeremias T. “Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip.” Diakses dari [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8504](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8504)
- Mayer, B. 2000. *The Dynamics of Conflict Resolution: A Practitioner’s Guide*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Robbins, S.P. 1990. *Organization Theory: Structure, Desain and Applications* (Third Edition). Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, Inc.
- Rosen, E.D. 1993. *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.
- Tarigan, Antonius. 2009. “Meningkatkan Daya Saing Wilayah.” *Buletin Tata Ruang*, Maret-April 2009.

