## **NASKAH AKADEMIK**

# RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG TENTANG KERJASAMA DAERAH

Oleh:

TIM KERJA NASKAH AKADEMIK





Kerjasama:

Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dengan Fakultas Hukum Universitas Subang 2021



Segala puji bagi Allah, Tuhan yang Maha Pencipta, Pemelihara, serta Penguasa alam semesta. Kepada-Nya semua mahluk bersujud dan kepada-Nyalah pula akan dikembalikan. Shalawat serta salam sejahtera semoga tercurah kepada Baginda yang Mulia Nabi Besar Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya dan semoga tercurah kepada kita semua.

Atas berkat rahmat serta ridho Allah SWT semata, akhirnya Naskah Akademik ini dapat diselesaikan yang disusun berdasarkan hasil penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundangundangan, putusan pengadilan dan bahan-bahan perpustakaan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerjasama Daerah ini bersifat kualitatif dengan penekanan pada konteks, isi, dan kerangka referensi yang diuraikan secara deskriptif-analitis.

Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah yuridis normatif dan komparatif serta menemukan hukum *in-concreto*. Cara ini dilakukan dengan harapan diperolehnya suatu hasil berupa "kerangka pemikiran" atau "paradigma baru" yang bermanfaat untuk perkembangan hukum yang akan datang (futurologi). Metode penemuan hukum *in-concreto* digunakan dengan maksud untuk mengetahui aturan dan hukum yang bagaimana yang sebaiknya membentuk dan menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerjasama Daerah, karena masalah ini tidak hanya berkaitan dengan hukum, sehingga diperlukan pula kajian terhadap aspek-aspek terkait lainnya, seperti ekonomi dan keuangan, sosial politik dan budaya, agar materi yang disajikan dalam Naskah Akademik ini bersifat holistik dan komprehensif.

#### NASKAH AKADEMIK

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan mengingat pentingnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah sebagai landasan hukum dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka Naskah Akademik ini merupakan landasan dan kajian dalam perumusan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Subang, Oktober 2021

Tim Kerja Penyusun Naskah Akademik Fakultas Hukum Universitas Subang



### **DAFTAR ISI**

VATAD			aman		
		GANTAR	I 		
DAFTAI	RIS	l	iii		
BABI	PENDAHULUAN				
	A.	Latar Belakang	1		
	В.	Identifikasi Masalah	5		
	C.	Maksud dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5		
	D. Metode Penelitian				
BAB II	KA	JIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	9		
	A.	Tinjauan Teoritis tentang Kerjasama Daerah	9		
		1. Pengertian Kerjasama Daerah	9		
		2. Prinsip-prinsip Kerjasama Daerah	12		
		3. Bentuk-bentuk Kerjasama Daerah	14		
		4. Model-model Kerjasama Daerah	18		
		5. Tahapan dan Tata Cara Kerjasama Daerah	21		
	В.	Tinjauan tentang Kewenangan Daerah dalam Penyusunan			
	Peraturan Daerah tentang Kerjasama				
		1. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerjasama			
		Daerah	30		

		2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Kerjasama
		Daerah
	C.	Praktik Empiris tentang Dampak Penyusunan Peraturan Daerah
		tentang Kerjasama
BAB III	A٨	NALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-
	UN	IDANGAN TERKAIT
	A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
	В.	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan
		Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan
		Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang
		Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan
		Provinsi Jawa Barat
	C.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan
		Negara
	D.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
		Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah
		dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang
		Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
		Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
	E.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
		Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan
		Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
	F.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi
		Pemerintahan
	G.	Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang
		Pengelolaan Barang Milik Negara
	Н.	Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama
		Daerah

	I.	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015	
		tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam	
		Penyediaan Infrastruktur	60
	J.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018	
		tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri	
		Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum	
		Daerah	61
	K.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22	
		Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah	
		Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga	62
	L.	Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang	
		Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah	62
BAB IV	LA	NDASAN YURIDIS, SOSIOLOGIS, DAN FILOSOFIS	64
	A.	Landasan Filosofis	64
	В.	Landasan Sosiologis	67
	C.	Landasan Yuridis	73
BAB V	JA	NGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG	
	LIN	NGKUP MATERI MUATAN	81
	A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah	
		Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah	81
	В.	Ruang Lingkup Materi Muatan Pengaturan Rancangan Peraturan	
		Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah	82
BAB VI	PE	NUTUP	109
	A.	Kesimpulan	109
	В.	Saran	110
DAFTAF	R Pl	JSTAKA	111
I AMPIR	ΔN		116

BAB 1

#### **PENDAHULUAN**

#### A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia saat ini telah membawa implikasi pada pergeseran format hubungan antar pemerintah, tidak seperti dalam suasana sentralisasi di mana pola hubungan antara pusatdaerah bersifat sangat hierarkis, saat ini pola hubungan pusat-daerah bersifat relatif otonom. Pemerintah daerah sebagai daerah otonom, memiliki beberapa kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan dalam konteks hubungan antar pemerintah daerah, saat ini posisi satu pemerintah daerah bersifat otonom dari pemerintah daerah yang lainnya. Dengan demikian, posisi pemerintah daerah lebih otonom dari pemerintah pusat dan posisi antar pemerintah daerah adalah setara satu dengan yang lainnya.

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional, kemudian pemerintah nasional tersebut kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan, bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, yakni bahwa dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat. Untuk itu, pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang dengan tujuan untuk mengembangkan daerah berdasarkan potensi, preferensi, dan aspirasi daerah secara demokratis dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat setempat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah² merupakan jawaban atas amanat Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 tersebut yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten atau kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kecuali bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, kebijakan moneter, agama, dan kebijakan fiskal³ sebagai urusan dan kewenangan absolut pemerintah pusat.⁴

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mewujudkan tujuan tersebut

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

pelaksanaannya sesuai dengan nilai-nilai dan karakteristik yang dimiliki Daerah. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama sebagaimana dimaksud dapat dilakukan oleh daerah dengan:

- 1. Daerah lain baik dalam kategori kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.
- 2. Pihak ketiga.
- 3. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan hal tersebut di atas perlu adanya ketentuan yang mengatur tentang kerja sama daerah guna memberikan landasan hukum bagi pihak-pihak terkait dalam kerja sama daerah di daerah. Dalam sebuah kerjasama, terdapat tiga unsur pokok, yaitu adanya unsur dua pihak atau lebih, adanya interaksi dan adanya tujuan bersama. Ketiga unsur dalam kerjasama tersebut harus ada dalam sebuah bentuk kerjasama pada suatu obyek. Adanya unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan kepentingan yang saling mempengaruhi sehingga terjadi interaksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Interaksi yang tidak bertujuan untuk pemenuhan kepentingan masing-masing pihak tidak bisa dikatakan sebagai sebuah kerjasama. Sehingga sebuah interaksi dari beberapa pihak yang dilakukan harus ada keseimbangan (equity), artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut, maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam kriteria kerjasama. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan. <sup>5</sup>

Dengan melakukan kerjasama antar daerah, maka ada banyak manfaat yang dapat diperoleh, seperti :<sup>6</sup>

- 1. Manajemen konflik antar daerah, dimana kerjasama antar daerah dapat menjadi forum interaksi dan dialog antar aktor utama daerah.
- 2. Efisiensi dan ptandarisasi pelayanan, dimana kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerahdaerah untuk membangun aksi bersama.
- 3. Pengembangan ekonomi, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di satu wilayah.
- 4. Pengelolaan lingkungan, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama.

Selain itu, Kerjasama antar daerah juga sangat bermanfaat bagi daerah karena adanya:<sup>7</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> S. Pamudji, *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, 2004, hlm. 134-135.

- 1. Sharing of Experiences, dengan kerjasama, maka daerah akan dapat berbagi pengalaman dengan daerah lain sehingga suatu daerah tidak perlu mengalami apa yang mungkin menjadi kesalahan yang pernah dilakukan oleh daerah lain.
- 2. Sharing of Benefits, dengan kerjasama, maka daerah dapat saling berbagi keuntungan.
- 3. Sharing of Burders, dengan kerjasama, maka daerah dapat bersama-sama menanggung biaya secara proposional dan tidak ada daerah yang terbebani.

Kerjasama daerah juga sejalan dengan prinsip good governance karena menghubungkan masyarakat, pemerintah dan sektor privat dalam pembuatan kebijakan. Secara normatif kerjaama daerah diatur di berbagai ketentuan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, namun dalam tataran produk hukum daerah hingga saat ini di Kabupaten Subang terkait dengan kerja sama daerah sudah memiliki Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga, namun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, keadaan dan tuntutan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, sehingga perlu diganti dan dipandang perlu membentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah.

Sehubungan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang saat ini sedang menyusun rancangan peraturan daerah tentang kerjasama daerah yang materi muatannya disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Kerjasama yang dalam hal ini dalam tahap formulasi atau legislatif,<sup>8</sup> tahap penerapan atau yudikatif, dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/administratif yang tidak dapat dilepaskan dari nilai yuridis, yakni mewujudkan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan terkait, dan nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, sehingga dapat menampung segala kenyataan hidup masyarakat dewasa ini, serta nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran<sup>9</sup> serta kemanfaatan bagi kemaslahatan masyarakat Kabupaten Subang.

Aktualisasi pembangunan hukum tersebut, salah satunya berupa terbentuknya suatu peraturan daerah, dalam hal ini adalah **Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah** yang saat ini masih rancangan dan sedang dalam proses untuk dijadikan Peraturan Daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Azhari, Idham Ibty et.al (ed.), *Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003*, Forkoma MAP, Yogyakarta, 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 7.

#### B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, permasalahan diidentifikasikan sebagai berikut :

- 1. Bagaimana jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah ?
- 2. Bagaimana ruang lingkup materi muatan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah ?

#### C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dan kegunaan dilakukannya penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut :

- 1. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah.
- 2. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa ruang lingkup materi muatan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah.

#### D. Metode Penelitian

Cara memperoleh data yang digunakan sebagai bahan pembahasan dan analisis dalam penelitian ini, sehingga dapat dipertanggungjawabkan, maka menggunakan metode-metode penelitian sebagai berikut :

#### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan berbagai masalah hukum, dan fakta untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya<sup>10</sup> yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah.

#### 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menelusuri, mengkaji dan meneliti data sekunder<sup>11</sup> yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah.

#### 3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu penelitian kepustakaan (library research) dan penelitian lapangan (field research).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986, hlm. 9-10.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ibid.

- Penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, misalnya:
  - 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
  - 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
  - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398).
  - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
  - 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
  - 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan

Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523).

- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219).
- 9) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2).
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 371).
- 12) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018 Nomor 68).
- b. Penelitian lapangan merupakan penelitian data primer yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang diperlukan guna menunjang data sekunder. 12

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan Kerja Sama Daerah.

#### 5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif.<sup>13</sup> Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundangundangan yang ada<sup>14</sup> sebagai norma hukum positif serta hasil penelitian lapangan yang dilakukan. Selanjutnya diadakan analisis secara kualitatif, yaitu data yang

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat),* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, hlm. 24-25.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 97.

diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif tanpa mempergunakan rumus-rumus secara matematis.

#### 6. Lokasi Penelitian

Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Universitas Subang dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Subang, sedangkan penelitian lapangan dilakukan di Pemda Kabupaten Subang

**BAB 2** 

#### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Tinjauan Teoritis tentang Kerjasama Daerah

#### 1. Pengertian Kerjasama Daerah

Istilah kerjasama atau kooperasi<sup>15</sup> di masyarakat adat dikenal dengan istilah Sabilulungan dari daerah Jawa Barat, Subak dari daerah Bali, Manunggal Sakato dari daerah Minangkabau, Gugur Gunung dari daerah Jawa, Sikaroban dari daerah Palembang, Mapalus dari daerah Minahasa, dan Sintuwu Nosiolopale dari daerah Sulawesi Tenggara.<sup>16</sup> Istilah kerja sama merujuk pada praktik seseorang atau kelompok yang lebih besar yang bekerja dikhayalak dengan tujuan atau kemungkinan metode yang disetujui bersama secara umum, alih-alih bekerja secara terpisah dalam persaingan.<sup>17</sup>

Menurut Zainudin, pengertian kerja sama adalah merupakan kepedulian satu orang atau satu pihak dengan orang atau pihak lain yang tercermin dalam suatu kegiatan yang menguntungkan semua pihak dengan prinsip saling percaya, menghargai dan adanya norma yang mengatur. Makna kerja sama dalam hal ini adalah kerja sama dalam konteks organisasi, yaitu kerja antar anggota organisasi untuk mencapai tujuan organisasi (seluruh anggota). Menurut Pamudji, kerja sama pada hakikatnya mengindikasikan adadua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Manusia merupakan makhluk sosial yang mempunyai arti manusia harus hidup saling berdampingan dengan manusia yang lainnya. Untuk itu, selalu terjadi hubungan antara yang dilakukan oleh dua orang atau juga lebih agar bisa mencapai tujuan ataupun target yang sebelumnya sudah direncanakan dan juga disepakati secara bersama yang dikenal dengan istilah kerjasama sebagai sebuah tindakan-tindakan di dalam pekerjaan yang dilakukan oleh dua orang ataupun lebih agar bisa mencapai tujuan serta demi keuntungan bersama.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> https://brainly.co.id/tugas/14554556#readmore, akses tanggal 4 Juni 2020, ja, 11 : 46 WIB.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> https://id.wikipedia.org/wiki/Kerja\_sama, akses tanggal 8 Juni 2020, jam 12 : 36 WIB.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Naskah Akademik Raperda Kota Bandung tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah Tahun 2016. Lihat https://jdih.bandung.go.id.

mencapai suatu tujuan bersama.<sup>19</sup> Dalam pengertian itu terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama.<sup>20</sup>

Jika satu unsur tersebut tidak termuat dalam satu objek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada objek itu tidak terdapat kerjasama. Oleh karena itu, dapat disimpulkan terdapat beberapa unsur kerja sama, yaitu :<sup>21</sup>

- a. adanya kepedulian.
- b. adanya dua belah pihak atau lebih.
- c. adanya tujuan kerjasama.
- d. adanya interaksi.

Sementara itu, kerja sama dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kerja sama dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama. <sup>22</sup> Dalam bahasa Indonesia, istilah kerja sama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian, padahal kedua istilah tersebut berbeda derajatnya. Kerja sama mengenal derajat, dari mulai koordinasi dan kooperasi (cooperation) sampai pada derajat yang lebih tinggi, yaitu collaboration. Perbedaan derajat kerja sama terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas. Kerja sama terletak pada tingkatan yang paling rendah, sedangkan collaboration pada tingkatan yang paling tinggi.

Sebuah kerja sama (co-operation) yang menggabungkan dua sifat, yakni saling memberi atau bertukar sumber daya dan sifat saling menguntungkan akan mengarah pada sebuah proses kolaborasi. Kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (mutualisme) dan adanya kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Saling berinteraksi melalui negosiasi baik bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakati bersama dan rasa saling percaya. Walaupun hasil atau tujuan akhir dari sebuah proses kolaborasi tersebut mungkin bersifat pribadi, tetapi tetap memiliki hasil atau keuntungan lain yang bersifat kelompok. Walaupun kooperasi dan koordinasi mungkin dapat dilihat dalam awal sebuah proses kolaborasi.<sup>23</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ibid

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia : Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 544.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Thomson dari Wood dan Gray mendefinisikan, bahwa kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal. Mereka bersama menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka. Mereka merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama. Mekanisme tersebut merupakan interaksi yang menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan.

#### NASKAH AKADEMIK

Kolaborasi merupakan perwujudan dari proses integrasi antar individu dalam jangka waktu panjang melalui kelompok-kelompok yang melihat aspek-aspek berbeda dari suatu permasalahan. Kolaborasi mengeksplorasi perbedaan-perbedaan di antara mereka secara konstruktif, sehingga mencari solusi yang mungkin dan mengimplentasikannya secara bersama-sama.<sup>24</sup>

Thomson dari Wood dan Gray mendefinisikan, bahwa kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal. Mereka bersama menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka. Mereka merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama. Mekanisme tersebut merupakan interaksi yang menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan.<sup>25</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, kerja sama dapat dilakukan bukan hanya subjek hukum orang tetapi dapat pula dilakukan subjek hukum badan hukum, yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan kerja sama yang dasar hukumnya diatur dalam Pasal 369 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, bahwa dalam pelaksanaan kerjasama daerah lebih lanjut perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kerja Sama Daerah.

Amanat Pasal 369 tersebut telah melahirkan Peraturan Pemerintah 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah yang secara teknis mengatur pelaksanaan kerja sama daerah. Di dalam Pasal 1 disebutkan beberapa istilah kerja sama sebagai berikut :

- a. Kerja Sama Daerah adalah usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan pihak ketiga, dan/atau antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.<sup>26</sup>
- b. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain, yang selanjutnya disingkat KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.<sup>27</sup>
- c. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, yang selanjutnya disingkat KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 1.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Thomson, Ann Marie and James L. Perry, "Collabotration Processes: Inside the Black Box", *Paper Presented on Public Administration Review*; Dec 2006; 66, Academic Research Library, hlm. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Pasal 1 angka 2.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Pasal 1 angka 3.

- d. Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.<sup>29</sup>
- e. Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.<sup>30</sup>

#### 2. Prinsip-prinsip Kerjasama Daerah

Secara teoritis, istilah kerjasama telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari ekonomi skala (economies of scales). Pembelanjaan atau pembelian bersama, misalnya, telah membuktikan keuntungan tersebut, dimana pembelian dalam skala besar atau melebihi "threshold points", akan lebih menguntungkan dari pada dalam skala kecil. Dengan kerjasama tersebut biaya overhead (overhead cost) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. Sharing dalam investasi, misalnya, akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator.

Kerjasama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, dimana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerjasama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dan sebagainya. Kerjasama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerjasama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.

Pelaksanaan kerja sama harus tercapai keuntungan bersama, baru dapat dicapai apabila dalam pelaksanaan kerja sama masing-masing pihak yang sepakat bekerja sama memperoleh manfaat bersama bagi semua pihak yang terlibat didalam. Makna dari persyaratan adanya manfaat untuk pihakpihak yang sedang bekerja sama adalah kerja sama tidak akan pernah terjadi atau tidak terpenuhinya KerjaSama, apabila satu pihak dirugikan dalam proses kerjasama, maka kerja sama tidak lagi terpenuhi.

Agar dapat berhasil melaksanakan kerja sama, maka dibutuhkan prinsip umum sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker prinsip umum tersebut terdapat dalam prinsip *good governance*, antara lain :<sup>31</sup>

30 Pasal 1 angka 5.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Pasal 1 angka 4.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Naskah Akademik .... *Op. Cit.*, hlm. 17.

#### a. Transparansi

Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut, tanpa ditutup-tutup.

#### b. Akuntabilitas

Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, 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.

#### c. Partisipatif

Dalam lingkup kerjasama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yangharus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.

#### d. Efisiensi

Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasilyang lebih tinggi.

#### e. Efektivitas

Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.

#### f. Konsensus

Dalam melaksanakan kerjasama tersebut harus dicari titik temu agar masingmasing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerjasama tersebut.

#### g. Saling menguntungkan dan memajukan

Dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerjasama.

Selain enam prinsip umum di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah, yaitu :<sup>32</sup>

- a. Kerjasama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas.
- b. Keterikatan yang dijalin dalam kerjasama tersebut harus didasarkan atas saling membutuhkan.
- c. Keberadaan kerjasama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat.
- d. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
- e. Harus tertib dalam pelaksanaan kerjasama sebagaimana telah diputuskan.
- f. Kerjasama tidak boleh bersifat politis dan bernuansa KKN.

#### 3. Bentuk-bentuk Kerjasama Daerah

Secara historis, mekanisme kerjasama antar pemerintah lokal telah menjadi isu penting di negara maju dimulai dari bidang yang sangat terbatas seperti kepolisian dan pemadam kebakaran dimana antara satu kota dengan kota lain telah dilakukan perjanjian kerjasama saling bantu membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya. Dalam perkembangan lanjutan, mekanisme kerjasama ini tidak hanya diterapkan pada situasi "emergency" saja tetapi juga pada pengaturan kerjasama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs. Khusus "cooperative agreements" yang dilakukan antar Pemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada (1) kegiatan tunggal, (2) berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas, (3) tidak bersifat permanen, (4) sebagai "standby provision" yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan (5) diperkenankan/diijinkan oleh badan legislatif.

Bentuk dan metode kerjasama antar Pemerintah Daerah meliputi (1) intergovernmental service contract; (2) joint service agreement, dan (3) intergovernmental service transfer. Jenis kerjasama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerjasama yang kedua di atas biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah. Jenis kerjasama ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu dearah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Kerjasama daerah dalam kerangka antar pemerintah daerah juga sangat bermanfaat dalam mengidentifikasi masalah bersama dan pertukaran informasi antar

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Ibid.

daerah, mengidentifikasi dan pertukaran tehnologi atau sumberdaya yang ada di masing-masing daerah, peningkatan kapasitas daerah, pembuatan strategi atau program bersama antar daerah, dan bahkan bagi pembuatan kebijakan bersama. Selain itu, kerjasama daerah seperti ini juga sejalan dengan prinsip *governance* karena menghubungkan masyarakat, pemerintah dan sektor privat dalam pembuatan kebijakan.

Guna terwujudnya maksud dan tujuan kerjasama daerah perlu ada pengembangan basis kerjasama daerah. Beberapa basis bagi pengembangan kerjasama antar daerah adalah:<sup>33</sup>

- a. Basis ketetangaan secara geografis, karena daerah yang secara geografis bertetangga, cenderung mempunyai potensi konflik tinggi sekaligus memiliki potensi kepentingan bersama yang tinggi pula. Dengan demikian, kedekatan secara geografis daerah dapat menjadi basis kerjasama.
- b. Basis kesetaraan potensi, karena daerah-daerah ternyata memiliki potensi sama, seperti pariwisata, potensi laut dan sebagainya, juga mungkin mempunyai permasalahan yang hampir sama dan cenderung berkompetisi secara ketat. Dengan membangun kerjasama, daerah dapat melakukan negosiasi secara kuat menghadapi aktor lain, baik dari pemerintah pusat, maupun aktor swasta.
- c. Basis kesetaraan permasalahan, karena biasanya kerjasama juga dilandasi dari adanya permasalahan yang serupa yang dihadapi daerah otonom, seperti adanya trauma konflik sosial dan kekerasan di daerah rentan konflik. Bisa juga karena adanya persamaan permasalahan yang berasal dari kondisi alam, seperti kebakaran hutan, banjir, longsor dan sebagainya. Kerjasama bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dan tidak bisa diatasi daerah sendiri tanpa harus melibatkan daerah lain yang mempunyai persamaan serupa dengan melakukan sharing pengalaman penanganan.

Implikasi dari kerjasama yang didasarkan pada konsensus, bentuk kerjasama perlu bersifat flexibel, sehingga peluang perubahan selalu terbuka dalam perjalanan kerjasama. Namun demikian, fleksibilitas ini harus tetap mengedepankan kepatuhan kepada kesepakatan dan keberlanjutan kerjasama. Oleh karena itu, format kerjasama perlu dikembangkan secara bertahap, *learning by doing*, sebagai bentuk daya tanggap terhadap perubahan keadaan. Tingkat adaptasi yang tinggi terhadap keadaan lapangan ini pada gilirannya menuntut format kelembagaan kerjasama yang terbuka bagi variasi antar sektor. Perlu dimungkinkan bentuk kelembagaan yang berbeda terhadap karakter sektor yang berbeda.

Bentuk kerja sama dapat dilakukan dengan berbagai bentuk perjanjian dan pengaturan, yang dibedakan atas dasar handshake agreements, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis, dan written Agreements, yaitu pengaturan

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Naskah Akademik Kerjasama Daerah Kabupaten Tuban, 2017, hlm. 27-29.

kerja sama yang didasarkan atas perjanjian tertulis. Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia kerjasama terdiri atas beberapa bentuk, yaitu :<sup>34</sup>

#### a. Consortia

Pengaturan kerjasama dalam *sharing* sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.

#### b. Joint Purchasing

Pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya, karena skala pembelian lebih besar.

#### c. Equipment Sharing

Pengaturan kerjasama dalam *sharing* peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.

#### d. Cooperative Construction

Pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dan sebagainya.

#### e. Joint Services

Pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, di mana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut.

#### f. Contract Services

Pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan, dan sebagainya. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau ditransfer ke pihak yang lain.

#### g. Pengaturan lainnya

Pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dan sebagainya.

Pengembangan *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, di antaranya adalah :<sup>35</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 26-27.

<sup>35</sup> Ibid.

- a. Adanya fokus *outward* dari para daerah yang tergabung dalam suatu *network*.
- b. Adanya keinginan bersama dari para daerah untuk melihat sesuatu dalam gambaran besar.
- c. Adanya refleksi dari para daerah.
- d. Adanya kesadaran sendiri dari daerah akan peran dan tanggung jawab.
- e. Adanya kapasitas daerah untuk berbagi belajar.
- f. Adanya komunikasi yang efektif antar daerah.
- g. Adanya kecepatan dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah (kemampuan untuk membuat dan menepati janji dan kemampuan untuk membuat sesuatu terjadi dengan cepat).
- h. Adanya akuntabilitas dalam forum atau lembaga kerjasama antar daerah.
- i. Adanya transparansi dalam pembuatan keputusan dalam lembaga kerjasama antar daerah.
- j. Adanya pelembagaan yang jelas dalam lembaga kerjasama antar daerah (siapa berwenang apa, repon apa yang bisa diberikan akan adanya ketidaksamaan kekuasaan dan sumberdaya diantara para daerah yang menjadi anggota suatu network, dan lain-lain).

Terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan intergovernmental networks pada tingkatan daerah, peranan pemerintah pusat juga sangat penting dalam mendukung berhasil atau tidaknya pengembangan intergovernmental networks ini. Untuk mendukung keberhasilan pengembangannya, pemerintah pusat seyogyanya tidak melakukan intervensi lembaga kerjasama antar daerah yang ada. Alih-alih melakukan intervensi, pemerintah pusat sebaiknya justru mendukung pengembangan intergovernmental networks ini dengan cara memperluas ide dan tujuannya ke lembaga-lembaga yang lain.

Selain itu, pemerintah pusat dapat bertindak sebagai manager *network* yang mencoba untuk memfasilitasi proses interaksi antar daerah jika memang *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah yang sudah ada ternyata belum berfungsi secara optimal. Bahkan pemerintah pusat juga dapat berperan sebagai pembangun *network* jika *intergovernmental networks* pada tingkatan daerah ternyata belum terbentuk. Faktor lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah eksistensi dan peranan dari inisiator untuk melakukan aktivasi dalam membangun dan mengelola *intergovernmental network* ini. Dengan demikian, *leadership* juga menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun dan mengelola intergovernmental network.

Selain pemerintah pusat, dukungan dari pemerintah daerah juga sangat penting dalam mendukung kinerja dan keberlangsungan kerjasama antar daerah. Dukungan pemerintah daerah tidak saja berasal dari kalangan eksekutif daerah, namun juga berasal dari kalangan lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD). Dalam periode saat ini, eksistensi dan peranan legislatif daerah sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan internal daerah, bahkan keterlibatan lembaga legislatif dalam proses kerjasma antar daerah juga dijamin dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 101 ayat

(1) untuk DPRD Provinsi dan Pasal 154 ayat (1) untuk DPRD Kabupaten Kota. Dapat dibayangkan, tanpa dukungan lembaga legislatif daerah, maka kerjasama antar daerah tidak akan pernah bisa lahir dan berkembang.

#### 4. Model-model Kerjasama Daerah

Kerja sama daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran, bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi kerja sama daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra. 36

Mengingat sulitnya mengkoordinasikan pemerintahan daerah dalam semua aspek kepemerintahan, akan lebih efektif apabila isu/bidang yang ditangani dalam Kerja Sama itu terfokus pada satu isu/bidang saja atau beberapa bidang prioritas. Perluasan lingkup kerja sama dapat dilakukan kemudian, tergantung pada kondisi/komitmen dari pemdapemda dan tanggapan dari masyarakat. Selain itu, yang juga perlu dipikirkan adalah masalah feasibilitas kerjasama, baik secara ekonomi maupun politis.

Secara politis karena walau bagaimanapun, keputusan akhir mengenai komitmen untuk bekerja sama adalah sebuah keputusan politis yang harus diambil pada level pimpinan, sehingga diperlukan argumentasi untuk bekerja sama yang cukup menarik secara politis bagi level pimpinan itu. Tentu saja, karena secara politis kerja sama ini harus menarik bagi semua daerah yang terlibat, maka harus menguntungkan juga bagi semua daerah. Prinsip "saling menguntungkan" ini yang menjadi salah satu filosofi dasar kerja sama. Secara teoritis, kerja sama dapat dipahami sebagai berikut:

Inter	aksi antara A dan B	A		
		Rugi	Tidak Rugi/Untung	Untung
	Rugi	Konflik	Ketidakadilan	Ketidakadilan
	Tidak Rugi/ Untung	Ketidakadilan	Harmoni	Ketidakadilan
	Untung	Ketidakadilan	Ketidakadilan	Kerjasama

Sumber: Antonius Tarigan, Meningkatkan Daya Saing Wilayah, Buletin Tata Ruang, Maret-April 2009

Masalah yang dirasakan oleh masyarakat dan pemerintah daerah yang strategis berkaitan dengan urgensi kerja sama daerah dan pemerintah swasta yang diharapkan menjadi salah satu cara untuk meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan publik yang dilakukan dengan efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik salah satunya adalah pelayanan pembangunan sarana dan prasarana dan pengelolaan sampah menjadi isu penting, terutama untuk daerah perkotaan yang sekarang cenderung tidak dapat ditanggulangi secara sendiri oleh pemerintah daerah tetapi sudah menjadi masalah lintas daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Naskah Akademik .... *Op. Cit.*, hlm. 15.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, membagi model kerjasama daerah, yaitu :

- a. Kerja sama daerah dengan daerah lain, yang selanjutnya disingkat KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
- b. Kerja sama daerah dengan pihak ketiga, yang selanjutnya disingkat KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan public.
- c. Kerja sama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Efektivitas kerjasama antar pemerintah daerah juga setidaknya tergantung pada 7 variabel, yaitu :

#### a. Transparansi

Dalam kerjasama ada transparansi (transparency), berupa kemudahan proses pengawasan atau penegasan kepatuhan anggota dengan prinsip utama kerjasama. Sebuah institusi kerjasama akan efektif jika anggotanya mematuhi aturan yang tercantum di dalam hak-hak dan kewajiban mereka. Kepatuhan dapat dibangun dengan tiga prinsip berbeda yaitu, kemudahan untuk mendeteksi pelanggaran yang dilakukan anggota, kemungkinan pelanggar akan menerima sanksi, dan besarnya sanksi yang akan diterima.

Hal terpenting yang harus dikembangkan dalam menjaga efektifitas sebuah kerjasama bukan pada pemberian sanksi ataupun besarnya sanksi, tetapi lebih ditekankan pada deteksi akan pelanggaran yang dilakukan anggota. Karena pemberian sanksi dalam jangka waktu lama justru akan memperlemah ikatan kerjasama. Penggunaan rasa malu dan hukuman sosial pada anggota yang melanggar kesepakatan kerjasama akan berfungsi sebagai kontrol pada kepatuhan anggota. Dengan demikian, kepatuhan anggota akan terjaga yang selanjutnya bisa menjadi jaminan bagi efektivitas kerjasama yang ada.

#### b. Kekokohan dan keluwesan (robustness)

Efektivitas sebuah lembaga kerjasama tergantung kepada adanya kekokohan dan keluwesan (robustness) dalam menyelesaikan segala persoalan yang timbul dalam kerjasama, serta adanya keluwesan dalam mensikapi perkembangan yang terjadi antar anggota tanpa melalui perubahan radikal. Sebuah kerjasama yang terlalu rapuh (fragile) ataupun terlalu kaku (brittle) akan menjadi tidak efektif,

persoalan antar anggota dan perubahan yang terjadi dalam lingkungan sosial dapat menjadikan kerjasama tidak efektif apabila tidak ada prinsip yang kokoh sebagai acuan dan keluwesan dalam mensikapi berbagai permasalahan yang timbul.

#### c. Perubahan aturan (transformation rules)

Perubahan aturan (transformation rules) yang terlalu sering dilakukan dalam lembaga kerjasama akan menjadikan kerjasama tidak efektif, perubahan aturan justru akan melemahkan efektivitasnya karena ada peluang bagi anggota untuk selalu merubah aturan yang dipandang memberatkan. Perubahan aturan yang sulit dilakukan justru akan menjaga efektivitas kerjasama karena akan mendorong anggota untuk mentaati aturan kerjasama.

#### d. Kapasitas pemerintah (anggota kerja sama)

kapasitas pemerintah (capacity of governments) anggota dalam mengimplementasikan aturan yang telah dikeluarkan dalam wilayah yuridiksi pemerintahannya. Keterbatasan sumberdaya pemerintah anggota kerjasama menjadi penghambat implementasi aturan, selain itu lemahnya legitimasi pemerintah anggota kerjasama juga akan menjadi sebab lain yang menjadikan aturan kerjasama tidak bisa dijalankan di dalam yuridiksi anggota. Lemahnya legitimasi menyebabkan tidak adanya kepatuhan masyarakat pada peraturan yang dikeluarkan pemerintah. Apabila ini terjadi maka efektivitas dari kerjasama akan melemah karena tidak bisa diimplementasikan di dalam wilayah anggota.

#### e. Distribusi kekuasaan (distribution of powers)

Ketimpangan yang tajam dalam distribusi kekuasaan (distribution of powers) di antara anggota akan membatasi efektivitas kerjasama, karena akan ada anggota yang sangat dominan dan dapat memaksakan kemauan pada anggota lain. Tetapi di sisi lain akan ada anggota yang selalu berada dalam posisi untuk tidak bisa menolak kemauan anggota yang lebih dominan. Anggota yang mendapat kekuasaan besar cenderung bisa mengabaikan aturan yang tidak sesuai dengan kepentingannya, sehingga mendorong timbulnya rasa tidak suka dari anggota lain yang akan menghambat berjalannya kerjasama. Keseimbangan pembagian kekuasaan antar anggota akan menjadikan kerjasama lebih efektif karena tidak adanya kekuatan yang cukup besar untuk melawan kesepakatan yang telah dibuat.

#### f. Tingkat ketergantungan (interdependence) antar anggotanya

Efektivitas kerjasama akan tergantung pada tingkat ketergantungan (interdependence) antar anggotanya. Ketergantungan timbul apabila aksi dari satu anggota mempengaruhi kesejahteraan anggota lain dalam kerjasama. Mereka yang saling tergantung akan sangat sensitif pada perilaku satu sama lain, sehingga antar anggota akan saling menjaga interaksi mereka untuk tidak bertentangan dengan angota lain. Tingkat ketergantungan yang tinggi akan meningkatkan efektivitas

kerjasama karena masing-masing anggota akan saling menjaga kepentingan anggota lain.

#### g. Ide intelektual (intellectual order)

Kerjasama antar daerah tidak dapat bertahan efektif dalam jangka waktu lama apabila substruktur intelektual yang mendasarinya runtuh atau mengalami pengikisan. Efektivitas kerjasama sangat dipengaruhi oleh kekuatan ide dan gagasan yang mendasarinya. Sebuah bentuk kerjasama tidak akan efektif dan tahan lama apabila ide intelektual (intellectual order) yang mendasarinya telah roboh, tidak peduli apakah ada ide atau gagasan lain yang menggantikan atau tidak. Efektivitas sebuah kerjasama akan sangat tergantung pada kuat-lemahnya ide atau gagasan yang mendasarinya.

#### 5. Tahapan dan Tata Cara Kerjasama Daerah

Kerja sama daerah adalah usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan pihak ketiga, dan/atau antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.<sup>37</sup> Ketentuan kerja sama daerah dapat dilakukan yang para pihak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

#### a. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain

#### 1) Subjek Hukum

Dalam pelaksanaan KSDD, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah atau dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk menandatangani perjanjian kerja sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

#### 2) Kategori Kerja Sama

KSDD dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela. Kerja sama wajib dilaksanakan oleh 2 (dua) atau lebih daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama, sedangkan Kerja sama sukarela dilaksanakan oleh 2 (dua) atau lebih daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Pasal 1 angka Peraturan Pemerintrah Nomor 28 Tahun 2018.

#### 3) Objek Kerja Sama

Objek KSDD merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Daerah menetapkan prioritas objek KSDD berdasarkan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan daerah dapat pula melaksanakan KSDD yang objeknya belum tercantum dalam perencanaan pembangunan daerah dengan ketentuan untuk mengatasi kondisi darurat, mendukung pelaksanaan program strategis nasional, dan/atau melaksanakan penugasan berdasarkan asas tugas pembantuan. Objek dan pelaksanaan KSDD tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan, ketertiban umum, kepentingan nasional, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4) Koordinasi Teknis

Daerah yang akan melaksanakan kerja sama wajib melakukan pemetaan urusan pemerintahan sesuai potensi dan karakteristik daerah yang dibahas oleh Pemerintah Daerah yang berbatasan dalam koordinasi teknis di tingkat provinsi untuk KSDD yang dilakukan oleh antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi atau koordinasi teknis di tingkat nasional untuk KSDD yang dilakukan oleh antardaerah provinsi, antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya, antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda, dan antardaerah kabupaten/kota dari daerah provinsi yang berbeda. Hasil pembahasan dalam koordinasi teknis sebagaimana dimaksud disepakati bersama oleh kepala daerah yang bekerja sama.

#### 5) Tahapan dan Dokumen Kerja Sama

Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan persiapan, penawaran, penyusunan kesepakatan bersama, penandatanganan kesepakatan bersama, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penyusunan perjanjian kerja sama, penandatanganan perjanjian kerja sama pelaksanaan, penatausahaan, dan pelaporan. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud diberikan dalam hal rencana KSDD membebani masyarakat dan daerah dan/atau pendanaan KSDD belum teranggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran berjalan dan kesepakatan bersama dan perjanjian kerja sama merupakan dokumen KSDD.<sup>38</sup>

#### 6) Kelembagaan Kerja Sama

Kepala daerah dapat membentuk sekretariat kerja sama dalam penyelenggaraan KSDD dalam melaksanakan kerja sama wajib dengan

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan KSDD dan materi muatan dokumen KSDD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020.

ketentuan kerja sama wajib tersebut dilakukan secara terus menerus, memiliki kompleksitas tinggi, dan jangka waktu kerja sama paling singkat 5 (lima) tahun. Sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud bukan perangkat daerah dan bertugas memfasilitasi perangkat daerah dalam melaksanakan KSDD. Adapun pendanaan sekretariat kerja sama dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah masing-masing daerah yang bekerja sama.<sup>39</sup>

#### 7) Penyelesaian Perselisihan

Jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDD, penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata cara penyelesaian perselisihan antardaerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

#### 8) Berakhirnya Kerja Sama

KSDD berakhir, karena berakhirnya jangka waktu KSDD, tujuan KSDD telah tercapai, terdapat kesepakatan para pihak untuk mengakhiri kerja sama, terjadi perubahan kebijakan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang mengakibatkan KSDD tidak dapat dilaksanakan, dan/atau objek KSDD hilang atau musnah. KSDD tidak dapat berakhir meskipun terjadi pergantian kepemimpinan di daerah yang bekerja sama kecuali berdasarkan ketentuan di atas.

#### 9) Pengambilalihan Urusan Pemerintahan yang Dikerjasamakan

Dalam hal kerja sama wajib tidak dilaksanakan oleh daerah provinsi, Pemerintah Pusat mengambil alih Pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan, sedangkan dalam hal kerja sama wajib tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan.

Pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan oleh Pemerintah Pusat dilakukan setelah menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan pembinaan kepada daerah provinsi yang bersangkutan, dan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya kerja sama wajib.

Pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilakukan setelah gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan kepada daerah kabupaten/kota yang bersangkutan, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020.

kerja sama wajib, dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mendapatkan persetujuan Menteri.

Biaya pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan diperhitungkan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah masing-masing daerah yang bersangkutan yang ketentuan lebih lanjut mengenai pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 yang ditetapkan setelah dikoordinasikan dengan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian terkait.

#### 10) Bantuan Kerja Sama antar-Daerah

Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana kepada daerah untuk melaksanakan kerja sama wajib melalui anggaran pendapatan dan belanja negara sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan keuangan kepada daerah lainnya untuk melaksanakan kerja sama wajib melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah pada perangkat daerah sesuai dengan bidang yang dikerjasamakan yang ketentuan mengenai tata cara pemberian bantuan dana dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>40</sup>

#### b. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga

#### 1) Subjek Hukum

Dalam pelaksanaan KSDPK, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah atau dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk menandatangani kontrak/perjanjian kerja samasesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pihak ketiga yang dapat menjadi mitra dalam KSDPK terdiri atas perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, badan penyelenggara pendidikan, dan organisasi kemasyarakatan baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 2) Jenis Kerja Sama

KSDPK meliputi kerja sama dalam penyediaan pelayanan public, kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah, kerja sama investasi, dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018. KSDPK sebagaimana dimaksud dapat berupakerja sama dengan badan usaha berbadan hukum dalam penyediaan infrastruktur, atau kerja sama pengadaan

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020.

barang dan jasa, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 3) Objek Kerja Sama

Objek KSDPK meliputi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan dan daerah menetapkan prioritas objek KSDPK berdasarkan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Daerah dapat melaksanakan KSDPK yang objeknya belum tercantum dalam perencanaan pembangunan daerah dengan ketentuan untuk mengatasi kondisi darurat, mendukung pelaksanaan program strategis nasional, dan/atau melaksanakan penugasan berdasarkan asas tugas pembantuan. Objek dan pelaksanaan KSDPK tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan, ketertiban umum, kepentingan nasional, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4) Studi Kelayakan

Dalam hal prakarsa KSDPK berasal dari daerah, daerah melakukan pemetaan urusan pemerintahan sesuai potensi dan karakteristik daerah serta kebutuhan daerah, dan penyusunan studi kelayakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal prakarsa KSDPK berasal dari pihak ketiga, KSDPK harus memenuhi kriteria terintegrasi secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang bersangkutan, layak secara ekonomi dan finansial, dan pihak ketiga yang mengajukan prakarsa memiliki kemampuan keuangan yang memadai untuk membiayai pelaksanaan kerja sama. Pihak ketiga yang menjadi pemrakarsa harus menyusun studi kelayakan kerja sama yang diusulkan.

#### 5) Tahapan dan Dokumen Kerja Sama

Ketentuan mengenai tahapan dan dokumen kerja sama berlaku secara mutatis mutandis terhadap tahapan dan dokumen kerja sama dalam penyelenggaraan KSDPK. Khusus dokumen kerja sama yang berupa kontrak/perjanjian kerja sama paling sedikit memuat hak dan kewajiban para pihak, jangka waktu kerja sama, penyelesaian perselisihan, dan d. sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

#### 6) Hasil KSDPK

Hasil KSDPK dapat berupa uang yang menjadi hak daerah berupa uang disetorkan ke kas daerah sebagai pendapatan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan dan hasil KSDPK yang menjadi hak daerah berupa barang dicatat sebagai aset Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 7) Penyelesaian Perselisihan

Jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDPK, penyelesaiannya dilaksanakan dengan mengutamakan musyawarah mufakat dan sesuai dengan kesepakatan yang tercantum dalam kontrak/perjanjian kerja sama serta tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

#### 8) Berakhirnya Kerja Sama

Ketentuan mengenai berakhirnya kerja sama berlaku secara mutatis mutandis terhadap berakhirnya kerja sama dalam penyelenggaraan KSDPK. Selain berdasarkan ketentuan, KSDPK berakhir, karena putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau pihak ketiga dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

c. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### 1) Ketentuan Umum

Dalam pelaksanaan KSDPL dan KSDLL, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah yang objeknya terdiri atas :

- a) Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- b) Pertukaran budaya.
- c) Peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan.
- d) Promosi potensi daerah.
- e) Objek kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

KSDPL dan KSDLL dituangkan dalam naskah kerja sama yang terdiri atas kerja sama provinsi kembar/bersaudara, kerja sama kabupaten/kota kembar/bersaudara, dan kerja sama lainnya. Untuk KSDLL diselenggarakan atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah Pusat, atau dalam bentuk kerja sama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat.

Dalam hal penyelenggaraan KSDPL dan KSDLL terdapat hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka dalam hal terdapat hasil KSDPL dan KSDLL berupa barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam naskah kerja sama, daerah berkoordinasi dengan Menteri untuk penyelesaian kepemilikan barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Menteri dapat berkoordinasi dengan menteri teknis terkait.

#### 2) Persyaratan

Pelaksanaan KSDPL dan KSDLL harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a) Mempunyai hubungan diplomatik.
- b) Merupakan urusan Pemerintah Daerah.
- c) Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri.
- d) Pemerintah daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri.
- e) Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah.

Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud, untuk kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi harus dapat dialihkan ke sumber daya manusia Indonesia. Selain itu, harus memenuhi persyaratan :

- a) Kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah.
- b) Saling melengkapi.
- c) Peningkatan hubungan antarmasyarakat.

#### 3) Prakarsa

Prakarsa KSDPL dapat berasal dari Pemerintah Daerah, pemerintah daerah di luar negeri, atau pemerintah daerah di luar negeri melalui Menteri dan/atau menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri. Prakarsa KSDLL dapat berasal dari : Pemerintah Daerah atau pemerintah daerah di luar negeri atau lembaga di luar negeri melalui Menteri dan/atau menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.

Berdasarkan prakarsa sebagaimana dimaksud, kepala daerah melakukan penjajakan untuk mengetahui peluang dan manfaat kerja sama bagi kepentingan daerah dan kepentingan nasional. Dalam hal hasil penjajakan dapat ditindaklanjuti dengan pernyataan kehendak kerja sama, kepala daerah melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri sebelum dilakukan penandatanganan pernyataan kehendak kerja sama yang ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana KSDPL atau KSDLL.

#### 4) Penyelenggaraan KSDPL

KSDPL dilaksanakan berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikoordinasikan oleh Menteri. KSDPL harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala daerah menyampaikan surat permohonan persetujuan dengan melampirkan rencana kerja sama kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rencana kerja sama sebagaimana dimaksud paling sedikit memuat :

- a) Subjek kerja sama.
- b) Latar belakang.
- c) Maksud, tujuan, dan sasaran.
- d) Objek kerja sama.

- e) Ruang lingkup kerja sama.
- f) Sumber pembiayaan.
- g) Jangka waktu pelaksanaan.

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rencana kerja sama diberikan dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak menerima surat permohonan dari kepala daerah. Bentuk persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rencana kerja sama yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri untuk mendapatkan pertimbangan, kemudian Menteri melakukan verifikasi terhadap rencana kerja sama. Berdasarkan hasil verifikasi, Menteri memberikan pertimbangan secara tertulis kepada kepala daerah untuk ditindaklanjuti berupa memperbaiki rencana kerja sama atau menyusun rancangan naskah kerja sama.

Rancangan naskah kerja sama disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan, Menteri menyelenggarakan rapat antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait untuk membahas rancangan naskah kerja sama. Rapat antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian paling sedikit mengikutsertakan :

- a) Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.
- b) Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang terkait dengan objek kerja sama.
- c) Pemerintah Daerah provinsi yang bersangkutan.
- d) Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil rapat antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, Menteri menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri atau pejabat yang ditunjuk membahas rancangan naskah kerja sama dengan pemerintah daerah di luar negeri. Dalam hal rancangan naskah kerja sama telah disepakati, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri menyampaikan hasil pembahasan naskah kerja sama dan surat konfirmasi kepada Menteri. Surat konfirmasi disampaikan oleh Menteri kepada Pemerintah Daerah sebagai dasar penandatanganan naskah kerja sama oleh kepala daerah.

Jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDPL, penyelesaiannya dilaksanakan melalui negosiasi dan konsultasi. Pasal 35 Ketentuan lebih lanjut

mengenai tata cara KSDPL diatur dalam Peraturan Menteri yang ditetapkan setelah dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.

#### 5) Penyelenggaraan KSDLL

KSDLL atas dasar penerusan kerja sama Pemerintah Pusat dilakukan oleh daerah dengan organisasi internasional, lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri, dan mitra pembangunan luar negeri tidak termasuk partai politik. KSDLL dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan diselenggarakan berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri selain lembaga. Pelaksanaan penerusan kerja sama Pemerintah Pusat dan persetujuan Pemerintah Pusat dikoordinasikan oleh Menter.

Ketentuan mengenai rencana kerja sama Penyelenggaraan KSDLL berlaku secara mutatis mutandis terhadap rencana kerja sama dalam penyelenggaraan KSDLL. Ketentuan mengenai penyusunan rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan naskah kerja sama dalam penyelenggaraan KSDLL. Selanjutnya, ketentuan mengenai pembahasan dan penandatanganan naskah kerja sama berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan dan penandatanganan naskah kerja sama dalam penyelenggaraan KSDLL.

Jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan KSDLL, penyelesaiannya dilaksanakan melalui negosiasi dan konsultasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara KSDLL diatur dalam Peraturan Menteri yang ditetapkan setelah dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.

#### 6) Pelaporan Pelaksanaan KSDPL dan KSDLL

Pemerintah Daerah melaporkan pelaksanaan KSDPL dan KSDLL kepada Menteri yang tata cara pelaporan pelaksanaan KSDPL dan KSDLL sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020.

#### d. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan kerja sama daerah secara umum dilaksanakan oleh dan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri dan secara teknis dilaksanakan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian teknis. Pembinaan dan pengawasan kerja sama daerah oleh perangkat daerah dilaksanakan oleh kepala daerah. Pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi secara umum dan teknis dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan, termasuk pemantauan dan evaluasi Kerja Sama Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

# B. Tinjauan tentang Kewenangan Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerjasama

#### 1. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Daerah

Istilah asas merupakan terjemahan dari bahasa Latin "principium", bahasa Inggris "principle" dan bahasa Belanda "beginsel" yang artinya dasar, yaitu sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. 41 Kata principle atau asas adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai tempat untuk menyadarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan. 42

Pengertian asas dalam bidang hukum dikemukakan oleh George Whitecross sebagai berikut : "A principle is the broad reason which lies at the base of a rule of law". 43 Ada 2 (dua) hal yang terkandung dalam makna asas tersebut, yaitu : Pertama, asas merupakan pemikiran, pertimbangan, sebab yang luas atau umum, abstrak (te broad reason). Kedua, asas merupakan hal yang mendasari adanya norma hukum (te base of rule of law). Oleh karena itu, prinsip hukum tidak sama dengan norma hukum, walaupun adakalanya norma hukum itu sekaligus merupakan prinsip hukum. Karakter prinsip hukum yang umum, abstrak itu memuat cita-cita, harapan (das sollen), dan bukan aturan hukum akan diperlakukan secara langsung kepada subjek hukum. 44

Asas hukum bukan suatu perintah hukum yang konkrit yang dapat dipergunakan terhadap peristiwa konkrit dan tidak pula memiliki sanksi yang tegas. Hal-hal tersebut hanya ada dalam norma hukum yang konkrit, seperti peraturan yang sedang dituangkan dalam wujud pasal-pasal perundang-undangan. Dalam peraturan-peraturan (pasal-pasal) dapat ditemukan aturan yang mendasar berupa asas hukum yang merupakan cita-cita dari pembentuknya. Asas hukum diperoleh dari proses analitis (konstruksi hukum), yaitu dengan dengan menyaring (abstrak) sifat-sifat khusus yang melekat pada aturan-aturan yang konkrit untuk memperoleh sifat-sifatnya yang abstrak.

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian berarti bahwa setiap pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 1016.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia : Suatu Kebutuhan yang Didambakan,* Alumni, Bandung, 2006, hlm. 158.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> George Whitecross dalam *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> *Ibid.,* hlm. 159.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

dengan hukum atau suatu peraturan perundangan. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yaitu :

- a. Proses pembentukan peraturan negara, baik pada tingkat pusat maupun daerah.
- b. Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Berdasarkan kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum, yaitu :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.
- c. Norma hukum *einmalig* (sekali selesai) dan norma hukum *dauerhafig* (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu untuk diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundangundangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan dari bagianbagian pembentuknya. Apabila suatu peraturan perundangan dibentuk oleh suatu lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka peraturan tersebut memiliki legitimasi dan dapat ditaati oleh masyarakat. Norma hukum diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu:

- a. Norma fundamental negara (staats fundamental form) yang merupakan norma yang tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat.
- b. Aturan dasar, yaitu aturan yang bersifat pokok, umum, dan masih bersifat tunggal.
- c. Undang-undang formal.
- d. Aturan pelaksana atau otonom.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam membentuk Peraturan Perundangundangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :<sup>47</sup>

- a. Kejelasan tujuan.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan.
- g. Keterbukaan.

Selain asas-asas yang telah disebutkan di atas, dalam pembentukan peraturan perundangan juga harus memenuhi beberapa persyaratan supaya dalam pembentukan undang-undang tidak sewenang-wenang dan memperhatikan aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## 2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Kerjasama Daerah

Secara konstitusional, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan kepemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno berpendapat, bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran tersebut antara lain:

"Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewjiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional".49

Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta citacita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Konsiderans menimbang huruf b Undabng-undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 8.

daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya, bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa dalam otonomi daerah tidak boleh melebihi batas-batas yang telah ditentukan negara sebagai aturan nasional yaitu, urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama). Akses daerah ke dalam pemerintahan nasional ini bisa dibangun melalui pengembangan lembaga-lembaga supra-struktur politik, seperti pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, maupun pula infrastruktur politik. Selain partai politik (political party) yang juga menjadi jalur penting antara pusat dan daerah, institusi lain yang bisa dikembangkan adalah kelompok kepentingan (interest group) daerah-daerah.

Kerjasama antara daerah merupakan salah satu pilar penting dalam hal ini. Sebagai sebuah bentuk kelompok kepentingan, kerjasama antar daerah ini bisa menjadi wadah bagi anggotanya untuk memperjuangkan kepentingan bersama dalam menghadapi pihak lain, terutama pemerintah pusat/pemerintahan tingkat di atasnya, serta pelaku swasta, dalam dan luar negeri. Walaupun Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah telah menjamin jenis- jenis kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom, namun setiap kebijakan pemerintah pusat akan mempengangaruhi nasib daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengamanatkan, bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Ada dua pola hubungan antar pemerintah daerah, yakni intergovernemental relation networking. Intergovernmental relations merupakan sebuah pola oraganisasi antar daerah yang hanya memungkinkan koordinasi dalam aspek umum di seluruh wilayah kerjasama, sedangkan intergovernmental management merupakan sebuah pola organisasi antar daerah yang memberikan kemungkinan penyelenggaraan manajemen yang terkendali penuh dengan sektor kerjasama yang jelasan intergovernmental management yang keduanya mengedepankan karakter.

Kerjasama pada hakikatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian itu terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak termuat dalam satu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada objek

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004.

itu tidak terdapat kerjasama. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

# 3. Praktik Empiris tentang Dampak Penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah

Penyelenggaraan kerja sama daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Subang berdasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga, namun akhir-akhir ini penyelenggaraan kerja sama daerah belum dapat mengakomodir seluruh kebutuhan Pemerintah Kabupaten Subang akibat dari adanya inovasi, perkembangan hukum, yaitu diterbitkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang bersentuhan dengan peraturan daerah tentang kerjasama daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan amanah adanya kerja sama wajib, yaitu kerja sama antar daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas daerah, dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.

Apabila Pemerintah Kabupaten Subang tidak melaksanakan kerja sama wajib, maka konsekuensinya Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 istilah kerja sama daerah dengan Kementerian/LPNK tidak dikenal dan tidak diatur sebagai subjek hukum Kerjasama, meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut tidak melarang secara eksplisit mengenai kerja sama daerah dengan Kementerian/LPNK. Sementara itu, beberapa peraturan perundang-undangan lain yang terbit relatif baru (setelah terbitnya Perda Nomor 10 Tahun 2001) yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung, antara lain meliputi :

- 1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.
- 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Repubuk Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.

Merujuk pada uraian di atas, eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 di atas, tidak dapat dipertahankan untuk menjawab permasalahan kerja sama daerah karena itu, diperlukan perubahan secara keseluruhan substansi maupun *legal drafting* yang lebih dapat memberikan jaminan terhadap pemecahan masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dalam melaksanakan kerja sama daerah sebagai amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah merupakan acuan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan kerja sama daerah baik antar daerah maupun dengan pihak ketiga. Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah diharapkan ada pemgembangan simpul kerjasama antara daerah, Pemerintah Daerah harus merancang format kelembagaan simpul yang disesuaikan dengan tujuan atau misi lembaga-lembaga kerjasama yang menjadi anggotanya dengan melibatkan stakeholders terkait. Format kelembagaan ini selanjutnya harus ditopang dengan mekanisme kerja yang memastikan pencapaian tujuan dan misi kerjasama secara efektif.

Mereka yang terlibat dalam simpul kerjasama juga harus memiliki komitmen pendanaan yang berkelanjutan, dalam bentuk penyediakan anggaran secara rutin dalam APBD untuk mendukung operasionalisasi kerjasama. Sistem pendukung juga harus dipersiapkan secara memadai, termasuk penyediaan SDM yang secara profesional bisa mengelola kerjasama antar daerah. Dampak pengaturan kerja sama daerah terhadap keuangan daerah adalah perlunya alokasi anggaran dari APBD guna membiayai pelaksaan kerja sama daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Subang. Dengan demikian, dengan Peraturan Daerah ini akan sedikit banyak akan membebani APBD.

Sementara itu, permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang penggantian Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 secara prinsip terbagi dua masalah, yaitu:

#### 1. Masalah substansi

Masalah subtansi meliputi masalah belum diaturnya beberapa permasalahan kerja sama oleh Peraturan Pemerintah sebgai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terkait dengan kerja sama, meliputi :

- a. Mekanisme pendelegasian kewenangan penandatanganan kerja sama kepada Sekertaris daerah atau Kepala OPD.
- b. Mekanisme penawaran kerja sama Pemerintah Kabupaten Subang dengan badan hukum atas prakarsa badan hukum.
- c. Mekanisme atau tata cara lelang pengadaan badan hukum dalam penyedian infrastruktur berdsarkan izin pengusahaan.
- d. Kerja Sama dengan badan hukum untuk memperoleh penugasan dari pemerintah pusat untuk melakukan suatu kegiatan tertentu.
- e. Mekanisme penyelenggaraan kerja sama dengan pihak luar negeri.
- f. Perjanjian kerja sama dengan pihak kemementerian/LPNK.
- g. Ketidakjelasan bentuk formal dari koordinasi, fasilitasi serta pemberian dukungan kementerian/lembaga pemerintahnon kementerian.
- h. Belum jelasnya kerja sama melalui mekanisme tender.
- Belum jelasnya mekanisme perjanjian kerja sama atau perjanjian pinjam pakai.

#### 2. Masalah Formalitas

Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga secara legalitas formal tidak mengikuti pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan peraturan pelaksananya, seperti Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah berimplikasi pada :

#### 1. Kehidupan masyarakat

Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah (ganti Perda Nomor 10 Tahun 2001) antara lain kehadiran Perda baru tersebut, harus memunculkan perubahan perilaku masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Subang dalam melaksanakan Kerja samake arah yang lebih baik ketimbang sebelum adanya Perda baru ini. Perubahan perilaku tersebut, merupakan bagian integritas yang tidak dipisahkan dari norma dan nilai yang diatur dalam Perda baru tersebut yang diikat Pancasila sebagai norma, nilai dan perilaku tertinggi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

## 2. Beban Keuangan Daerah

Terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah akan berimplikasi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Subang, secara umum implikasi yang dimaksud adalah terdapatnya pengeluaran tambahan untuk menunjang dan memperkuat implementasi dan penegakan hukum serta sumber daya manusia dan kapasitas kelembagaan dan sarana prasarana serta kebutuhan lainnya terkait dengan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Subang.

Pembiayaan tambahan karena adanya penggantian Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah tersebut, untuk menghidari kerugian yang lebih besar Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah harus dapat diimplementasikan dan ditegakan secara konsisten oleh Pemerintah Kabupaten Subang dengan pengawasan ketat DPRD Kabupaten Subang dan peranserta masyarakat serta stakeholder lainnya di Kabupaten Subang.

BAB
3

# ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

## A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk menciptakan kesejahteraan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga hasil pembangunan tersebut harus dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Sebaliknya, berhasilnya pembangunan tergantung partisipasi seluruh rakyat yang berarti pembangunan harus dilaksanakan secara merata oleh segenap lapisan masyarakat. Pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita nasional berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) sebagaimana dirumuskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia".

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Lihat Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424. Lihat juga F.X. Djumialdji, *Hukum Bangunan (Dasar-dasar Hukum dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia)*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> F.X. Djumialdji, *Hukum Pemborongan,* Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 1.

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional Indonesia, sehingga pembangunan hukum pada hakikatnya menuntut adanya perubahan sikap mental sedemikian rupa dan menghendaki agar hukum tidak lagi dipandang sebagai perangkat norma semata-mata melainkan hukum dipandang sebagai sarana pembaharuan masyarakat. <sup>53</sup> Hukum tidak lagi berkembang dengan mengikuti masyarakat, melainkan hukum harus dapat memberikan arah kepada masyarakat sesuai dengan tahap-tahap pembangunan yang dilaksanakan. <sup>54</sup>

Arah pembangunan hukum Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945, sampai saat ini pada hakikatnya bertumpu pada kata "segenap bangsa" sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia, di samping kata "melindungi" yang mengandung makna asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tanpa kecuali. Usaha untuk memfungsionalkan hukum melalui asas persatuan maupun asas perlindungan dalam pembangunan nasional Indonesia tidak lepas dari turut campur negara dan tanggung jawab negara dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum terhadap warga negaranya.

Turut campurnya negara, akibat pengklaiman Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa : "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Indonesia negara berdasarkan hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaat) dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas) dengan prinsip dasar yang wajib dijunjung tinggi oleh setiap warga negara adalah supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.<sup>57</sup>

Selanjutnya, mencermati dan menelusuri substansi Pembukaan maupun pasalpasal dalam UUD 1945, bahwa model negara yang dianut Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (welfare state) atau negara kemakmuran<sup>58</sup> yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (baldatun thayibatun warabun ghaffur) dan dengan didorong oleh

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Muladi dan Dwidja Priyatno, *Op. Cit.*, hlm. 1.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hlm. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan,* Banyumedia, Malang, 2007, hlm. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Ujang Charda S., "Reaktulisasi Supremasi Hukum dalam Merekonstruksi Lembaga Peradilan Menuju Indonesia Baru", *Jurnal Jurista Insentif'06, Vol. 1 No. 1,* Kopertis Wilayah IV Jabar – Banten, Bandung, 2006, hlm. 48-49.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Wiratni Ahmadi, *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak,* Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 2. Bdgkan Krisna Harahap, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi,* Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007, hlm. 19.

keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas,<sup>59</sup> merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan<sup>60</sup> demi terselenggaranya tujuan nasional.

Tugas negara pada prinsipnya berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Itulah sebabnya, maka negara harus tampil ke depan dan turut campur tangan, bergerak aktif dalam bidang kehidupan masyarakat, terutama di bidang perekonomian guna tercapainya kesejahteraan umat manusia. Untuk mencapai dan menciptakan masyarakat yang sejahtera, dibutuhkan biaya-biaya yang cukup besar. Demi keberhasilannya, negara mencari pembiayaan dengan cara menarik pajak. Penarikan atau pemungutan ajak adalah suatu fungsi negara yang harus dilaksanakan oleh negara sebagai suatu fungsi esensial.

Pemungutan atau penarikan pajak di negara-negara yang paham hukum harus didasarkan pada aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu, di Indonesia pemungutan pajak harus ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana mana dirumuskan dalam Pasal 23A UUD 1945 dirumuskan, bahwa : "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Pasal 23A ini merupakan dasar hukum pemungutan pajak di Indonesia yang akan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai salah satu tujuan bernegara.

Kesejahteraan sebagai tujuan nasional di dalam UUD 1945 dirumuskan dalam Pasal 33 sebagai berikut :

- "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Secara yuridis konstitusional telah meletakkan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mengatur kehidupan setiap warga negara. Hukum dasar tersebut telah meletakkan tujuan negara Indonesia sebagai bangsa yang adil dan makmur yang kaya dengan segenap sumber daya alamnya demi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat (social justice).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 43. Lihat Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991, hlm. 109-110.

# B. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat

Berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan serta dalam bidang pembinaan Daerah, pembentukan Kabupaten Purwakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 perlu ditinjau kembali yang sampai sekarang ini berkedudukan di Subang. Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri. Di samping untuk memperlancar pembinaan dan pemeliharaan proyek serbaguna Ir. H. Djuanda dalam hal ini dianggap perlu untuk menempatkan proyek tersebut di dalam satu wilayah Kabupaten, sehingga dengan demikian beberapa desa yang ada disekitarnya atau yang ada di luar bekas Kewedanaan Purwakarta dahulu dianggap perlu untuk dimasukkan kedalam wilayah Kabupaten yang baru tersebut.<sup>61</sup>

Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus-rumah-tangganya. Berdasarkan pertimbangan yang mendalam, baik dari segi tuntutan rakyat yang ingin mencapai kemajuan yang sepesat-pesatnya maupun dari segi untuk lebih melancarkan jalannya Pemerintahan Daerah, oleh rakyat bersama-sama dengan instansi-instansi Pemerintah yang ada di daerah Purwakarta telah membentuk panitiapanitia atau delegasi-delegasi yang bertujuan memajukan tuntutan kepada Pemerintah Pusat agar supaya Daerah Tingkat II Purwakarta-lama dijadikan dua Kabupaten yaitu Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang.

Saat ini wilayah Kebupaten Subang terbagi atas 30 (tiga puluh) kecamatan yang dibagi atas 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di wilayah Kecamatan Subang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang. Dengan ketentuan tersebut dan seiring pengaturan pemerintahan daerah, maka Kabupaten Subang merupakan salah satu daerah otonom yang diberikan kewenangan dalam menjalankan otonomi daerah. Artinya diberikan kesempatan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Konsiderans "menimbang" Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968.

## C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendahraan Negara

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran. Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.

Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

# D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>62</sup>

Reformasi telah membawa perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah yang sentralistis digantikan dengan pemerintah yang desentralistis. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yusti yang tetap menjadi kewenwngan Pemerintah. Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diserahkan menjadi kewenangannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dibentuk Peraturan Daerah. Dangan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain mengemukakan sebagai berikut:

"Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah ...".

Peraturan Daerah lazim pula disebut sebagai produk legislasi daerah, meskipun di kalangan akademisi istilah legislasi daerah, masih menjadi perdebatan. Ada yang berpendapat, bahwa istilah tersebut tidak tepat. Karena secara yuridis Peraturan Daerah lebih cocok disebut regulasi daripada produk legislasi. Peraturan Daerah menurut Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Menurut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Friedmann mengemukkan bahwa salah satu komponen sistem hukum adalah komponen struktur, yakni pranata hukum yang menopang sistem hukum, bentuk hukum dan proses serta kinerja mereka. Contoh klasik adalah konstitusi, lembaga legislatif dan lembaga judikatif serta aparaturnya, juga prosedur yang dipergunakan dalam lembaga ini. Menurut Lawrence M. Friedman, struktur sistem hukum itu menunjukkan:

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Lawrence M. Friedman dalam Ujang Charda S., "Reaktualisasi Supremasi Hukum dalam Merekonstruksi Lembaga Peradilan Menuju Indonesia Baru", *Makalah Disampaikan Seminar Nasional Jurista Insentif'06 Kopertis Wil. IV*, Sumedang, 19 Juli 2006, hlm. 55.

"... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members ..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? a kind of still photograph, which freezes the action".

Komponen struktural ini dapat pula di sini diterapkan teori dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum itu merupakan suatu sistem pertanggaan kaidah. Artinya suatu keadaan hukum yang tingkatannya lebih rendah haruslah mempunyai dasar atau pegangan pada kaidah hukum tertinggi yang dinamakan konstitusi, itupun harus bersumber pada suatu norma dasar yang disebut *grundnorm*. <sup>64</sup>

Berdasarkan teori di atas, komponen struktural tersebut dalam aplikasinya di Indonesia seperti terlihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut :

- "(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Proponsi, atau ;
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
  - Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
  - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

<sup>64</sup> Krisnjadi, Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum, STHB, Bandung, 1989, hlm. 20.

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Selanjutnya, dalam pasal-pasal berikutnya, ditentukan mengenai materi muatan pada masing-masing jenis peraturan. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi : hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain.

Mengingat kedudukan secara hierarkis dalam peraturan perundang-undangan dan peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggarakan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas, yang terangkum dalam Program Pembentukan Perda (Progpemperda).

Dasar hukum Prolegda tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut :

- "a. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.
- b. Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundangundangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional".

Dalam penyusunan Progpemperda terlebih dahulu perlu dijelaskan pengertian Progpemperda, yaitu instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Secara operasional, Progpemperda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Progpemperda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah. Mengapa Progpemperda diperlukan? Ada beberapa alasan objektif yang dapat dikemukakan, yaitu untuk:

- 1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah.
- 2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah.

- 3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
- 4. Mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan.
- 5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pebentukan Peraturan Daerah.

Sehubungan dengan itu ada beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan Progpemperda sebagai berikut :

- Cakupan Peraturan Daerah mengacu kepada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan, bahwa: Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/ Walikota.
  - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Dewan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
- Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundangundangan, artinya dalam proses penyusunan Progpemperda sebagai tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Progpemperda agar betul-betul aspiratif.
- 3. Penyusunan Progpemperda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah.
- 4. Penyusunan Progpemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah dan terpadu antar unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Daerah den dengan instansi-instansi lain yang terkait.
- 5. Dalam Progpemperda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
- 6. Dalam Progpemperda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 7. Pelaksanaan Progpemperda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Rancangan peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah bersama dengan DPRD secara yuridis formal pengajuan harus disertai dengan naskah akademik hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Ketentuan tersebut menjadi bahan kerangka berpikir dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pisau analisis dari sisi ontologis. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Pasal 1 angka 11 memberikan batasan pengertian naskah akademik secara jelas dan tegas yang dirumuskan sebagai berikut:

"Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat".

Melalui rumusan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menjadikan istilah naskah akademik menjadi istilah yang tunggal, karena selama ini naskah akademik bukan merupakan istilah tunggal, karena di dalam literatur maupun dokumen-dokumen resmi dikenal beberapa istilah. Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan dasar dalam pembuatan naskah akademik setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Subang.

Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini memang belum merupakan sebuah keharusan/kewajiban yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah). Kedudukan naskah akademik masih dianggap hanya sebagai "pendukung" penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dengan semakin berkembang dan berubahnya pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Keberadaan naskah akademik memang sangat diperlukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat. Dengan digunakannya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak menghadapi masalah (misalnya dimintakan judicial review) di kemudian hari.

Berdasarkan hal di atas, maka melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang

pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :<sup>65</sup>

- 1. Upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundangundangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.
- 2. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Naskah akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner). Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan normanorma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Di samping bentuk dan isi, naskah akademik juga mengandung kegunaan sebagai berikut :<sup>66</sup>

- 1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
- 2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
- 3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang.
- 4. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait.
- 5. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundangundangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan yuridis formal tentang sistematika penyusunan naskah akademik setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa setiap produk

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Konsiderans "menimbang" huruf b dan huruf c Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>66</sup> http://www.google.co.id//pedoman+penyusunan+naskah+akademik, akses 4 Juni 2012, jam 14 : 23 WIB.

perundang-undang harus didahului dengan pembentukan naskah akademik<sup>67</sup> sebagai hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, diatur tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan sistematika sebagai berikut:

- 1. Judul
- 2. Kata Pengantar
- 3. Daftar Isi
- 4. Bab I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

#### a. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### b. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu naskah akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Lihat Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

#### c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hokum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

#### d. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

#### 5. Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab sebagai berikut:

- a. Kajian teoretis.
- b. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- c. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

#### 6. Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

# 7. Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

#### a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

# c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru.

Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

8. Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

#### 9. Bab VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran. Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Saran memuat antara lain :

- a. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

#### 10. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

# 11. Lampiran rancangan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya penyusunan naskah akademik, untuk suatu peraturan daerah karena peraturan daerah merupakan media bagi pemerintah daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan.

Pada tataran implementasinya, sebuah peraturan daerah harus tepat sasaran yang diinginkan dari dibentuk dan ditetapkannya peraturan daerah tersebut, dan yang lebih penting lagi adalah membawa manfaat serta maslahat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas berat bagi para perancang peraturan daerah agar produk

rancangannya sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya menyangkut asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Dalam praktik, sering ditemukan bahwa para perancang peraturan perundangundangan pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam bentuk peraturan daerah yang dapat diterapkan secara efektif. Ketidakmampuan para perancang tersebut disebabkan oleh paling sedikit 3 (tiga) hal, yaitu:<sup>68</sup>

- Mitos bahwa perancang tidak menangani urusan kebijakan, sebab yang membuat peraturan daerah adalah para pejabat Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan bukan perancang;
- 2. Banyak Daerah yang tidak memiliki aturan mengenai prosedur yang mengharuskan mendasarkan rancangan peraturan daerah pada pemikiran logis berdasarkan fakta di masyarakat;
- 3. Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman atas teori, metodologi, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan dan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi peraturan daerah yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Akibat dari hal-hal tersebut, maka tidak mengherankan bila para perancang peraturan daerah pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah kembali pada kebiasaan yang bermasalah, ketika merancang peraturan daerah, yaitu:

- 1. Menyadur peraturan perundang-undangan daerah lain;
- 2. sekedar mengkriminalisasi perilaku yang tidak diinginkan; atau
- 3. Berdasarkan kompromi keinginan dari kelompok-kelompok kepentingan dominan dalam masyarakat.

Di samping kelemahan dari sisi perancang, permasalahan-permasalahan mendasar dalam proses pembentukan peraturan daerah, antara lain disebabkan karena :

- 1. Jangka waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan daerah relatif lama, hal ini terlihat dari fakta bahwa untuk pembentukan sebuah peraturan daerah diperlukan waktu antara 8 12 bulan, atau bahkan lebih;
- 2. Tidak/belum dilibatkannya secara maksimal peranserta masyarakat dalam proses pembentukannya, terutama dari kalangan akademisi dan praktisi hukum. Padahal menurut Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peranserta masyarakat diperbolehkan dalam proses pembentukan peraturan daerah;

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Sony Maulana, *Perancangan Peraturan Daerah sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*, Makalah pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah (Perda) Wilayah Perbatasan dalam Perspektif Hak Asasi manusia, Samarinda 5 September 2005, hlm. 4-5.

3. Belum digunakannya secara optimal fungsi naskah akademik sebagai sebuah instrumen dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Padahal terdapat beberapa manfaat yang dapat diperoleh apabila naskah akademik digunakan sebagai satu instrumen dalam proses pembentukan peraturan daerah, terutama dalam masalah efisiensi waktu. Keadaan ini ditambah lagi dengan kurangnya pemahaman mengenai keberadaan, manfaat, dan urgensi naskah akademik dari para pihak yang terkait dalam pembentukan peraturan daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, adanya pengaturan secara eksplisit tentang ketentuan naskah akademik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai suatu keharusan dalam proses pembentukan peraturan daerah dalam hal ini di Kabupaten Subang yang keberadaan naskah akademik sangat diperlukan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Naskah akademik memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga dipandang sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Manfaat dari data atau informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan daerah itu adalah bahwa mereka dapat mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah peraturan daerah dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.

Selanjutnya, naskah akademik dalam pembuatan peraturan daerah, seperti di Kabupaten Subang mempunyai makna dalam menjelaskan aspek filosofis (cita hukum), aspek sosiologis (yakni nilai-nilai yang hidup dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat setempat), aspek yuridis (keterkaitan dan keharmonisan secara vertikal dan horizontal dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya), dan aspek politis (political will yang mendukung dibentuknya suatu peraturan daerah yang tercermin dari kebijakan yang ditetapkan oleh para pengambil kebijakan yang menjadi dasar bagi tata laksana pemerintahan).

# E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>69</sup>

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Berdasarkan ketentuan Pasal 363 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan :<sup>70</sup>

#### 1. Daerah lain

Pasal 363 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa kerja sama dengan daerah lain dikategorikan menjadi :

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

#### a. Kerja sama wajib

Kerja sama wajib ini merupakan kerja sama antar-daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan :

- 1) Urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah.
- 2) Urusan pemerintahan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.

Kerja sama wajib ini mencakup:

- 1) Kerja sama antar-Daerah provinsi.
- 2) Kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya.
- 3) Kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda.
- 4) Kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda.
- 5) Kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada huruf 1) sampai dengan huruf 4) tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerjasamakan, sedangkan dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada huruf 5) tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya. Sementara itu, biaya pelaksanaan kerja sama diperhitungkan dari APBD masing-masing daerah yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan kerja sama wajib, Daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama yang bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar-Daerah. Pendanaan sekretariat kerja sama dibebankan pada APBD masing-masing. Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung kerja sama antar-Daerah. Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerja sama wajib antar-Daerah melalui APBN.

#### b. Kerja sama sukarela

Kerja sama sukarela menurut Pasal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 365 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

#### 2. Pihak ketiga

Kerja sama daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

- a. Kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik.
- b. Kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah.
- c. Kerja sama investasi.
- d. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur :

- a. Hak dan kewajiban para pihak.
- b. Jangka waktu kerja sama.
- c. Penyelesaian perselisihan.
- d. Sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.

3. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

- a. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- b. Pertukaran budaya.
- c. Peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan.
- d. Promosi potensi Daerah.
- e. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat. Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, bahwa untuk pemantauan dan evaluasi :

- 1. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang dilakukan Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Provinsi.
- 2. Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya.

## F. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hakhak dasar dan memberikan pelindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Dalam rangka memberikan jaminan pelindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka UndangUndang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena UndangUndang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan Warga Masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang Undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum.

Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini menjamin, bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena.

Dengan Undang-Undang ini, Warga Masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat. AUPB yang baik akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan

dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Karena itu penormaan asas ke dalam Undang-Undang ini berpijak pada asasasas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini.

Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan kepemerintahan yang baik (good governance) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsipprinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

# G. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara<sup>71</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara melalui Pasal 49 ayat (6) mengamanatkan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah. Selanjutnya, Pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang menjadi dasar bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Seiring dengan perkembangannya, pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjadi semakin kompleks, sehingga perlu dikelola secara optimal, efektif, dan efisien. Sementara itu, pengaturan mengenai Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah belum sepenuhnya mengakomodir beberapa

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523)

kebutuhan pengaturan dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sehingga perlu dilakukan perubahan. Perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan penyempurnaan terhadap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut

# H. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menegaskan bahwa Kerja Sama Daerah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja Sama Daerah dapat dilakukan dengan daerah lain, pihak ketiga, dan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri.

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah juga dimaksudkan sebagai sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antardaerah, daerah dengan pihak ketiga, dan daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal daerah.

Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri merupakan kerja sama internasional dan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, melalui Kerja Sama Daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antardaerah dalam penyediaan pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, dan daerah tertinggal.

Mengingat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam Peraturan Pemerintah ini ditegaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan dukungan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepastian hukum, kontrak/perjanjian kerja sama antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang telah ditandatangani bersama sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama dan dapat dilanjutkan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Secara umum Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan daerah lain, Kerja Sama Daerah dengan pihak ketiga, dan Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah.

# I. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur

Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan kebutuhan mendesak, untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional, menyejahterakan masyarakat, dan meningkatkan daya saing Indonesia dalam persaingan global. Untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, perlu mengambil langkah-langkah yang komprehensif guna menciptakan iklim investasi, untuk mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.

Untuk mendorong dan meningkatkan kerjasama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan sosial, diperlukan pengaturan guna melindungi dan menjaga kepentingan konsumen, masyarakat, dan badan usaha secara berkeadilan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, perlu mengatur kerjasama Pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur agar kerjasama tersebut dapat dilakukan secara luas, cepat, efektif, efisien, komprehensif, dan berkesinambungan.<sup>72</sup>

Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut sebagai KPBU adalah kerjasama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.<sup>73</sup>

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dilakukan melalui skema KPBU berdasarkan ketentuan dan tata cara sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini yang KPBU dilakukan dengan tujuan untuk :<sup>74</sup>

- 1. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui pengerahan dana swasta.
- 2. Mewujudkan Penyediaan Infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu.
- 3. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat.
- 4. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Konsiderans menimbang Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015.

 Memberikan kepastian pengembalian investasi Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada Badan Usaha

# J. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Untuk menjamin kepastian hukum pembentukan produk hukum daerah dan melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi hukum terhadap pembinaan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

Pengaturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu disesuaikan dengan dinamika perkembangan peraturan peundang-undangan, sehingga perlu diubah dan melahirkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Di dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Produk Hukum Daerah, disebutkan :

- 1. Produk hukum berbentuk peraturan, meliputi :
  - a. Perda atau nama lainnya Perda Provinsi atau nama lainnya dan Perda Kabupaten/Kota atau nama lainnya yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>75</sup>
  - b. Perkada

Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota.<sup>76</sup>

c. Peraturan DPRD

Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan DPRD kabupaten/kota. 77

- Produk hukum berbentuk keputusan, meliputi :
  - a. Keputusan Kepala Daerah.
  - b. Keputusan DPRD.
  - c. Keputusan Pimpinan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
- e. Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

# K. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (4), Pasal 7 ayat (5), Pasal 11 ayat (4), dan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 dirumuskan, bahwa Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain yang selanjutnya disebut KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan Daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayrman publik, sedangkan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga yang selanjutnya disebut KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan Pihak Ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020, mengatur hal-hal yang lebih detail dan spesifik terkait penyelenggaraan kerjasama daerah, seperti : tahapan kerjasama daerah, sekretariat kerja sama, pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan, dan dukungan program pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

# L. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah

Pemerintah Daerah dapat mengadakan kerja sama Daerah dengan daerah lain, pihak ketiga, serta lembaga dan atau pemerintah daerah di luar negeri, yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Dalarn penyelenggaraan kerja sama daerah perlu dilakukan pengelolaan melalui koordinasi kerja sama, agar penyelenggaraan kerja sama daerah bersinergi dengan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Oleh karena itu, Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 ini sebagai pedoman koordinasi kerja sama dalam negeri Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, telah ditetapkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 103 Tahun 2016 tentang Pedoman Koordinasi Kerja Sarana Dalam Negeri.

Adapun Ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 ini, meliputi :

## NASKAH AKADEMIK

- 1. Kelembagaan.
- 2. Rapat koordinasi kerja sama.
- 3. Koordinasi kerja sarana.
- 4. Penghargaan.
- 5. Evaluasi, monitoring dan pelaporan kerja saran.
- 6. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian



# LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis<sup>78</sup> apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (way of life) suatu bangsa yang berisi nilainilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilainilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi, di mana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.<sup>79</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Membahas fondasi keilmuan ilmu hukum tidak lepas dari landasan keilmuan yang memiliki nilai kefilsafatan yang dapat dipahami dari aspek otologis, epistemologis, dan aksiologis. Istilah filsafat dalam bahasa Indonesia memiliki padanan kata falsafah (Arab), Philosophy (Inggris), Philosophia (Latin), Philosophie (Jerman, Belanda, Perancis). Semua istilah itu bersumber pada istilah Yunani, yaitu Philosophia. Philosophia dalam bahasa Yunani merupakan kata majemuk yang terdiri dari Philein berarti mencintai, sedangkan philos berarti teman (philia, cinta). Selanjutnya sophos berarti bijaksana, sedangkan sophia berarti kebijaksanaan, (kearifan). Ada dua arti secara etimologi dari filsafat yang sedikit berbeda. Pertama, apabila istilah filsafat mengacu pada asal kata philein dan sophos, maka artinya mencintai halhal yang bersifat bijaksana (bijaksana dimaksud sebagai kata sifat). Kedua, apabila filsafat mengacu pada asal kata philos dan sophia, maka artinya adalah teman kebijaksanaan (kebijaksanaan dimaksudkan sebagai kata benda). Dengan demikian, asal mula kata filsafat itu sangat umum yang intinya adalah mencari keutamaan mental (the pursuit of mental excelence). Lihat Juhaya S. Praja, Filsafat Hukum Islam, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004, hlm. 2. Sementara itu, Jujun S. Suriasumatri, Ilmu dalam Perspektif: Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 4, Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 11, , The Liang Gie, Pengantar Filsafat Ilmu, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, Andi Hakim Nasoetion, Pengantar ke Filsafat Sains, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008, hlm. 24.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

Berbicara tentang filsafat dalam mengkaji suatu rancangan peraturan daerah dicoba memahaminya melalui aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Ketiga aspek tersebut akan mendudukan kajian secara ilmiah dalam mencari hakikat/inti terdalam dari suatu peraturan daerah berupa keseimbangan yang dimaknai sebagai tujuan hukum yang secara klasikal sampai postmodernisme menempatkan posisi keadilan sebagai mahkotanya. Hal ini sejalan dengan teori etis, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk merealisir atau mewujudkan keadilan.<sup>80</sup>

Jadi baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan keadilan atau tidak. Demikian pula dengan peraturan perundang-undangan, seperti kerja sama daerah, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tentang Kerjasama Daerah yang banyak memberikan keadilan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik. Hal ini mengingat, bahwa dalam tataran empiris justru masih terjadi praktik ketimpangan antara yang seharusnya (das sollen) dengan kenyataannya (das sein) yang berujuang pada ketidakadilan sebagaimana diadagiumkan, "summum ius suma iniuria" (keadilan tertinggi justru ketidakadilan yang tertinggi), sehingga tidak cukup hanya keadilan saja yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu, Pascal dalam Pensses yang berbunyi: se

"Memang benar, bahwa keadilan diikuti, memang perlu bahwa kekuasaan ditaati, keadilan tanpa kekuasaan tidak berdaya, kekuasaan tanpa keadilan adalah sewenang-wenang. Keadilan tanpa kekuasaan akan ditentang, sebab orang jahat senantiasa ada. Kekuasaan tanpa keadilan akan digugat. Kekuasaan dan keadilan harus dihubungkan, oleh karena segala sesuatu yang adil harus kuat, dan segala sesuatu yang kuat harus dijadikan adil".

Hal senada dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.<sup>83</sup> Dengan demikian, fungsi hukum sangat erat sekali kaitannya dengan fungsi kekuasaan atau wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum di masyarakat, yaitu bahwa hubungan hukum dengan kekuasaan atau wewenang adalah hubungan fungsional.<sup>84</sup> Pendapat tersebut mengisyaratkan, bahwa hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang di sekitarmu, dan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau menurut Aristoteles yang kemudian diikuti Ulpian dari Romawi klasik dengan adagiumnya: "Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere".<sup>85</sup>

\_

<sup>80</sup> Krisnajadi, Op. Cit., hlm. 58.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 4.

<sup>82</sup> Krisnajadi, Op. Cit., hlm. 50-51.

<sup>83</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi ... Op. Cit., hlm. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Krisnajadi, *Op. Cit.* hlm. 67.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Sons Limited, London, 1960, hlm. 109. Lihat W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, terjemahan Mohamad Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 36. Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 109.

Dengan demikian, tujuan hukum tidak dapat dimaknai secara tunggal, tetapi harus dimaknai secara ganda, karena tidak cukup hanya keadilan tetapi juga harus mencapai kebahagiaan sebagaimana dikemukakan dalam teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah the greatest good of the greatest number. Pengan memegang prinsip ini manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi ketidakbahagiaan, Bentham mencoba menerapkannya dalam bidang hukum. Atas dasar ini, baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum.

Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, namun demikian tujuan hukum yang hanya sematamata selesai sampai tercapainya kebahagiaan sebagai ukurannya sungguhnya tujuan yang masih parsial, karena kualifikasinya hanya kebahagiaan lahiriah saja (materiil) yang dimaknai sebagai kebahagiaan individual, bagaimana dengan kebahagiaan batiniah (immateriil) akan menjadikan tujuan hukum tidak akan seimbang?, bahkan akan terjadi ketidakseimbangan sebagaimana dialami oleh kaum Kapitalisme dengan dalil *laissez faire, laissez aller, laissez passer*90 yang mengingkari kesejahteraan dan rasa keadilan masyarakat tidak lebih penting daripada kepentingan individu. Sementara itu, di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) merupakan hukum tertinggi (solus publica supreme lex) dan untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (to be happy means to be sufficient for one's self). Pencukupan apa adanya tidak mungkin digapai tanpa ada kata bertuah: "Pembangunan".91

Hal ini harus ada kebebasan hidup bersama, kebebasan tanpa diskriminasi dalam mewujudkan keadilan sosial (social justice)<sup>92</sup> sebagaimana difilosofikan dalam Pancasila sila kelima: "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia"<sup>93</sup> yang mendapat sinar dari nilai kesakralan sebagai dasar religius berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa

<sup>90</sup> Laissez faire, laissez aller, laissez passer apabila diterjemahkan secara bebas berarti silakan lakukan, silakan pergi, dan silakan lewat. Lihat S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 201.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 67.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah),* Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 43, 60, dan 61.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Ujang Charda S., *Disiplin .... Op. Cit.*, hlm. 61.

<sup>89</sup> Ibid

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Aristoteles dalam Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga),* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> R.H. Otje Salman, *Op. Cit.*, hlm. 62.

<sup>93</sup> Ujang Charda S., Op. Cit., hlm. 3.

sebagai wujud tanggung jawab moral kepada illahi yang dimaknai sebagai *rahmatan lil'alamin*<sup>94</sup> dalam bahasa Latin disebut : *Lex Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan)<sup>95</sup> dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan<sup>96</sup> yang terimplementasi melalui kerakyatakan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol keadaulatan yang diberikan oleh rakyat.<sup>97</sup>

# B. Landasan Sosiologis

Perkembangan ilmu hukum secara historis akan terlihat wajah hukum dari abad ke abad ke 19, abad 20, dan abad ke 21 sangat berbeda. Abad ke 19 merupakan titik krusial dalam perkembangan hukum positif di mana pada masa tersebut terjadi perubahan masyarakat yang begitu cepat. Perubahan yang dimulai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, penemuan alat-alat teknologi, sehingga revolusi industri dan terjadinya perubahan-perubahan sosial beserta masalah-masalah sosial yang muncul kemudian memberikan ruang kepada para sarjana untuk berpikir tentang gejala perkembangan itu sendiri. Perubahan sosial perkembangan itu sendiri.

Hukum pada saat itu didaulat untuk mengamankan berbagai perubahan dengan wujud nyatanya dibentuknya berbagai peraturan perundang-undangan dalam kitab-kitab hukum yang pada abad ke 19 dalam beberapa referensi dikenal sebagai era kodifikasi. 100 Munculnya politik kodifikasi tersebut berimplikasi pada pembelajaran dan penguasaan ilmu hukum yang menganggap, bahwa ilmu hukum hanya menjadi segenap apa yang terumus dalam berbagai peraturan perundang-undang tersebut. 101 Ilmu hukum identik dengan analytical jurisprudence atau rechtsdogmatiek yang lebih difokuskan dirinya untuk melihat ke dalam dan tertawan dalam lingkaran peraturan perundang-undangan. 102 Pengadilan atau hakim pun tidak boleh berbuat lain, kecuali menjadi corong dari undang-undang dan kepastian hukum pun muncul sebagai suatu

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Aspek kehidupan itu sendiri terdiri atas 3 (tiga) bagian pokok *(cardinal subject matter),* yaitu Tuhan *(Theology),* manusia *(anthropology),* dan alam *(cosmology).* Kumpulan ajaran-ajaran pokok Islam tersebut terangkum, baik tersurat maupun tersirat dalam Al-Qur'an dan Hadits. Lihat Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat ... Op. Cit.*, hlm. 58.

<sup>95</sup> Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik,* Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Tidak seperti apa yang diungkapnya dalam adagium Thomas Hobbes, bahwa manusia seakan-akan merupakan binatang (serigala) dan menjadi mangsa dari manusia lain yang mempunyai fisik lebih kuat darinya (homo homini lupus). Lihat Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban ... Op. Cit.*, hlm. 121-122.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. v.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Abdul Ghofur Ansori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 24.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Satjipto Rahardjo, "(Ilmu) Hukum dari Abad ke Abad" dalam Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum : Memperingati 70 Tahun B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 30 dan hlm. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan ... Loc. Cit*.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> *Ibid*.

barang yang nyata dan menjadi ikon, karena berbicara hukum adalah berbicara mengenai suatu kepastian dan dalam atmosfir seperti itu cara berhukum pun sudah seperti menjalankan mesin yang serba otomatis. <sup>103</sup>

Menjelang peralihan ke abad 20 terjadi perubahan-perubahan besar lagi dalam masyarakat Eropa yang individual pelan-pelan berubah menjadi Eropa yang sosial. 104 Hukum tidak lagi disterilkan dari masuknya berbagai *fremde elementen* sebagaimana dikatakan oleh sosiolog hukum Belanda bernama Hugo Sinzheimer, bahwa pandangan klasik para juris mengenai hukum runtuh akibat perkembangan industri. 105 Di Eropa, hukum itu semula kuat didasarkan pada asumsi individu, bahwa di masyarakat hanya ada individu-individu yang berada dalam dunia hubungan yang sangat terbatas, yaitu terbatas antara para individu yang terlibat *(zekelijk wareld)*. 106

Pada abad ke 20, pembelajaran hukum yang disajikan tidak saja sebagai tatanan normatif melainkan hukum diletakkan pada konteks sosialnya, sehingga hukum tidak boleh lagi dipahami sebagai sesuatu yang berjalan linier, masinal, deterministik hanya mengikuti kredo peraturan dan logika, dipenjara oleh logika hukum, tetapi dicerahkan oleh filsafat-filsafat ilmu sosial yang menjadikan solusi hukum penuh dengan pemikiran sosial yang lebih luas. Model ilmu hukum yang demikian merupakan tanda keraguan pemakaian logika formal-positivistik untuk menjawab berbagai perubahan yang sifatnya guncangan dan kemelut hukum. Model ilmu hukum berbagai perubahan yang sifatnya guncangan dan kemelut hukum.

Telaah sosial bagi pengembangan ilmu hukum telah memberikan konteks yang lebih dialami terhadap sistem hukum, hal tersebut dengan memperhatikan betapa hukum hendaknya dipahami sebagai manifestasi dari sistem politik, sistem ekonomi, dan kebudayaan suatu bangsa yang berdimensi kemanusiaan suatu sistem hukum, karena kenyataan hukum tidak pernah dapat dilepaskan dari peranan manusia di dalamnya, baik sebagai pemegang peran yang diatur oleh hukum atau sebagai pengemban jabatan pemberi sanksi hukum.<sup>109</sup>

Telaah sosial mengenai hukum senantiasa melihat hukum suatu bangsa sebagai unikum, maka pengkajiannya juga diarahkan untuk memahami kecenderungan-kecenderungan yang ada pada hukum suatu bangsa, khususnya kecenderungan budayanya. Menggunakan telaah sosial terhadap hukum sebagai suatu cara memahami hukum dalam kehadirannya secara utuh, tidak sekedar melihatnya dalam bentuk kepingan-kepingan peraturan yang abstrak atau sebagai kepingan-kepingan mitos yang hanya menghasilkan perlakuan yang tidak adil. Padahal pada kondisi

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> *Ibid.*, hlm. vi.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan ... Loc. Cit.* 

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. vi-vii.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> *Ibid*.

kekinian hukum juga tersangkut pada jaring-jaring kehidupan dan tergantung dengan tatanan yang lainnya. Oleh karena itu, penggunaan telaah sosial terhadap hukum harus diganti dengan cara pandang holistik dengan memanfaatkan telaah-telaah ilmu sosial.<sup>111</sup>

Suatu peraturan perundang-undangan, seperti pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerjasama Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (living law) dalam masyarakat. 113

Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang, dan bangsa. <sup>114</sup> Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Eugen Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *living law* yang merupakan kunci teorinya. <sup>115</sup> Melalui konsep *living law*, Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang merupakan *"inner order"* daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. <sup>116</sup> Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang hendak memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat. <sup>117</sup> Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh. <sup>118</sup>

Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa: "Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm. 47. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 66. Bdgkan Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Ehrich dalam *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional,* Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu". 119 Definisi tersebut menunjukkan, bahwa hukum adalah sesuatu yang hidup (living law), 120 bersifat dinamis, elastis, vital dan kontinyu. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Ini berarti, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan, dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. 121 Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (living law) dalam masyarakat. 122

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Sementara itu, konsep lain dikemukakan oleh aliran Historical Jurisprudence yang inti ajaran sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny yang terdapat dalam bukunya von Beruf Ungerer Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (tentang Tugas Zaman Kita Bagi Pembentukan Undang-Undang dan Ilmu Hukum), antara lain: "Das Recht wird nich gemach, est ist und wird mit dem volke" (Hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat). 124

Latar belakang pendapat Savigny di atas, timbul karena keyakinannya bahwa dunia yang terdiri dari bermacam-macam bangsa itu mempunyai *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda-beda yang tampak dari perbedaan kebudayaan.<sup>125</sup> Ekspresi itu juga

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Carl Von Savigny (penganut Mazhab Sejarah) dan Ter Haar (Teori Keputusan) yang mengemukakan bahwa hanya kebiasaan-kebiasaan yang diakui oleh para penguasa (kepala adat) di dalam keputusannya itulah yang merupakan hukum.

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Lili Rasjidi & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 48-49.

Rumusan tersebut menunjukkan kompromi yang cermat antara hukum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum. Lihat Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 122.

<sup>122</sup> Ehrlich mengungkapkan konsepsinya dalam bukunya berjudul *Grundlegung der Soziology des Rechts* dengan kata-kata sebagai berikut: "... baik pada saat sekarang ini maupun di waktu-waktu yang lain, pusat daripada pertumbuhan hukum tidak terletak dalam undang-undang, tidak dalam ilmu pengetahuan hukum, dan juga tidak dalam keputusan hukum, melainkan di dalam masyarakat itu sendiri ...". Dibagian lain dari bukunya itu, Ehrlich memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertian *living law* adalah hukum yang menguasai hidup itu sendiri, sekalipun tidak dicantumkan dalam peraturan-peraturan hukum. Sumber bagi pengetahuan mengenai hukum ini adalah pertama-tama dokumendokumen hukum modern, kedua pengamatan secara langsung terhadap kehidupan, perdagangan, kebiasaan dan adat terhadap semua macam perhimpunan, tidak hanya diakui oleh hukum melainkan juga yang diabaikannya dan bahkan yang tidak disetujuinya.

Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional,* Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Dasar-dasar* .... *Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar* ... *Op. Cit.*, hlm. 66.

<sup>124</sup> Savigny dalam *Ibid.*, hlm. 70.

<sup>125</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi ... Loc. Cit.

tampak pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Isi hukum yang bersumber dari pada jiwa rakyat itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah). Hukum menurut pendapat Savigny berkembang dari suatu masyarakat yang sederhana yang pencerminannya tampak dalam tingkah laku semua individu kepada masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan oleh para ahli hukumnya. 127

Di sisi lain menurut teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Jaman Pencerahan *(Enlightenment)* yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Oleh karenanya, hukum mengikat masyarakat apabila diperjanjikan dan tercapainya tujuan hukum apabila sudah diperjanjikan. Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan, bahwa dalam hukum positif akan lebih efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan cerminan nilai-nilai yang hidup di dalamnya, dan hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan adalah tugas hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang dapat memenuhi kebutuhan sosial secara maksimal. 129

Terbentuknya norma hukum tersebut merupakan langkah dalam melakukan pembaharuan masyarakat yang melibatkan seluruh komponen guna mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian yang pada akhirnya semuanya harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat<sup>130</sup> atau dalam bahasa nenek moyang, "hukum mencerminkan gemah ripah loh jinawi,<sup>131</sup> tata tentram kerta raharja".<sup>132</sup> Tata tentram dapat dikatakan menghukumkan apa yang dianggap baik dalam masyarakat dan kerta raharja mengindikasikan suatu perencanaan atau perakitan yang dicita-citakan<sup>133</sup> atau dalam Islam disebut dengan *amar makruf* berarti hukum Islam digerakkan untuk dan merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar serta diridloi Allah SWT.<sup>134</sup>

Hal tersebut menurut Roscoe Pound diistilahkan dengan *law as a tool of social engineering*<sup>135</sup> atau dengan perkataan lain, bahwa hukum merupakan sarana pembangunan *(a tool of development)*, yakni hukum dalam arti kaidah atau peraturan

<sup>127</sup> Ibid.

134 Ihid

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & kesejarahan Ilmu Hukum,* Fakultas Hukum Unsub, Subang, 2014, hlm. 158.

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Bagir Manan, *Hukum ... Op. Cit.*, hlm. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Ujang Charda S., *Kebijakan Hukum Ketenagakerjaan*, Bungo Abadi, Bandung, 2008, hlm. 18. Lihat juga Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum,* Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 133.

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), .... Op. Cit., hlm. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> Roscoe Pound dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan,* Alumni, Bandung, 2002, hlm. 88.

hukum yang difungsikan sebagai alat (pengatur) atau sarana yang mengatur pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan. Di sisi lain, secara sosiologis budaya hukum sebagai nilai dan sikap yang merupakan pengikatan sistem substansial dan struktural di tengah-tengah budaya bangsa secara keseluruhan. Di sarah sarah yang mengatur pembaruan budaya bangsa secara keseluruhan.

Hal ini oleh Friedman dikemukakan, bahwa budaya hukum tiada lain dari keseluruhan sikap masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Selanjutnya Friedman menyebutkan, bahwa budaya hukum disebut sebagai bensinya motor keadilan (the legal culture provides fuel for the motor of justice). Dengan demikian, perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (moment opname). Masyarakat berubah, nilai-nilaipun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar moment opname). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum, hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada.

Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat. 139 Untuk itu, dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang kian meningginya harapan jutaan warga masyarakat di negara-negara sedang berkembang, para ahli hukum tidak mungkin meneruskan cara-cara kajian dan cara pendekatannya menurut apa yang selama ini telah dilazimkan dan menyerahkan pemikiran tentang perubahan-perubahan sosial kepada para ahli politik dan ahli ekonomi semata. 140

Para ahli hukum juga harus ikut serta memikirkan dan membantu tindakantindakan untuk mengefektifkan hukum, tidak hanya untuk kepentingan-kepentingan pengawalan tertib-tertib sosial yang statistik dengan menjaga *status quo*, akan tetapi juga untuk ikut mendorong terjadinya perubahan-perubahan, namun perubahan-

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* Suryadaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 105.

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum,* Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 96.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Ni'matul Huda, Op. Cit., hlm. 30.

perubahan hendak dikontrol, karena itu juga berlangsung secara tertib dan teratur. <sup>141</sup> Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan perkaitannya dengan masalah-masalah sosial juga menjadi semakin intensif. Keadaan ini menyebabkan studi terhadap hukum harus memperhatikan pula hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang luas. <sup>142</sup>

Penetrasi yang semakin meluas ini juga mengundang timbulnya pertanyaan mengenai efektivitas pengaturan oleh hukum itu serta efek-efek yang ditimbulkannya terhadap tingkah laku manusia, terhadap organisasi-organisasi di masyarakat. Pengaturan hukum yang membatasi dan menyalurkan berbagai kekuatan dan kepentingan di dalam masyarakat sekarang akan berhadap dengan kekuatan dan kepentingan yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, hukum sesungguhnya sudah melibatkan diri ke dalam medan percaturan politik. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa di satu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di pihak lain harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya. 143

#### C. Landasan Yuridis

Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan hukum (yuridische gelding) yang menjadi dasar kewenangan (bevoegdheid atau competentie) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (onbevoegdheid) mengeluarkan peraturan.

Landasan yuridis formal tersebut akan dilihat secara hierarkis melalui teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. <sup>144</sup> Teori ini di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang secara hierarkis diatur sebagai berikut :

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional,* Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm. 232.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit.* 

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hlm. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review,* UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 49.

"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden:
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Dalam hierarkis perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini UUD 1945 menurut Hans kelsen menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, karena merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. UUD 1945 merupakan hukum dasar yang secara fundamental law hanya memuat dasar-dasar aturan yang harus ditindaklanjuti melalui peraturan di bawahnya. Berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah secara hierarkis pertama-tama harus memperhatikan kerangka berpikir tujuan dibuatnya Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah tersebut yang dapat dilekatkan dengan tujuan umum nasional Indonesia dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan sebagai berikut:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatam yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional, sehingga sampai saat ini orang bertumpu pada kata "segenap bangsa" sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia. Di samping itu, kata "melindungi" mengandung asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa Indonesia, tanpa kecuali. Artinya negara turut campur dan bertanggung jawab dalam upaya mengangkat harkat dan martabat manusia sebagai perwujudan perlindungan hukum<sup>146</sup> dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>147</sup>

Turut campurnya negara, karena Indonesia mengklaim sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah negara hukum". Pengklaiman sebagai negara

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> M. Arief Amarullah, *Loc. Cit*.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

hukum apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan dan Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 menandakan, bahwa model negara yang dianut Indonesia dalam ilmu hukum dikenal sebagai negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (welfare state) atau negara kemakmuran yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (baldatun thayibatun warobun ghaffur) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas, 148 dan merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan demi terselenggaranya tujuan nasional. 150

Negara hukum dalam arti materiil yang dianut Indonesia memiliki konsekuensi, bahwa pemerintahan yang disusun diutamakan untuk kepentingan seluruh rakyat, sehingga negara memaksa untuk turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial bagi semua orang agar tetap terpelihara. Oleh karena itu, pemerintahan dalam *welfare state* diberikan pekerjaan yang sangat luas, meliputi tugas menyelenggaraan kepentingan umum demi menjamin keadilan kepada warganya. Apabila hal tersebut dilihat dari sudut sejarah hukum, bahwa Indonesia sebagai suatu bangsa yang memasuki negara kesejahteraan ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah.<sup>151</sup>

Pada periode ini negara mulai memperhatikan perlindungan tenaga kerja dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara, sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural. Hal ini tentu saja makin luas pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya untuk menciptakan negara kesejahteraan dan sangat dominan, sehingga akhirnya menjadi social service state, sebab negara dibebani tugas servis publik. Mamahami negara hukum Indonesia bukan hanya dari sisi perjanjian bermasyarakat (kontrak sosial), tatapi juga atas dasar fungsi manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi yang mengemban amanah-Nya. Oleh karena itu, peran pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga negara secara umum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan amar ma'ruf dan nahi munkar. Atas dasar itu, dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dikatakan: " ... untuk

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Lihat Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Loc. Cit.* Lihat juga Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> Lihat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Erman Radjagukguk, "Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial", *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003, hlm. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip*prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005, hlm. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 145. Lihat Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitanya*, Yapendo, Bandung, 2006, hlm. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Ibid.

membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...", hal ini harus dimaknai, bahwa pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Perihal pemerintah daerah ini secara konstitusional kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan, bahwa : "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan di atas merupakan landasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan di atas merupakan dasar timbulnya wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat. <sup>157</sup> Kekuasaan di sini dimaknai bersumber dari wewenang formal (formal authority) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. <sup>158</sup>

Kekuasaan terdapat di mana-mana, mulai dari organisasi terkecil hingga organisasi yang lebih besar, yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan, yaitu dapat melaksanakan kehendaknya kepada para warga negaranya dalam hal melaksanakan tugas yang diembannya. Kekuasaan negara dapat dibagi-bagi kepada instansi yang lebih rendah kedudukannya dan kekuasaan yang dimilikinya oleh negara dinamakan kedaulatan. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni meliputi urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Selanjutnya di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah yang lebih lanjut terkait dengan Pasal 363 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan :159

# 1. Daerah lain

Pasal 363 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa kerja sama dengan daerah lain dikategorikan menjadi :

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hlm, 242.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum*, STHB, Bandung, 1989, hlm. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

# a. Kerja sama wajib

Kerja sama wajib ini merupakan kerja sama antar-daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan :

- 1) Urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah.
- 2) Urusan pemerintahan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.

Kerja sama wajib ini mencakup:

- 1) Kerja sama antar-Daerah provinsi.
- 2) Kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya.
- 3) Kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda.
- 4) Kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda.
- 5) Kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada huruf 1) sampai dengan huruf 4) tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerjasamakan, sedangkan dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada huruf 5) tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya. Sementara itu, biaya pelaksanaan kerja sama diperhitungkan dari APBD masing-masing daerah yang bersangkutan. Dalam melaksanakan kerja sama wajib, Daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama yang bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar-Daerah. Pendanaan sekretariat kerja sama dibebankan pada APBD masing-masing. Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung kerja sama antar-Daerah. Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerja sama wajib antar-Daerah melalui APBN.

## b. Kerja sama sukarela

Kerja sama sukarela menurut Pasal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 365 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

## 2. Pihak ketiga

Kerja sama daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

- a. Kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik.
- b. Kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah.
- c. Kerja sama investasi.
- d. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur :

- a. Hak dan kewajiban para pihak.
- b. Jangka waktu kerja sama.
- c. Penyelesaian perselisihan.
- d. Sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.

3. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

- a. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- b. Pertukaran budaya.
- c. Peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan.
- d. Promosi potensi Daerah.
- e. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan berupa peraturan daerah dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (command), sanksi (sanction), kewajiban (duty), kedaulatan (sovereinignty). 160

Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditangkap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 50-51.

sanksi. 161 Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis. 162

Kaum positivis yang normologis secara ideologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikontruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (neutrality of law) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi normanorma yang telah disepakati berdasarkan prinsip rule of law, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya. 163 Oleh karenanya, hukum yang dipositifkan itu karena merupakan hasil kesepakatan (baik yang terjadi di ruang publik sebagai undang-undang maupun di ruang privat sebagai kontrak), akan benar-benar bersifat netral dan akan dapat ditegakkan oleh badan yudisial yang netral pula dalam posisinya sebagai suatu badan yang mandiri. 164

Secara empirikal sensualisme ditangkap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi grundnorm (versi kelsen). 165 Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain. 166

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental atau Civil Law<sup>167</sup> yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ekstrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal

<sup>163</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 31.

<sup>165</sup> Bernard L. Taya, et. al., *Loc. Cit*.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 119.

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> *Ibid.*, hlm. 1119-120.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Sistem Hukum Eropa Kontinental itu berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di Kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Yustinianus yang merupakan kumpulan dari berbagai kaidah hukum yang ada sebelum masa Yustinianus yang disebut Corpus Juris Civilis yang dijadikan prinsip dasar dalam perumusan dan kodifikasi hukum dinegara-negara Eropa Daratan, seperti Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Amerika Latin, Asia (termasuk Indonesia pada masa penjajahan Belanda). Lihat J.B. Daliyo, Pengantar Hukum Indonesia: Buku Panduan Mahasiswa, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 35-36.

## NASKAH AKADEMIK

adagium yang berbunyi : "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang. 168

Hakim dalam hal ini tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan peraturan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya. Putusan hakim tidak mengikat umum tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja. Sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR dan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, tida samping peraturan-peraturan yang dipakai sebagai pegangan kekuasaan eksekutif yang dibuat olehnya berdasarkan kewenangannya dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang diakui pula sebagai sumber hukum.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) *jo*. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> *Ibid*.

BAB
5

# JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

# A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah

Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum pemerintah daerah adalah melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat yang klasifikasi urusan pemerintahannya sebagaimana yang diatur oleh Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah mengenai lingkungan hidup didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk **Peraturan Daerah**. Ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Daerah di Kabupaten Subang. Peraturan Daerah tentang Kerjasama Daerah di Kabupaten Subang tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah dengan materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan

Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ruang Lingkup Materi Muatan Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Subang memuat :

- 1. Konsiderans.
- 2. Ketentuan Umum.
- 3. Prinsip, Maksud, dan Tujuan Kerja Sama Daerah.
- 4. Subjek, Objek, dan Mitra Kerja Sama Daerah.
- 5. Kerja Sama Antar Daerah.
- 6. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.
- 7. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri.
- 8. Kelembagaan Kerja Sama Daerah.
- 9. Pembiayaan Kerja Sama Daerah.
- 10. Hasil Kerja Sama.
- 11. Penyelesaian Perselisihan.
- 12. Perubahan Dokumen.
- 13. Berakhirnya Kerja Sama.
- 14. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 15. Monitoring dan Evaluasi.
- 16. Ketentuan Peralihan.
- 17. Ketentuan Penutup.

# B. Ruang Lingkup Materi Muatan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "het onderwerp". Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundangundangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda Het ondrwerp dalam ungkapan Thorbecke "het eigenaardig onderwerp der wet" yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undangundang, Attamimi mengatakan: 174

"... dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda het onderwerp dalam ungkapan ThorbPecke het eigenaardig onderwerp der wet. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undangundang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan

A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 193-194.
174 Ibid.

sematamata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".

Dalam konteks pengertian (begripen) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.<sup>175</sup>

Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden. Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengan demikian, istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan.

Pedoman teknik pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan, bahwa dalam ketentuan umum berisi :

- 1. Batasan pengertian atau definisi.
- Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi.
- 3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Dalam menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- 1. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
- 2. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.
- 3. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Kerja Sama Daerah sebagai berikut :

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 90.

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaaan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 62.

<sup>177</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, Op. Cit., hlm. 53.

#### 1. JUDUL

#### 2. PEMBUKAAN

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- c. Konsiderans

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Unsur filosofis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. <sup>178</sup>

- d. Dasar Hukum
- e. Diktum

# 3. BATANG TUBUH

Di dalam batang tubuh memuat ruang lingkup materi muatan yang dirangkai melalui Bab, Pasal dan ayat sebagai berikut :

## BAB I

# **KETENTUAN UMUM**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

- 1. Daerah Kabupaten adalah Daerah Kabupaten Subang.
- 2. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati Subang sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.
- 3. Bupati adalah Bupati Subang.

 $^{178}$  Lihat Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- 5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kabupaten dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 6. Kerja Sama Daerah adalah kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau antara Daerah dengan pihak ketiga, dan/atau antara Daerah dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.
- 7. Mitra Kerja Sama adalah Daerah lain, pihak ketiga, lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang ditetapkan sebagai mitra setelah melalui proses yang diatur dalam Peraturan Daerah.
- 8. Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri adalah lembaga atau pemerintah daerah yang menjadi bagian dari negara lain, sesuai ketentuan perundang-undangan.
- 9. Kerja Sama Antar Daerah adalah kesepakatan antara Bupati dengan Gubernur atau antara Bupati dengan Bupati/Wali Kota lain yang dibuat secara tertulis dan menimbulkan hak dan kewajiban.
- 10. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga adalah kesepakatan antara Bupati atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten dengan pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, lembaga nonpemerintah lainnya dan badan hukum.
- 11. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri adalah kesepakatan antara Bupati atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri.
- 12. Kerja Sama Wajib adalah kerja sama antar Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan, yang memiliki eksternalitas lintas Daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- 13. Kerja Sama Sukarela adalah kerja sama antar Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten, namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.
- 14. Kesepakatan Bersama adalah penyelerasan suatu keinginan atau harapan yang timbul untuk melaksanakan suatu kegiatan atau urusan tertentu dalam bentuk kesepakatan di antara para pihak tanpa merinci hak dan kewajiban para pihak.
- 15. Memorandum Saling Pengertian atau yang disebut dengan nama lainnya adalah dokumen kerja sama dalam bentuk dan nama tertentu, yang mengikat para pihak.
- 16. Kontrak Kerja Sama adalah perbuatan hukum para pihak yang merupakan tindak lanjut Kesepakatan Bersama antara Daerah Kabupaten dengan pihak ketiga, di dalamnya mengatur hak dan kewajiban serta menimbulkan akibat hukum.
- 17. Perjanjian Kerja Sama adalah perbuatan hukum para pihak yang merupakan tindak lanjut Kesepakatan Bersama antar daerah, di dalamnya mengatur hak dan kewajiban serta menimbulkan akibat hukum.

- 18. Sekretariat Kerja Sama adalah lembaga non struktural yang dibentuk untuk memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar daerah.
- 19. Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD adalah Tim yang dibentuk oleh Bupati untuk memfasilitasi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 20. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah Kabupaten yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah
- 21. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah Kota untuk periode 5 (lima) tahun.
- 22. Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJMD yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Pusat.

## **BAB II**

# PRINSIP, MAKSUD, DAN TUJUAN

## KERJA SAMA DAERAH

# Bagian Kesatu

## **Prinsip**

- (1) Bupati berwenang untuk melakukan kerja sama daerah.
- (2) Pelaksanaan kerja sama daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berpegang pada prinsip:
  - a. Efisien.
  - b. Efektivitas.
  - c. Sinergi.
  - d. Saling menguntungkan.
  - e. Kesepakatan bersama.
  - f. Itikad baik.
  - g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - h. Persamaan kedudukan.
  - i. Transparansi.
  - j. Keadilan.
  - k. Kepastian hukum.
  - I. Keamanan dan ketertiban.

# Bagian Kedua

#### Maksud

## Pasal 3

Kerja sama daerah dimaksudkan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

# Bagian Ketiga

## Tujuan

## Pasal 4

Kerja sama daerah bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan kebersamaan dalam memecahkan permasalahan, menghindari benturan kepentingan, dan mengurangi kesenjangan.
- b. Memaksimalkan pelaksanaan kewenangan dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya potensi daerah.
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- d. Mempercepat penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- e. Meningkatkan pendapatan asli daerah.
- f. Meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya.
- g. Lebih memantapkan hubungan dan keterikatan pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya.
- h. Menyerasikan pembangunan daerah.
- i. Mensinergikan potensi di daerah dengan daerah lain dan/atau pihak ketiga.
- j. Meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal.

## **BAB III**

## SUBJEK, OBJEK, DAN MITRA KERJA SAMA DAERAH

# Bagian Kesatu

# Subjek Kerja Sama Daerah

- (1) Para pihak yang menjadi subjek dalam Kerja Sama Daerah, yaitu Bupati dengan:
  - a. Kepala Daerah lain;
  - b. Pihak ketiga
  - c. Pimpinan Lembaga Negara/Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian Republik Indonesia; dan
  - d. Pimpinan lembaga dan/atau pimpinan pemerintah daerah di luar negeri.

- (2) Dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Kabupaten diwakili oleh Bupati, yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten.
- (3) Dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bupati dapat memberikan kuasa kepada pimpinan Perangkat Daerah untuk menandatangani dokumen Perjanjian Kerja Sama dan/atau Kontrak Kerja Sama.

# Bagian Kedua

# Objek Kerja Sama Daerah

- (1) Objek Kerja Sama Daerah meliputi seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Bidang-bidang yang dapat dikerjasamakan oleh daerah, meliputi :
  - a. Penyediaan dan pengelolaan infrastruktur.
  - b. Pengelolaan/manajemen.
  - c. Asistensi.
  - d. Advisor teknik.
  - e. Pembiayaan dan pendanaan.
  - f. Produksi.
  - g. Perdagangan dan jasa.
  - h. Agrobisnis dan agroindustri.
  - Ekonomi kreatif.
  - j. Kebudayaan.
  - k. Pariwisata.
  - I. Pelayanan pendidikan.
  - m. Pelayanan kesehatan.
  - n. Perumahan dan penyediaan lahan.
  - o. Tenaga kerja dan transmigrasi.
  - p. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
  - q. Bidang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemerintah Daerah Kabupaten menetapkan prioritas objek Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan berpedoman pada RPJMD dan RKPD.
- (4) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat melakukan Kerja Sama Daerah yang objeknya belum tercantum dalam RPJMD dan/atau RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dengan ketentuan:
  - a. untuk mengatasi kondisi darurat;
  - b. bersifat strategis;

- c. untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten dan masyarakat; dan/atau
- d. diinisiasi oleh pihak Mitra Kerja Sama.

# Bagian Ketiga

# Mitra Kerja Sama Daerah

#### Pasal 7

Kerja Sama Daerah dapat dilakukan oleh Daerah Kabupaten dengan :

- a. daerah lain;
- b. pihak ketiga;
- c. Kerja sama daerah dengan lembaga negara/kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian; dan/atau
- d. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB III**

#### KERJA SAMA ANTAR DAERAH

Bagian Kesatu

Kerja Sama Antar Daerah

Paragraf 1

Kategori Kerja Sama Antar Daerah

Pasal 8

Kerja Sama Antar Daerah dikategorikan:

- a. Kerja Sama Wajib; dan
- b. Kerja Sama Sukarela.

# Paragraf 2

# Kerja Sama Wajib

- (1) Kerja Sama Wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a merupakan Kerja Sama Antar Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan :
  - a. yang memiliki eksternalitas lintas Daerah Kabupaten; dan
  - b. penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, merupakan urusan pemerintahan yang pelaksanaannya menimbulkan dampak/akibat lintas kabupaten/kota.

- (3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi bidang:
  - a. kesehatan;
  - b. pendidikan;
  - c. sosial;
  - d. ketentraman dan ketertiban umum;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. persampahan;
  - g. kebakaran;
  - h. pekerjaan umum;
  - i. penanggulangan bencana; dan
  - j. perhubungan.
- (4) Pemerintah Daerah Kabupaten melakukan pemetaan pelayanan publik, sesuai potensi dan karakteristik wilayah, yang lebih efisien jika dikelola bersama, untuk memperluas jangkauan pelayanan masyarakat.
- (5) Hasil pemetaan pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

# Paragraf 3

# Kerja Sama Sukarela

## Pasal 10

- (1) Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b, dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten yang dinilai lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan Kerja Sama Daerah.
- (2) Dalam melaksanakan Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Kabupaten melakukan pemetaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai potensi dan karakteristik Daerah Kabupaten yang dapat dijadikan objek Kerja Sama Daerah.
- (3) Hasil pemetaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

## Bagian Kedua

# Dokumen Kerja Sama Antar Daerah

#### Pasal 11

(1) Bentuk Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 dituangkan dalam dokumen Kesepakatan Bersama yang ditindaklanjuti dalam dokumen Perjanjian Kerja Sama.

- (2) Dokumen Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
  - a. identitas para pihak;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. objek dan ruang lingkup;
  - d. bentuk kerja sama;
  - e. sumber biaya;
  - f. tahun anggaran dimulainya kerja sama;
  - g. jangka waktu kerja sama; dan
  - h. rencana kerja.
- (3) Dokumen Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), paling sedikit memuat:
  - a. identitas para pihak;
  - b. subjek kerja sama;
  - c. maksud dan tujuan;
  - d. objek kerja sama;
  - e. ruang lingkup kerja sama;
  - f. bentuk kerja sama;
  - g. hak dan kewajiban;
  - h. sumber biaya;
  - i. jangka waktu kerja sama;
  - j. evaluasi;
  - k. risiko;
  - I. keadaan memaksa;
  - m. penyelesaian perselisihan;
  - n. pengakhiran kerja sama; dan
  - o. penutup.

# Bagian Ketiga

# Jenis Kerja Sama Antar Daerah

# Pasal 12

Jenis Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela, meliputi :

- a. kerja sama pelayanan bersama;
- b. kerja sama pelayanan antar daerah;
- c. kerja sama pengembangan sumber daya manusia;
- d. kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi;
- e. kerja sama perencanaan dan pengurusan;
- f. kerja sama pembelian penyediaan pelayanan;
- g. kerja sama pertukaran layanan;
- h. kerja sama pemanfaatan peralatan; dan

- i. kerja sama kebijakan dan pengaturan.
- j. bentuk kerja sama lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

# **Bagian Keempat**

# Tata Cara Kerja Sama Antar Daerah

#### Pasal 13

Tata cara pelaksanaan Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela dilakukan melalui tahap:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyiapan Kesepakatan Bersama;
- d. penandatanganan Kesepakatan Bersama;
- e. penyiapan Perjanjian Kerja Sama;
- f. penandatanganan Perjanjian Kerja Sama; dan
- g. pelaksanaan.

# Paragraf 1

# Tahap Persiapan

## Pasal 14

Dalam tahap persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, TKKSD melakukan penyiapan rencana Kerja Sama Daerah.

## Paragraf 2

## Tahap Penawaran

#### Pasal 15

- (1) Dalam tahap penawaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, TKKSD:
  - a. menentukan prioritas objek yang akan dikerjasamakan; dan
  - b. memilih dan menentukan daerah sebagai Mitra Kerja Sama.
- (2) Bupati menawarkan hasil penentuan prioritas objek yang akan dikerjasamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, melalui surat penawaran kepada daerah sebagai Mitra Kerja Sama terpilih.

## Paragraf 3

## Tahap Penyiapan Kesepakatan Bersama

#### Pasal 16

(1) Pada tahap penyiapan Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf c, dalam hal daerah sebagai Mitra Kerja Sama menerima tawaran objek yang akan dikerjasamakan, Bupati mengirimkan rencana kerja sama kepada daerah sebagai Mitra Kerja Sama.

(2) Rencana kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibahas dan disiapkan menjadi rancangan dokumen Kesepakatan Bersama.

# Paragraf 4

# Tahap Penandatanganan Kesepakatan Bersama

# Pasal 17

Dalam tahap penandatanganan Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf d, dilakukan penandatanganan dokumen Kesepakatan Bersama oleh Bupati dengan kepala daerah yang menjadi Mitra Kerja Sama.

# Paragraf 5

# Tahap Penyiapan Perjanjian Kerja Sama

#### Pasal 18

- (1) Dalam tahap penyiapan Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf e, TKKSD menyiapkan rancangan dokumen Perjanjian Kerja Sama.
- (2) TKKSD menyepakati substansi Kerja Sama Daerah dan menyiapkan rancangan akhir dokumen Perjanjian Kerja Sama.

# Paragraf 6

# Tahap Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama

## Pasal 19

- (1) Dalam tahap penandatanganan Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf f, dilakukan penandatanganan dokumen Perjanjian Kerja Sama oleh Bupati dengan Kepala Daerah yang menjadi Mitra Kerja Sama.
- (2) Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat menguasakan penandatangan dokumen Perjanjian Kerja Sama kepada pimpinan Perangkat Daerah.

# Paragraf 7

# Tahap Pelaksanaan

## Pasal 20

Dalam tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf g, Pemerintah Daerah Kabupaten harus melaksanakan materi Kerja Sama Daerah yang telah disepakati.

## **BAB IV**

## KERJA SAMA DAERAH DENGAN PIHAK KETIGA

#### Pasal 21

- (1) Pihak ketiga yang menjadi mitra dalam kerja sama daerah dengan pihak ketiga, terdiri atas :
  - a. Perseorangan.
  - b. Badan usaha yang berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundangundangan.
  - c. Perguruan tinggi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - d. Organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, meliputi:
  - a. Kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik.
  - b. Kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah.
  - c. Kerja sama investasi dalam penyediaan infrastruktur; dan
  - d. Kerja sama pendidikan, pengajaran, penelitian, pengabdian kepada masyarakat, pengembangan, dan alih teknologi.
  - e. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## Pasal 22

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dilakukan melalui tahapan :

- a. Persiapan.
- b. Penawaran.
- c. Penyusunan kesepakatan bersama.
- d. Penandatanganan kesepakatan bersama.
- e. Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama.
- f. Penandatangan kontrak atau perjanjian kerjasama.
- g. Pelaksanaan.
- h. Penatausahaan.
- i. Pelaporan.

# Pasal 23

(1) Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a dilakukan oleh perangkat daerah pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dengan menyiapkan kerangka acuan kerja berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan yang akan dikerjasamakan.

- (2) Kerangka acuan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
  - a. latar bekalang;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. lokasi kerjasama;
  - d. ruang lingkup;
  - e. jangka waktu;
  - f. manfaat;
  - g. analisis dampak sosial dan lingkungan atau sesuai dengan bidang yang dikerjasamakan, dan
  - h. pembiayaan.
- (3) Perangkat daerah pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga menyampaikan kerangka acuan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada TKKSD.
- (4) TKKSD melakukan pengkajian terhadap kerangka acuan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan pertimbangan :
  - a. kesesuaian rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan rencana strategis sektor terkait;
  - b. kesesuaian lokasi program/kegiatan dengan Rencana Tata Ruang Daerah;
  - c. keterkaitan antarsektor dan antarwilayah;
  - d. kelayakan biaya dan manfaatnya, dan
  - e. dampak terhadap pembangunan daerah.
- (5) Hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kembali kepada Perangkat Daerah Pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.

- (1) Penawaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b dilakukan oleh TKKSD dengan menyampaikan surat penawaran rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga untuk ditandatangani oleh Kepala Daerah.
- (2) Surat penawaran rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga yang telah ditandatangani Kepala Daerah disampaikan kepada pihak ketiga calon mitra kerjasama dilengkapi dengan kerangka acuan kerja.
- (3) Dalam hal terdapat beberapa calon yang memenuhi syarat, TKKSD dapat melakukan pemilihan calon mitra dengan mempertimbangkan :
  - a. bonafiditas;
  - b. pengalaman di bidang yang dikerjasamakan; dan
  - c. komitmen untuk melaksanakan program/kegiatan kerjasama.

- (1) Penyusunan kesepakatan bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf c dilakukan oleh TKKSD yang dibahas dengan pihak ketiga.
- (2) Dalam hal rancangan kesepakatan bersama Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga telah disepakati oleh Para Pihak, selanjutnya dilakukan panandatanganan naskah kesepakatan bersama.
- (3) Jangka waktu kesepakatan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kesepakatan para pihak.

#### Pasal 26

Penandatanganan naskah kesepakatan bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf d dilakukan oleh Kepala Daerah dengan pimpinan pihak ketiga.

#### Pasal 27

- (1) Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf e dilakukan oleh Perangkat Daerah Pemrakarsa Kerjasama.
- (2) Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan pakar/tenaga ahli.
- (3) Kontrak atau kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada TKKSD untuk dibahas dengan pihak ketiga.
- (4) Kontrak atau kerjasama yang telah disepakati ditandatangani oleh para pihak.

# Pasal 28

- (1) Penandatanganan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf f dilakukan oleh Kepala Daerah dan pimpinan pihak ketiga.
- (2) Kepala Daerah dapat mendelegasikan penandatanganan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala Kepala Perangkat Daerah Pemrakarsa atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan surat kuasa dari Kepala Daerah.

## Pasal 29

Pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf g dilakukan oleh para pihak sesuai komitmen yang diatur dalam kontrak atau perjanjian kerjasama.

- (1) Penatausahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf h dilakukan oleh TKKSD melalui fasilitas penyusunan, pembahasan, dan penandatanganan dokumen kerjasama.
- (2) TKKSD penyimpan 1 (satu) eksemplar dokumen asli naskad kerjasama.

- (1) Perangkat Daerah Pemrakarasa perjanjian kerjasama menyampaikan kepada Bupati mengenai pelaporan pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf i setiap semester.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
  - a. judul kerjasama;
  - b. bentuk naskah kerjasama;
  - c. para pihak;
  - d. maksud dan tujuan;
  - e. objek;
  - f. jangka waktu;
  - g. permasalahan;
  - h. upaya penyelesaian masalah; dan
  - i. hal lainnya yang disepakati.

#### **BAB V**

# KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA NEGARA/KEMENTERIAN/ LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN

- (1) Kerja Sama Daerah dengan Lembaga Negara/Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian, meliputi :
  - a. Kerja sama daerah dengan lembaga negara Republik Indonesia.
  - b. Kerja sama daerah dengan Kementerian Republik Indonesia.
  - c. Kerja sama daerah dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Republik Indonesia.
- (2) Jenis Kerja Sama Daerah dengan Lembaga Negara/Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian, berupa :
  - a. Kerja sama kebijakan dan pengaturan.
  - b. Kerja sama pengembangan sumber daya manusia.
  - c. Kerja sama penelitian, pengembangan, dan alih teknologi.
  - d. Kerja sama perencanaan dan pengurusan.
  - e. Kerja sama lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **BAB VI**

# KERJASAMA DAERAH PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN/ATAU KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

# Bagian Kesatu

#### **Umum**

#### Pasal 33

- (1) Dalam hal pelaksanaan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri, daerah diwakili oleh Bupati yang bertindak untuk dan atas nama daerah.
- (2) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri, meliputi :
  - a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
  - b. pertukaran budaya;
  - c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
  - d. promosi potensi Daerah; dan
  - e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.
- (4) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri dituangkan dalam naskah kerjasama.

# Pasal 34

Kerjasama daerah dengan pemerintah luar negeri terdiri atas :

- a. Kerjasama kabupaten/kota kembar/bersaudara, dan
- b. Kerjasama lainnya.

#### Pasal 35

Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri diselenggarakan:

- a. atas dasar penerusan kerjasama Pemerintah Pusat; atau
- b. dalam bentuk kerjasama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat.

- (1) Dalam hal penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri terdapat hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terdapat hasil perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri berupa barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam naskah kerjasama, daerah berkoordinasi dengan Menteri untuk menyelesaikan kepemilikan barang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam penyelesaian kepemilikan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat berkoordinasi dengan Menteri terknis terkait.

# **Bagian Kedua**

# Persyaratan

### Pasal 37

- (1) Pelaksanaan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri, harus memenuhi persyaratan :
  - a. mempunyai hubungan diplomatik;
  - b. merupakan urusan Pemerintah Daerah;
  - c. Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri;
  - d. Pemerintah Daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan
  - e. Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah.
- (2) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi harus dapat dialihkan ke sumber daya manusia Indonesia.
- (3) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerjasama daerah pemerintah luar negeri, harus memenuhi persyaratan :
  - a. Kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah;
  - b. Saling melengkapi; dan
  - c. Peningkatan hubungan antar masyarakat.

## **Bagian Ketiga**

#### **Prakarsa**

- (1) Prakarsa kerjasama pemerintah daerah di luar negeri dapat berasal dari :
  - a. Pemerintah Daerah;
  - b. Pemerintah daerah di luar negeri; atau
  - c. Pemerintah daerah di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.

- (2) Prakarsa kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri dapat berasal dari :
  - a. Pemerintah Daerah;
  - b. Pemerintah daerah di luar negeri atau lembaga di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.
- (3) Berdasarkan prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (I) dan ayat (2), kepala daerah melakukan penjajakan untuk mengetahui peluang dan manfaat kerjasama bagi kepentingan daerah dan kepentingan nasional.
- (4) Dalam hal hasil penjajakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat ditindaklanjuti dengan pernyataan kehendak kerja sama, kepala daerah melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri sebelum dilakukan penandatanganan pemyataan kehendak kerja sama.
- (5) Pemyataan kehendak kerja sama selagaimana dimaksud pada ayat (4) ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri.

# **Bagian Keempat**

# Penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan

## Pemerintah Daerah di Luar Negeri

Paragraf 1

**Umum** 

# Pasal 39

- (1) Kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 harus memperoleh persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri.

# Paragraf 2

## Rencana Kerjasama

- (1) Kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Kepala daerah menyampaikan surat permohonan persetujuan dengan melampirkan rencana kerjasama kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Rencana kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat :

- a. subjek kerja sama;
- b. latar belakang;
- c. maksud, tujuan dan sasaran;
- d. objek kerjasama;
- e. ruang lingkup kerjasama;
- f. sumber pembiayaan; dan
- g. jangka waktu pelaksanaan.
- (4) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terhadap rencana kerjasama diberikan dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak penerimaan surat permohonan dari Kepala Daerah.
- (5) Bentuk persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (1) Rencana kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 yang telah disetujuai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri untuk mendapat pertimbangan.
- (2) Menteri melakukan verifikasi terhadap rencana kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Berdasarkan hasil verifikasi, Menteri memberikan pertimbangan secara tertulis kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti berupa :
  - a. Memperbaiki rencana kerjasama; atau
  - b. Menyusun rancangan naskah kerjasama.

#### Paragraf 3

## Penyusunan Rancangan Naskah Kerjasama

- (1) Rancangan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3) huruf b disampaikan kepada Menteri untuk mendapat persetujuan.
- (2) Dalam rangka memberikan persetujuan terhadap rancangan naskah kerjasama, Menteri menyelenggarakan rapat antar kementerian/lembaga pemerintahan non kementerian terkait untuk membahas rancangan naskah kerjasama.
- (3) Rapat antar kementerian/lembaga non kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit mengikutsertakan :
  - a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;
  - b. Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang terkait dengan objek kerjasama;
  - c. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

# Paragraf 4

# Pembahasan dan Penandatanganan Kerjasama

## Pasal 43

- (1) Berdasarkan hasil rapat antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, Menteri menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.
- (2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri atau pejabat yang ditunjuk membahas rancangan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah daerah di luar negeri.
- (3) Dalam hal rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah disepakati, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri menyampaikan hasil pembahasan naskah kerja sama dan surat konfirmasi kepada Menteri.
- (4) Surat konfirmasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh Menteri kepada Pemerintah Daerah sebagai dasar penandatanganan naskah kerja sama oleh kepala daerah.

# Bagian Kelima

# Penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan

# Lembaga di Luar Negeri

# Paragraf 1

**Umum** 

- (1) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri atas dasar penerusan kerja sama Pusat sebagqimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a dilakukan oleh daerah dengan :
  - a. Organisasi internasional;
  - b. Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri;
  - c. Mitra pembangunan di luar negeri.
- (2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak termasuk partai politik.
- (3) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri yang diselenggarakan berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri selain lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pelaksanaan penerusan kerja sama Pemerintah Pusat dan persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dikoordinasikan oleh Menteri.

#### Paragraf 2

#### Rencana Kerjasama

#### Pasal 46

Ketentuan mengenai rencana kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap rencana kerja sama dalam penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

#### Paragraf 3

# Penyusunan Rancangan Naskah Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 47

Ketentuan mengenai penyusunan rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pen3rusunan rancangan naskah kerja sama dalam penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

#### Paragraf 4

## Pembahasan dan Penandatanganan Naskah Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 48

Ketentuan mengenai pembahasan dan penandatanganan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 berlakus ecara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan naskah kerjasama dalam penyelenggaraan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri.

#### **Bagian Keenam**

Pelaporan Pelaksanaan Kerjasama Daerah Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 49

Pemerintah Daerah melaporkan pelaksanaan kerjasama daerah pemerintah daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri kepada Menteri.

#### **BAB VI**

#### KELEMBAGAAN KERJA SAMA DAERAH

#### Bagian Kesatu

#### Kelembagaan Sekretariat Kerja Sama Daerah

#### Pasal 50

- (1) Dalam melaksanakan Kerja Sama Wajib, Daerah Kabupaten dapat membentuk Sekretariat Kerja Sama.
- (2) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan Kerja Sama antar daerah.
- (3) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan lembaga non struktural.
- (4) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipimpin oleh Kepala Sekretariat.
- (5) Pendanaan Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibebankan pada APBD masing-masing daerah.
- (6) Pembentukan, uraian tugas, fungsi dan struktur organisasi Sekretariat Kerja Sama, diatur dalam Peraturan Bersama.

#### **Bagian Kedua**

#### **TKKSD**

- (1) Bupati membentuk TKKSD untuk menyiapkan Kerja Sama Daerah.
- (2) TKKSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai tugas:
  - a. memfasilitasi dan mengoordinasikan Perangkat Daerah dalam perencanaan dan penganggaran pelaksanaan Kerja Sama Daerah;
  - b. memberikan saran terhadap proses pemilihan daerah dan Pihak Ketiga;
  - c. menyiapkan kerangka acuan/proposal objek Kerja Sama antar daerah;
  - d. membuat dan menilai proposal dan studi kelayakan;
  - e. menyiapkan materi Kesepakatan Bersama dan rancangan Perjanjian Kerja Sama; dan
  - f. memberikan rekomendasi kepada Bupati untuk penandatanganan Kesepakatan Bersama dan Perjanjian Kerja Sama.
- (3) Ruang lingkup tugas TKSSD dalam Kerja Sama Daerah, adalah sebagai berikut:
  - a. Kerja Sama antar daerah;

- b. Kerja Sama dengan Pihak Ketiga selain Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah dan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
- c. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri; dan
- d. Kerja Sama Lainnya.
- (4) TKKSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

#### **BAB VII**

#### PEMBIAYAAN KERJA SAMA DAERAH

#### Pasal 52

Pembiayaan dalam pelaksanaan kerja sama Daerah bersumber dari :

- a. APBN / APBD.
- b. pihak ketiga; dan/atau
- c. sumber lain yang sah.

#### **BAB VIII**

#### HASIL KERJA SAMA

#### Pasal 53

- (1) Hasil Kerja Sama Daerah yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dapat berupa uang, surat berharga, asset, dan non material.
- (2) Hasil Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang menjadi hak Daerah Kabupaten berupa uang, disetorkan ke kas Daerah Kabupaten sebagai pendapatan Daerah Kabupaten, sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Hasil kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang menjadi hak Daerah Kabupaten berupa barang, dicatat sebagai aset Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **BABIX**

#### PENYELESAIAN PERSELISIHAN

#### Pasal 54

Apabila Kerja Sama Antar Daerah terdapat perselisihan diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (1) Perselisihan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga diselesaikan sesuai dengan kesepakatan para pihak dalam Kontrak Kerja Sama.
- (2) Penyelesaian perselisihan dengan Pihak Ketiga yang merupakan badan hukum diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri terdapat perselisihan diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### BAB X

#### PERUBAHAN DOKUMEN

#### Pasal 57

- (1) Para pihak dalam kerja sama dapat melakukan perubahan atas ketentuan kerja sama yang dituangkan dalam dokumen kerja sama.
- (2) Mekanisme perubahan atas ketentuan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur sesuai kesepakatan para pihak yang melakukan kerja sama.
- (3) Perubahan ketentuan kerja sama dituangkan dalam *addendum* terhadap dokumen kerja sama yang setara dengan dokumen kerja sama induknya.

#### BAB XI

#### BERAKHIRNYA KERJA SAMA

#### Pasal 58

Kerja Sama Daerah berakhir dalam hal:

- a. terdapat kesepakatan para pihak untuk mengakhiri kerja sama sesuai ketentuan dan prosedur yang ditetapkan dalam dokumen Kerja Sama Daerah;
- b. tujuan kerja sama telah tercapai;
- c. terdapat perubahan mendasar yang mengakibatkan Kerja Sama tidak dapat dilaksanakan;
- d. salah satu pihak melakukan cidera janji;
- e. dibuat dokumen Kerja Sama Daerah baru yang menggantikan dokumen Kerja Sama Daerah yang lama;
- f. muncul norma baru dalam peraturan perundangundangan;
- g. bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan;
- h. objek kerja sama hilang atau musnah;
- i. terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional; dan/atau
- j. berakhirnya jangka waktu kerja sama.

- (1) Kerja Sama Daerah dapat diakhiri berdasarkan permintaan salah satu pihak, dengan ketentuan pihak yang mempunyai inisiatif :
  - a. menyampaikan secara tertulis inisiatif pengakhiran kerja sama kepada pihak lain; dan

- b. menanggung risiko baik finansial maupun risiko lainnya yang ditimbulkan sebagai akibat pengakhiran kerja sama.
- (2) Pengakhiran Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak mempengaruhi penyelesaian objek kerja sama dan/atau penyelesaian kewajiban yang terutang sesuai ketentuan yang disepakati dalam Perjanjian Kerja Sama dan/atau Kontrak Kerja Sama, sampai dengan diselesaikannya objek kerja sama tersebut dan/atau kewajiban yang terutang.

Kerja sama Daerah tidak berakhir karena pergantian Bupati dan/atau kepala perangkat daerah dan/atau periodisasi keanggotaan DPRD.

#### **BAB XII**

#### PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

#### Pasal 61

- (1) Kerja sama Daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD dengan ketentuan apabila:
  - a. membebani Daerah dan membebani masyarakat;
  - b. biaya kerja sama belum teranggarkan dalam Anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran berjalan.
- (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan dalam rapat Paripurna DPRD dengan keputusan DPRD.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara penyampaian permohonan persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati

#### **BAB XIII**

#### MONITORING DAN EVALUASI

#### Pasal 62

- (1) Monitoring dan Evaluasi terhadap pelaksanaan Kerja sama Daerah dilakukan oleh perangkat daerah/unit kerja yang tugas pokok dan fungsinya terkait langsung dengan objek yang dikerjasamakan.
- (2) Hasil monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan setiap 6 (enam) bulan sekali kepada sekretaris daerah melalui perangkat daerah/unit kerja yang membidangi kerja sama

#### **BAB XIV**

#### KETENTUAN PERALIHAN

#### Pasal 63

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- Kerja Sama Daerah yang sedang berjalan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama; dan
- b. Kerja Sama Daerah yang masih dalam tahap persiapan, penawaran, atau penyiapan Kesepakatan Bersama, harus disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.

#### **BAB XV**

#### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 64

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2001 Nomor 14), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

#### Pasal 65

Peraturan Pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini, harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

#### Pasal 66

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Subang.

BAB

6

### **PENUTUP**

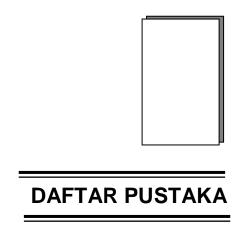
#### A. Kesimpulan

- 1. Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, memuat :
  - a. Konsiderans.
  - b. Ketentuan Umum.
  - c. Prinsip, Maksud, dan Tujuan Kerja Sama Daerah.
  - d. Subjek, Objek, dan Mitra Kerja Sama Daerah.
  - e. Kerja Sama Antar Daerah.
  - f. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.
  - g. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri.
  - h. Kelembagaan Kerja Sama Daerah.
  - i. Pembiayaan Kerja Sama Daerah.
  - j. Hasil Kerja Sama.
  - k. Penyelesaian Perselisihan.
  - I. Perubahan Dokumen.
  - m. Berakhirnya Kerja Sama.
  - n. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - o. Monitoring dan Evaluasi.
  - p. Ketentuan Peralihan.
  - q. Ketentuan Penutup.
- 2. Ruang lingkup materi muatan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah objek meliputi seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan bidang yang dapat dikerjasamakan oleh daerah, meliputi :

- a. Penyediaan dan pengelolaan infrastruktur.
- b. Pengelolaan/manajemen.
- c. Asistensi.
- d. Advisor teknik.
- e. Pembiayaan dan pendanaan.
- f. Produksi.
- g. Perdagangan dan jasa.
- h. Agrobisnis dan agroindustri.
- i. Ekonomi kreatif.
- j. Kebudayaan.
- k. Pariwisata.
- I. Pelayanan pendidikan.
- m. Pelayanan kesehatan.
- n. Perumahan dan penyediaan lahan.
- o. Tenaga kerja dan transmigrasi.
- p. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- q. Bidang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### B. Saran

- 1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dalam program legislasi daerah agar menjadi skala prioritas dalam program legislasi daerah, dan Naskah Akademik ini merupakan salah satu masukan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang di dalamnya memuat jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 2. Diharapkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dapat menjadi:
  - a. penyesuaian terhadap adanya kebutuhan pembentukan penyelenggaraan yang sesuai dengan peraturan perundangundangan di bidang kerja sama daerah.
  - b. sebagai pedoman untuk Pemerintah Kabupaten Subang dan pihak terkait dalam penyelenggaraan kerja sama daerah.
  - c. memastikan ruang lingkup kewenangan dan kewajiban Pemerintah Kabupaten Subang dalam penyelenggaraan kerja sama daerah.



#### Buku-buku:

- A. Mukhtie Fadjar, Tipe Negara Hukum, Banyumedia, Malang, 2005.
- A. Siti Soetami, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Eresco, Bandung, 1995.
- A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Abdul Ghofur Ansori, Filsafat Hukum, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdul Manan, Aspek-aspek Pengubah Hukum, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis),* Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Andi Hakim Nasoetion, Pengantar ke Filsafat Sains, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008.
- Andre Ata Ujan, Filsafat Hukum, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Antonius Sujata, Reformasi dalam Penegakan Hukum, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitanya,* Yapendo, Bandung, 2006
- Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar),* Diadit Media, Jakarta, 2002.
- Azhari, Idham Ibty et.al (ed.), *Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003*, Forkoma MAP, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- , Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik), UII Press, Yogyakarta, 2004.

- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum,* Grasindo, Jakarta, 1999.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, 2005.
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam,* Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004.
- Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Kirdi Dipoyudo, Keadilan Sosial, Rajawali Press, Jakarta, 1985.

Lili Rasjidi, Dasar-dasar Filsafat Hukum, Alumni, Bandung 1982

- Krisna Harahap, Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007.
- Krisnajadi, Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum (Bagian I), STHB, Bandung, 1989.
- \_\_\_\_\_ & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- \_\_\_\_\_\_ & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003 \_\_\_\_\_\_, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan,* Banyumedia, Malang, 2007.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989.
- Michael Doherty (ed.), *Jurisprudence : The Philosophy of Law,* Old Bailey Press, London, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional,* Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun .
- \_\_\_\_\_, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung, 1976.

- \_\_\_\_\_, Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2006.
- Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik", Erlangga, Jakarta, 2010.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review,* UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, 2004.
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum,* Alumni, Bandung, 1978.
- \_\_\_\_\_ & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudence*, Alumni, Bandung, 1979.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- S.F. Marbun, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- S. Pamudji, Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI, Jakarta, 1986.

- \_\_\_\_\_\_, Sosiologi Suatu Pengantar, Rajawali Pers, Jakarta, 1998
  \_\_\_\_\_\_ & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat),
  RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional,* Rajawali Pers, Jakarta, 1994.
- Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum : Memperingati 70 Tahun B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaaan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- The Liang Gie, Pengantar Filsafat Ilmu, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan,* Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Ujang Charda S., Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam Memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & Kesejarahan Ilmu Hukum, Bungo Abadi, Bandung, 2010.
- W. Friedmann, Legal Theory, Steven & Sons Limited, London, 1960.
- \_\_\_\_\_, Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II), terjemahan Mohamad Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990.

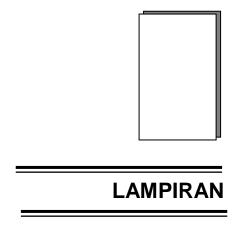
#### Peraturan Perundangan-undangan:

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 371).
- Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018 Nomor 68).

#### Makalah dan Jurnal:

- Budiono Kusumahamidjojo, "Catatan Pinggir", *Jurnal Dialogia Iuridica Vo. 1 No. 1,* Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009.
- Edi Setiadi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi, Syiar Madani Jurnal Ilmu Hukum Vol. III No. 1, Fakultas Hukum Unisba, 1 Maret 2002.
- Erman Radjagukguk, "Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial", *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003.





### PROVINSI JAWA BARAT KABUPATEN SUBANG

# RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR ........ TAHUN ....... TENTANG KERJA SAMA DAERAH

### DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA BUPATI SUBANG

Menimbang:

bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung kelancaran pembangunan di Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang perlu melaksanakan Kerja Sama Daerah dengan pihak lain berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan efisiensi, efektivitas pelayanan publik secara saling menguntungkan dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundangundangan;

- b. bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, keadaan dan tuntutan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, sehingga perlu diganti;
- bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah;

#### Mengingat:

- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
- 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- 4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723)
- 5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- 6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 6398);
- 7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor

- 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- 8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523);
- 10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
- 11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2);
- 12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
- 13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 371);
- 14. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 68 Tahun 2018 tentang Pedoman Koordinasi Kerjasama Daerah (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018 Nomor 68).

### Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SUBANG

dan

#### **BUPATI SUBANG**

#### **MEMUTUSKAN:**

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG KERJA SAMA DAERAH

BAB I

#### **KETENTUAN UMUM**

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

- 1. Daerah Kabupaten adalah Daerah Kabupaten Subang.
- 2. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati Subang sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.
- 3. Bupati adalah Bupati Subang.
- 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- 5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kabupaten dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 6. Kerja Sama Daerah adalah kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau antara Daerah dengan pihak ketiga, dan/atau antara Daerah dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.
- 7. Mitra Kerja Sama adalah Daerah lain, pihak ketiga, lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang ditetapkan sebagai mitra setelah melalui proses yang diatur dalam Peraturan Daerah.
- 8. Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri adalah lembaga atau pemerintah daerah yang menjadi bagian dari negara lain, sesuai ketentuan perundang-undangan.
- 9. Kerja Sama Antar Daerah adalah kesepakatan antara Bupati dengan Gubernur atau antara Bupati dengan Bupati/Wali Kota lain yang dibuat secara tertulis dan menimbulkan hak dan kewajiban.
- 10. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga adalah kesepakatan antara Bupati atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten dengan pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, lembaga nonpemerintah lainnya dan badan hukum.
- 11. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri adalah kesepakatan antara Bupati atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri.

- 12. Kerja Sama Wajib adalah kerja sama antar Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan, yang memiliki eksternalitas lintas Daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- 13. Kerja Sama Sukarela adalah kerja sama antar Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten, namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.
- 14. Kesepakatan Bersama adalah penyelerasan suatu keinginan atau harapan yang timbul untuk melaksanakan suatu kegiatan atau urusan tertentu dalam bentuk kesepakatan di antara para pihak tanpa merinci hak dan kewajiban para pihak.
- 15. Memorandum Saling Pengertian atau yang disebut dengan nama lainnya adalah dokumen kerja sama dalam bentuk dan nama tertentu, yang mengikat para pihak.
- 16. Kontrak Kerja Sama adalah perbuatan hukum para pihak yang merupakan tindak lanjut Kesepakatan Bersama antara Daerah Kabupaten dengan pihak ketiga, di dalamnya mengatur hak dan kewajiban serta menimbulkan akibat hukum.
- 17. Perjanjian Kerja Sama adalah perbuatan hukum para pihak yang merupakan tindak lanjut Kesepakatan Bersama antar daerah, di dalamnya mengatur hak dan kewajiban serta menimbulkan akibat hukum.
- 18. Sekretariat Kerja Sama adalah lembaga non struktural yang dibentuk untuk memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar daerah.
- 19. Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD adalah Tim yang dibentuk oleh Bupati untuk memfasilitasi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 20. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah Kabupaten yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- 21. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah Kota untuk periode 5 (lima) tahun.
- 22. Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJMD yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Pusat.

#### **BAB II**

### PRINSIP, MAKSUD, DAN TUJUAN KERJA SAMA DAERAH

Bagian Kesatu

Prinsip

- (1) Bupati berwenang untuk melakukan kerja sama daerah.
- (2) Pelaksanaan kerja sama daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berpegang pada prinsip:
  - a. Efisien.

- b. Efektivitas.
- c. Sinergi.
- d. Saling menguntungkan.
- e. Kesepakatan bersama.
- f. Itikad baik.
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- h. Persamaan kedudukan.
- i. Transparansi.
- j. Keadilan.
- k. Kepastian hukum.
- I. Keamanan dan ketertiban.

#### Bagian Kedua

#### Maksud

#### Pasal 3

Kerja sama daerah dimaksudkan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Bagian Ketiga

#### Tujuan

#### Pasal 4

Kerja sama daerah bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan kebersamaan dalam memecahkan permasalahan, menghindari benturan kepentingan, dan mengurangi kesenjangan.
- b. Memaksimalkan pelaksanaan kewenangan dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya potensi daerah.
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- d. Mempercepat penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- e. Meningkatkan pendapatan asli daerah.
- f. Meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya.
- g. Lebih memantapkan hubungan dan keterikatan pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya.
- h. Menyerasikan pembangunan daerah.
- i. Mensinergikan potensi di daerah dengan daerah lain dan/atau pihak ketiga.
- j. Meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal.

#### **BAB III**

#### SUBJEK, OBJEK, DAN MITRA KERJA SAMA DAERAH

#### Bagian Kesatu

#### Subjek Kerja Sama Daerah

#### Pasal 5

- (1) Para pihak yang menjadi subjek dalam Kerja Sama Daerah, yaitu Bupati dengan :
  - a. Kepala Daerah lain;
  - b. Pihak ketiga
  - c. Pimpinan Lembaga Negara/Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian Republik Indonesia; dan
  - d. Pimpinan lembaga dan/atau pimpinan pemerintah daerah di luar negeri.
- (2) Dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Kabupaten diwakili oleh Bupati, yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten.
- (3) Dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bupati dapat memberikan kuasa kepada pimpinan Perangkat Daerah untuk menandatangani dokumen Perjanjian Kerja Sama dan/atau Kontrak Kerja Sama.

#### Bagian Kedua

#### Objek Kerja Sama Daerah

- (1) Objek Kerja Sama Daerah meliputi seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Bidang-bidang yang dapat dikerjasamakan oleh daerah, meliputi :
  - a. Penyediaan dan pengelolaan infrastruktur.
  - b. Pengelolaan/manajemen.
  - c. Asistensi.
  - d. Advisor teknik.
  - e. Pembiayaan dan pendanaan.
  - f. Produksi.
  - g. Perdagangan dan jasa.
  - h. Agrobisnis dan agroindustri.
  - i. Ekonomi kreatif.
  - j. Kebudayaan.
  - k. Pariwisata.
  - Pelayanan pendidikan.
  - m. Pelayanan kesehatan.

- n. Perumahan dan penyediaan lahan.
- o. Tenaga kerja dan transmigrasi.
- p. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- q. Bidang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemerintah Daerah Kabupaten menetapkan prioritas objek Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan berpedoman pada RPJMD dan RKPD.
- (4) Pemerintah Daerah Kabupaten dapat melakukan Kerja Sama Daerah yang objeknya belum tercantum dalam RPJMD dan/atau RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dengan ketentuan:
  - a. untuk mengatasi kondisi darurat;
  - b. bersifat strategis;
  - c. untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten dan masyarakat; dan/atau
  - d. diinisiasi oleh pihak Mitra Kerja Sama.

#### Bagian Ketiga

#### Mitra Kerja Sama Daerah

#### Pasal 7

Kerja Sama Daerah dapat dilakukan oleh Daerah Kabupaten dengan :

- a. daerah lain;
- b. pihak ketiga;
- c. Kerja sama daerah dengan lembaga negara/kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian: dan/atau
- d. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **BAB III**

#### KERJA SAMA ANTAR DAERAH

Bagian Kesatu

Kerja Sama Antar Daerah

Paragraf 1

Kategori Kerja Sama Antar Daerah

Pasal 8

Kerja Sama Antar Daerah dikategorikan:

- a. Kerja Sama Wajib; dan
- b. Kerja Sama Sukarela.

#### Paragraf 2

#### Kerja Sama Wajib

#### Pasal 9

- (1) Kerja Sama Wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a merupakan Kerja Sama Antar Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan :
  - a. yang memiliki eksternalitas lintas Daerah Kabupaten; dan
  - b. penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, merupakan urusan pemerintahan yang pelaksanaannya menimbulkan dampak/akibat lintas kabupaten/kota.
- (3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi bidang:
  - a. kesehatan;
  - b. pendidikan;
  - c. sosial:
  - d. ketentraman dan ketertiban umum;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. persampahan;
  - g. kebakaran;
  - h. pekerjaan umum;
  - i. penanggulangan bencana; dan
  - j. perhubungan.
- (4) Pemerintah Daerah Kabupaten melakukan pemetaan pelayanan publik, sesuai potensi dan karakteristik wilayah, yang lebih efisien jika dikelola bersama, untuk memperluas jangkauan pelayanan masyarakat.
- (5) Hasil pemetaan pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

#### Paragraf 3

#### Kerja Sama Sukarela

- (1) Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b, dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten yang dinilai lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan Kerja Sama Daerah.
- (2) Dalam melaksanakan Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Kabupaten melakukan pemetaan urusan pemerintahan yang menjadi

- kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai potensi dan karakteristik Daerah Kabupaten yang dapat dijadikan objek Kerja Sama Daerah.
- (3) Hasil pemetaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

#### Bagian Kedua

#### Dokumen Kerja Sama Antar Daerah

- (1) Bentuk Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 dituangkan dalam dokumen Kesepakatan Bersama yang ditindaklanjuti dalam dokumen Perjanjian Kerja Sama.
- (2) Dokumen Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
  - a. identitas para pihak;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. objek dan ruang lingkup;
  - d. bentuk kerja sama;
  - e. sumber biaya;
  - f. tahun anggaran dimulainya kerja sama;
  - g. jangka waktu kerja sama; dan
  - h. rencana kerja.
- (3) Dokumen Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), paling sedikit memuat:
  - a. identitas para pihak;
  - b. subjek kerja sama;
  - c. maksud dan tujuan;
  - d. objek kerja sama;
  - e. ruang lingkup kerja sama;
  - f. bentuk kerja sama;
  - g. hak dan kewajiban;
  - h. sumber biaya;
  - i. jangka waktu kerja sama;
  - j. evaluasi;
  - k. risiko;
  - I. keadaan memaksa;
  - m. penyelesaian perselisihan;
  - n. pengakhiran kerja sama; dan
  - o. penutup.

#### Bagian Ketiga

#### Jenis Kerja Sama Antar Daerah

#### Pasal 12

Jenis Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela, meliputi :

- a. kerja sama pelayanan bersama;
- b. kerja sama pelayanan antar daerah;
- c. kerja sama pengembangan sumber daya manusia;
- d. kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi;
- e. kerja sama perencanaan dan pengurusan;
- f. kerja sama pembelian penyediaan pelayanan;
- g. kerja sama pertukaran layanan;
- h. kerja sama pemanfaatan peralatan; dan
- i. kerja sama kebijakan dan pengaturan.
- j. bentuk kerja sama lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Bagian Keempat

#### Tata Cara Kerja Sama Antar Daerah

#### Pasal 13

Tata cara pelaksanaan Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela dilakukan melalui tahap:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyiapan Kesepakatan Bersama;
- d. penandatanganan Kesepakatan Bersama;
- e. penyiapan Perjanjian Kerja Sama;
- f. penandatanganan Perjanjian Kerja Sama; dan
- g. pelaksanaan.

#### Paragraf 1

#### Tahap Persiapan

#### Pasal 14

Dalam tahap persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, TKKSD melakukan penyiapan rencana Kerja Sama Daerah.

#### Paragraf 2

#### Tahap Penawaran

- (1) Dalam tahap penawaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, TKKSD:
  - a. menentukan prioritas objek yang akan dikerjasamakan; dan

- b. memilih dan menentukan daerah sebagai Mitra Kerja Sama.
- (2) Bupati menawarkan hasil penentuan prioritas objek yang akan dikerjasamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, melalui surat penawaran kepada daerah sebagai Mitra Kerja Sama terpilih.

#### Paragraf 3

#### Tahap Penyiapan Kesepakatan Bersama

#### Pasal 16

- (1) Pada tahap penyiapan Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf c, dalam hal daerah sebagai Mitra Kerja Sama menerima tawaran objek yang akan dikerjasamakan, Bupati mengirimkan rencana kerja sama kepada daerah sebagai Mitra Kerja Sama.
- (2) Rencana kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibahas dan disiapkan menjadi rancangan dokumen Kesepakatan Bersama.

#### Paragraf 4

#### Tahap Penandatanganan Kesepakatan Bersama

#### Pasal 17

Dalam tahap penandatanganan Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf d, dilakukan penandatanganan dokumen Kesepakatan Bersama oleh Bupati dengan kepala daerah yang menjadi Mitra Kerja Sama.

#### Paragraf 5

#### Tahap Penyiapan Perjanjian Kerja Sama

#### Pasal 18

- (1) Dalam tahap penyiapan Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf e, TKKSD menyiapkan rancangan dokumen Perjanjian Kerja Sama.
- (2) TKKSD menyepakati substansi Kerja Sama Daerah dan menyiapkan rancangan akhir dokumen Perjanjian Kerja Sama.

#### Paragraf 6

#### Tahap Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama

- (1) Dalam tahap penandatanganan Perjanjian Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf f, dilakukan penandatanganan dokumen Perjanjian Kerja Sama oleh Bupati dengan Kepala Daerah yang menjadi Mitra Kerja Sama.
- (2) Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat menguasakan penandatangan dokumen Perjanjian Kerja Sama kepada pimpinan Perangkat Daerah.

#### Paragraf 7

#### Tahap Pelaksanaan

#### Pasal 20

Dalam tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf g, Pemerintah Daerah Kabupaten harus melaksanakan materi Kerja Sama Daerah yang telah disepakati.

#### **BAB IV**

#### KERJA SAMA DAERAH DENGAN PIHAK KETIGA

#### Pasal 21

- (1) Pihak ketiga yang menjadi mitra dalam kerja sama daerah dengan pihak ketiga, terdiri atas :
  - a. Perseorangan.
  - b. Badan usaha yang berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundangundangan.
  - c. Perguruan tinggi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - d. Organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, meliputi:
  - a. Kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik.
  - b. Kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah.
  - c. Kerja sama investasi dalam penyediaan infrastruktur; dan
  - d. Kerja sama pendidikan, pengajaran, penelitian, pengabdian kepada masyarakat, pengembangan, dan alih teknologi.
  - e. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 22

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dilakukan melalui tahapan:

- a. Persiapan.
- b. Penawaran.
- c. Penyusunan kesepakatan bersama.
- d. Penandatanganan kesepakatan bersama.
- e. Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama.
- f. Penandatangan kontrak atau perjanjian kerjasama.
- g. Pelaksanaan.
- h. Penatausahaan.
- i. Pelaporan.

- (1) Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a dilakukan oleh perangkat daerah pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dengan menyiapkan kerangka acuan kerja berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan yang akan dikerjasamakan.
- (2) Kerangka acuan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat:
  - a. latar bekalang;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. lokasi kerjasama;
  - d. ruang lingkup;
  - e. jangka waktu;
  - f. manfaat;
  - g. analisis dampak sosial dan lingkungan atau sesuai dengan bidang yang dikerjasamakan, dan
  - h. pembiayaan.
- (3) Perangkat daerah pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga menyampaikan kerangka acuan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada TKKSD.
- (4) TKKSD melakukan pengkajian terhadap kerangka acuan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan pertimbangan :
  - a. kesesuaian rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan rencana strategis sektor terkait;
  - b. kesesuaian lokasi program/kegiatan dengan Rencana Tata Ruang Daerah;
  - c. keterkaitan antarsektor dan antarwilayah;
  - d. kelayakan biaya dan manfaatnya, dan
  - e. dampak terhadap pembangunan daerah.
- (5) Hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kembali kepada Perangkat Daerah Pemrakarsa Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.

- (1) Penawaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b dilakukan oleh TKKSD dengan menyampaikan surat penawaran rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga untuk ditandatangani oleh Kepala Daerah.
- (2) Surat penawaran rencana Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga yang telah ditandatangani Kepala Daerah disampaikan kepada pihak ketiga calon mitra kerjasama dilengkapi dengan kerangka acuan kerja.
- (3) Dalam hal terdapat beberapa calon yang memenuhi syarat, TKKSD dapat melakukan pemilihan calon mitra dengan mempertimbangkan :

- a. bonafiditas;
- b. pengalaman di bidang yang dikerjasamakan; dan
- c. komitmen untuk melaksanakan program/kegiatan kerjasama.

- (1) Penyusunan kesepakatan bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf c dilakukan oleh TKKSD yang dibahas dengan pihak ketiga.
- (2) Dalam hal rancangan kesepakatan bersama Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga telah disepakati oleh Para Pihak, selanjutnya dilakukan panandatanganan naskah kesepakatan bersama.
- (3) Jangka waktu kesepakatan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kesepakatan para pihak.

#### Pasal 26

Penandatanganan naskah kesepakatan bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf d dilakukan oleh Kepala Daerah dengan pimpinan pihak ketiga.

#### Pasal 27

- (1) Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf e dilakukan oleh Perangkat Daerah Pemrakarsa Kerjasama.
- (2) Penyusunan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan pakar/tenaga ahli.
- (3) Kontrak atau kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada TKKSD untuk dibahas dengan pihak ketiga.
- (4) Kontrak atau kerjasama yang telah disepakati ditandatangani oleh para pihak.

#### Pasal 28

- (1) Penandatanganan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf f dilakukan oleh Kepala Daerah dan pimpinan pihak ketiga.
- (2) Kepala Daerah dapat mendelegasikan penandatanganan kontrak atau perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala Kepala Perangkat Daerah Pemrakarsa atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan surat kuasa dari Kepala Daerah.

#### Pasal 29

Pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf g dilakukan oleh para pihak sesuai komitmen yang diatur dalam kontrak atau perjanjian kerjasama.

- (1) Penatausahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf h dilakukan oleh TKKSD melalui fasilitas penyusunan, pembahasan, dan penandatanganan dokumen kerjasama.
- (2) TKKSD penyimpan 1 (satu) eksemplar dokumen asli naskad kerjasama.

#### Pasal 31

- (1) Perangkat Daerah Pemrakarasa perjanjian kerjasama menyampaikan kepada Bupati mengenai pelaporan pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf i setiap semester.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
  - a. judul kerjasama;
  - b. bentuk naskah kerjasama;
  - c. para pihak;
  - d. maksud dan tujuan;
  - e. objek;
  - f. jangka waktu;
  - g. permasalahan;
  - h. upaya penyelesaian masalah; dan
  - i. hal lainnya yang disepakati.

#### **BAB V**

### KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA NEGARA/KEMENTERIAN/ LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN

- (1) Kerja Sama Daerah dengan Lembaga Negara/Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian, meliputi :
  - a. Kerja sama daerah dengan lembaga negara Republik Indonesia.
  - b. Kerja sama daerah dengan Kementerian Republik Indonesia.
  - c. Kerja sama daerah dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Republik Indonesia.
- (2) Jenis Kerja Sama Daerah dengan Lembaga Negara/Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian, berupa:
  - a. Kerja sama kebijakan dan pengaturan.
  - b. Kerja sama pengembangan sumber daya manusia.
  - c. Kerja sama penelitian, pengembangan, dan alih teknologi.
  - d. Kerja sama perencanaan dan pengurusan.
  - e. Kerja sama lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **BAB VI**

# KERJASAMA DAERAH PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN/ATAU KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

#### Bagian Kesatu

#### **Umum**

#### Pasal 33

- (1) Dalam hal pelaksanaan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri, daerah diwakili oleh Bupati yang bertindak untuk dan atas nama daerah.
- (2) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri, meliputi :
  - a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
  - b. pertukaran budaya;
  - c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
  - d. promosi potensi Daerah; dan
  - e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.
- (4) Kerja Sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri dituangkan dalam naskah kerjasama.

#### Pasal 34

Kerjasama daerah dengan pemerintah luar negeri terdiri atas:

- a. Kerjasama kabupaten/kota kembar/bersaudara, dan
- b. Kerjasama lainnya.

#### Pasal 35

Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri diselenggarakan :

- a. atas dasar penerusan kerjasama Pemerintah Pusat; atau
- b. dalam bentuk kerjasama lainnya berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat.

- (1) Dalam hal penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri terdapat hibah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terdapat hasil perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri berupa barang yang belum ditegaskan kepemilikannya dalam naskah kerjasama, daerah berkoordinasi dengan Menteri untuk menyelesaikan kepemilikan barang sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Dalam penyelesaian kepemilikan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat berkoordinasi dengan Menteri terknis terkait.

#### **Bagian Kedua**

#### Persyaratan

#### Pasal 37

- (1) Pelaksanaan perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri, harus memenuhi persyaratan :
  - a. mempunyai hubungan diplomatik;
  - b. merupakan urusan Pemerintah Daerah;
  - c. Pemerintah Daerah tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri;
  - d. Pemerintah Daerah di luar negeri dan lembaga di luar negeri tidak mencampuri urusan pemerintahan dalam negeri; dan
  - e. Sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan nasional dan daerah.
- (2) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi harus dapat dialihkan ke sumber daya manusia Indonesia.
- (3) Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kerjasama daerah pemerintah luar negeri, harus memenuhi persyaratan :
  - a. Kesetaraan status administrasi dan/atau kesetaraan wilayah;
  - b. Saling melengkapi; dan
  - c. Peningkatan hubungan antar masyarakat.

#### **Bagian Ketiga**

#### **Prakarsa**

- (1) Prakarsa kerjasama pemerintah daerah di luar negeri dapat berasal dari :
  - a. Pemerintah Daerah;
  - b. Pemerintah daerah di luar negeri; atau

- c. Pemerintah daerah di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.
- (2) Prakarsa kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri dapat berasal dari :
  - a. Pemerintah Daerah;
  - b. Pemerintah daerah di luar negeri atau lembaga di luar negeri melalui Menteri dan/atau Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri.
- (3) Berdasarkan prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (I) dan ayat (2), kepala daerah melakukan penjajakan untuk mengetahui peluang dan manfaat kerjasama bagi kepentingan daerah dan kepentingan nasional.
- (4) Dalam hal hasil penjajakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat ditindaklanjuti dengan pernyataan kehendak kerja sama, kepala daerah melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri sebelum dilakukan penandatanganan pemyataan kehendak kerja sama.
- (5) Pemyataan kehendak kerja sama selagaimana dimaksud pada ayat (4) ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana perjanjian kerjasama daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri.

#### **Bagian Keempat**

#### Penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan

#### Pemerintah Daerah di Luar Negeri

#### Paragraf 1

**Umum** 

#### Pasal 39

- (1) Kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 harus memperoleh persetujuan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri.

#### Paragraf 2

#### Rencana Kerjasama

- (1) Kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Kepala daerah menyampaikan surat permohonan persetujuan dengan melampirkan rencana kerjasama kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (3) Rencana kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat :
  - a. subjek kerja sama;
  - b. latar belakang;
  - c. maksud, tujuan dan sasaran;
  - d. objek kerjasama;
  - e. ruang lingkup kerjasama;
  - f. sumber pembiayaan; dan
  - g. jangka waktu pelaksanaan.
- (4) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terhadap rencana kerjasama diberikan dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak penerimaan surat permohonan dari Kepala Daerah.
- (5) Bentuk persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (1) Rencana kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 yang telah disetujuai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Menteri untuk mendapat pertimbangan.
- (2) Menteri melakukan verifikasi terhadap rencana kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Berdasarkan hasil verifikasi, Menteri memberikan pertimbangan secara tertulis kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti berupa :
  - a. Memperbaiki rencana kerjasama; atau
  - b. Menyusun rancangan naskah kerjasama.

#### Paragraf 3

#### Penyusunan Rancangan Naskah Kerjasama

- (1) Rancangan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3) huruf b disampaikan kepada Menteri untuk mendapat persetujuan.
- (2) Dalam rangka memberikan persetujuan terhadap rancangan naskah kerjasama, Menteri menyelenggarakan rapat antar kementerian/lembaga pemerintahan non kementerian terkait untuk membahas rancangan naskah kerjasama.
- (3) Rapat antar kementerian/lembaga non kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit mengikutsertakan :
  - a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri:
  - b. Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang terkait dengan objek kerjasama;

c. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

#### Paragraf 4

#### Pembahasan dan Penandatanganan Kerjasama

#### Pasal 43

- (1) Berdasarkan hasil rapat antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, Menteri menyampaikan rancangan naskah kerja sama yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri.
- (2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri atau pejabat yang ditunjuk membahas rancangan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah daerah di luar negeri.
- (3) Dalam hal rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah disepakati, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri menyampaikan hasil pembahasan naskah kerja sama dan surat konfirmasi kepada Menteri.
- (4) Surat konfirmasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh Menteri kepada Pemerintah Daerah sebagai dasar penandatanganan naskah kerja sama oleh kepala daerah.

#### **Bagian Kelima**

#### Penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan

#### Lembaga di Luar Negeri

#### Paragraf 1

**Umum** 

- (1) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri atas dasar penerusan kerja sama Pusat sebagqimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a dilakukan oleh daerah dengan :
  - a. Organisasi internasional;
  - b. Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri;
  - c. Mitra pembangunan di luar negeri.
- (2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak termasuk partai politik.
- (3) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri yang diselenggarakan berdasarkan persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri selain lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pelaksanaan penerusan kerja sama Pemerintah Pusat dan persetujuan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dikoordinasikan oleh Menteri.

#### Paragraf 2

#### Rencana Kerjasama

#### Pasal 46

Ketentuan mengenai rencana kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap rencana kerja sama dalam penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

#### Paragraf 3

## Penyusunan Rancangan Naskah Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 47

Ketentuan mengenai penyusunan rancangan naskah kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pen3rusunan rancangan naskah kerja sama dalam penyelenggaraan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

#### Paragraf 4

# Pembahasan dan Penandatanganan Naskah Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 48

Ketentuan mengenai pembahasan dan penandatanganan naskah kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 berlakus ecara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan naskah kerjasama dalam penyelenggaraan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri.

#### **Bagian Keenam**

Pelaporan Pelaksanaan Kerjasama Daerah Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerjasama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

#### Pasal 49

Pemerintah Daerah melaporkan pelaksanaan kerjasama daerah pemerintah daerah di luar negeri dan kerjasama daerah dengan lembaga di luar negeri kepada Menteri.

#### **BAB VI**

#### KELEMBAGAAN KERJA SAMA DAERAH

#### Bagian Kesatu

#### Kelembagaan Sekretariat Kerja Sama Daerah

#### Pasal 50

- (1) Dalam melaksanakan Kerja Sama Wajib, Daerah Kabupaten dapat membentuk Sekretariat Kerja Sama.
- (2) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan Kerja Sama antar daerah.
- (3) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan lembaga non struktural.
- (4) Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipimpin oleh Kepala Sekretariat.
- (5) Pendanaan Sekretariat Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibebankan pada APBD masing-masing daerah.
- (6) Pembentukan, uraian tugas, fungsi dan struktur organisasi Sekretariat Kerja Sama, diatur dalam Peraturan Bersama.

#### Bagian Kedua

#### **TKKSD**

- (1) Bupati membentuk TKKSD untuk menyiapkan Kerja Sama Daerah.
- (2) TKKSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai tugas:
  - a. memfasilitasi dan mengoordinasikan Perangkat Daerah dalam perencanaan dan penganggaran pelaksanaan Kerja Sama Daerah;
  - b. memberikan saran terhadap proses pemilihan daerah dan Pihak Ketiga;
  - c. menyiapkan kerangka acuan/proposal objek Kerja Sama antar daerah;
  - d. membuat dan menilai proposal dan studi kelayakan;
  - e. menyiapkan materi Kesepakatan Bersama dan rancangan Perjanjian Kerja Sama; dan
  - f. memberikan rekomendasi kepada Bupati untuk penandatanganan Kesepakatan Bersama dan Perjanjian Kerja Sama.
- (3) Ruang lingkup tugas TKSSD dalam Kerja Sama Daerah, adalah sebagai berikut:
  - a. Kerja Sama antar daerah;

- b. Kerja Sama dengan Pihak Ketiga selain Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah dan Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
- c. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri; dan
- d. Kerja Sama Lainnya.
- (4) TKKSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

### **BAB VII**

### PEMBIAYAAN KERJA SAMA DAERAH

### Pasal 52

Pembiayaan dalam pelaksanaan kerja sama Daerah bersumber dari :

- a. APBN / APBD.
- b. pihak ketiga; dan/atau
- c. sumber lain yang sah.

#### **BAB VIII**

## HASIL KERJA SAMA

## Pasal 53

- (1) Hasil Kerja Sama Daerah yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dapat berupa uang, surat berharga, asset, dan non material.
- (2) Hasil Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang menjadi hak Daerah Kabupaten berupa uang, disetorkan ke kas Daerah Kabupaten sebagai pendapatan Daerah Kabupaten, sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Hasil kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang menjadi hak Daerah Kabupaten berupa barang, dicatat sebagai aset Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BABIX**

## PENYELESAIAN PERSELISIHAN

# Pasal 54

Apabila Kerja Sama Antar Daerah terdapat perselisihan diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 55

- (1) Perselisihan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga diselesaikan sesuai dengan kesepakatan para pihak dalam Kontrak Kerja Sama.
- (2) Penyelesaian perselisihan dengan Pihak Ketiga yang merupakan badan hukum diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri terdapat perselisihan diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### BAB X

## PERUBAHAN DOKUMEN

#### Pasal 57

- (1) Para pihak dalam kerja sama dapat melakukan perubahan atas ketentuan kerja sama yang dituangkan dalam dokumen kerja sama.
- (2) Mekanisme perubahan atas ketentuan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur sesuai kesepakatan para pihak yang melakukan kerja sama.
- (3) Perubahan ketentuan kerja sama dituangkan dalam *addendum* terhadap dokumen kerja sama yang setara dengan dokumen kerja sama induknya.

#### BAB XI

## BERAKHIRNYA KERJA SAMA

#### Pasal 58

Kerja Sama Daerah berakhir dalam hal:

- a. terdapat kesepakatan para pihak untuk mengakhiri kerja sama sesuai ketentuan dan prosedur yang ditetapkan dalam dokumen Kerja Sama Daerah;
- b. tujuan kerja sama telah tercapai;
- c. terdapat perubahan mendasar yang mengakibatkan Kerja Sama tidak dapat dilaksanakan;
- d. salah satu pihak melakukan cidera janji;
- e. dibuat dokumen Kerja Sama Daerah baru yang menggantikan dokumen Kerja Sama Daerah yang lama;
- f. muncul norma baru dalam peraturan perundangundangan;
- g. bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan;
- h. objek kerja sama hilang atau musnah;
- i. terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional; dan/atau
- j. berakhirnya jangka waktu kerja sama.

# Pasal 59

- (1) Kerja Sama Daerah dapat diakhiri berdasarkan permintaan salah satu pihak, dengan ketentuan pihak yang mempunyai inisiatif :
  - a. menyampaikan secara tertulis inisiatif pengakhiran kerja sama kepada pihak lain; dan

- b. menanggung risiko baik finansial maupun risiko lainnya yang ditimbulkan sebagai akibat pengakhiran kerja sama.
- (2) Pengakhiran Kerja Sama Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak mempengaruhi penyelesaian objek kerja sama dan/atau penyelesaian kewajiban yang terutang sesuai ketentuan yang disepakati dalam Perjanjian Kerja Sama dan/atau Kontrak Kerja Sama, sampai dengan diselesaikannya objek kerja sama tersebut dan/atau kewajiban yang terutang.

Kerja sama Daerah tidak berakhir karena pergantian Bupati dan/atau kepala perangkat daerah dan/atau periodisasi keanggotaan DPRD.

#### **BAB XII**

## PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

### Pasal 61

- (1) Kerja sama Daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD dengan ketentuan apabila:
  - a. membebani Daerah dan membebani masyarakat;
  - b. biaya kerja sama belum teranggarkan dalam Anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran berjalan.
- (2) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan dalam rapat Paripurna DPRD dengan keputusan DPRD.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara penyampaian permohonan persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati

#### **BAB XIII**

## MONITORING DAN EVALUASI

### Pasal 62

- (1) Monitoring dan Evaluasi terhadap pelaksanaan Kerja sama Daerah dilakukan oleh perangkat daerah/unit kerja yang tugas pokok dan fungsinya terkait langsung dengan objek yang dikerjasamakan.
- (2) Hasil monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan setiap 6 (enam) bulan sekali kepada sekretaris daerah melalui perangkat daerah/unit kerja yang membidangi kerja sama

## **BAB XIV**

## KETENTUAN PERALIHAN

### Pasal 63

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- a. Kerja Sama Daerah yang sedang berjalan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama; dan
- b. Kerja Sama Daerah yang masih dalam tahap persiapan, penawaran, atau penyiapan Kesepakatan Bersama, harus disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.

### **BAB XV**

## KETENTUAN PENUTUP

### Pasal 64

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2001 Nomor 14), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

### Pasal 65

Peraturan Pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini, harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

#### Pasal 66

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Subang.

Ditetapkan di : Subang

Pada tanggal :

Bupati Subang,

Ttd.

H. RUHIMAT

Diundangkan di : Subang

Pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN SUBANG

Ttd.

H. Asep Nuroni, S.Sos., M.Si.

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN SUBANG TAHUN ....... NOMOR .......

NOREG. PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG, PROVINSI JAWA BARAT .......

### **PENJELASAN**

### **ATAS**

## RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG

NOMOR ...... TAHUN ......

## **TENTANG**

## KERJA SAMA DAERAH

### I. UMUM

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung kelancaran pembangunan di Daerah, dilaksanakan Kerja Sama Daerah. Kerja Sama Daerah dimaksudkan sebagai usaha dalam rangka menggali dan mengembangkan potensi Daerah, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau sumber pendapatan asli daerah. Kerja Sama Daerah bertujuan untuk:

- 1. meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat;
- 2. menyerasikan pelaksanaan pembangunan daerah dan mensinergikan potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga;
- 3. menanggulangi masalah yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan membawa dampak terhadap kesejahteraan masyarakat;
- 4. mendayagunakan dan memberdayakan potensi yang dimiliki oleh masingmasing pihak untuk dapat dimanfaatkan bersama secara timbal balik;
- 5. mengoptimalkan perolehan manfaat dan keuntungan bersama;
- 6. menciptakan keselarasan, keserasian, dan keterpaduan dalam berbagai tahapan pembangunan;
- 7. memberdayakan potensi sumber daya manusia, sumber daya alam dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dimanfaatkan bersama; dan
- 8. mengupayakan alternatif pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan di luar APBD.

Kerja Sama Daerah dilakukan dengan asas :

- a. Efisiensi, adalah upaya Pemerintah Daerah melalui kerja sama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
- b. Efektivitas, adalah upaya Pemerintah Daerah melalui kerja sama untuk mendorong pemanfaatan sumberdaya para pihak secara optimal dan bertanggungjawab untuk kesejahteraan masyarakat.
- c. Sinergi, adalah upaya untuk terwujudnya harmoni antara Pemerintah Daerah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerja sama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

- d. Saling menguntungkan, adalah pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
- e. Kesepakatan Bersama adalah persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama.
- f. Itikad baik adalah kemauan para pihak untuk secara sungguhsungguh melaksanakan kerja sama.
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah seluruh pelaksanaan kerja sama Daerah harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- h. Persamaan kedudukan adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama Daerah.
- i. Transparansi adalah adanya proses keterbukaan dalam kerja sama Daerah.
- j. Keadilan adalah adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerja sama Daerah.
- k. Kepastian hukum adalah bahwa Kerja Sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama Daerah.

Dalam mencapai tujuan tersebut, Peraturan Daerah tentang Pemyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang baru ini mengatur mengenai :

- a. Subjek, objek, dan dokumen Kerja Sama daerah;
- b. Klasifikasi Kerja Sama Daerah;
- c. Kerja Sama Wajib dan Sukarela;
- d. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga;
- e. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga Negara/ Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian;
- f. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri;
- g. Kerja Sama lainnya;
- h. Kelembagaan;
- i. Hasil kerja sama;
- j. Penyelesaian perselisihan;
- k. Perubahan; dan
- I. Berakhirnya kerja sama.

## II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan efisien adalah upaya pemerintah daerah melalui kerjasama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.

### Huruf b

Yang dimaksud dengan efektivitas adalah upaya pemerintah daerah melalui kerjasama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggung jawab untuk kesejahteraan masyarakat.

### Huruf c

Yang dimaksud dengan sinergi adalah upaya untuk terwujudnya harmoni antara Pemerintah Daerah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerjasama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan saling ketergantungan adalah pelaksanaan kerjasama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, serta dapat dilaksanakan secara berkelanjutan.

### Huruf e

Yang dimaksud dengan kesepatakan bersama adalah persetujuan para pihak untuk melakukan kerjasama.

## Huruf f

Yang dimaksud dengan itikad baik adalah kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerjasama.

### Huruf g

Yang dimaksud dengan mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah seluruh pelaksanaan kerjasama harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## Huruf h

Yang dimaksud dengan persamaan kedudukan adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama.

#### Huruf i

Yang dimaksud dengan transparansi adalah adanya proses keterbukaan dalam kerjasama.

### Huruf j

Yang dimaksud dengan keadilan adalah adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerjsama.

### Huruf k

Yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah kerjasama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama.

#### Huruf I

Yang dimaksud dengan keamanan dan ketertiban adalah untuk memberikan jaminan atas keamanan dan ketertiban kepada para pihak dalam pelaksanaan kerjasama.

#### Pasal 3

Yang dimaksud dengan "pelayanan publik" adalah pelayanan yang diberikan bagi masyarakat oleh Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. Pelayanan administrasi.
- b. Pengembangan sektor unggulan.
- c. Penyediaan barang dan jasa, seperti rumah sakit, pengelolaan air bersih dan pariwisata.

### Pasal 4

Ayat (1)

Cukup Jelas

Ayat (2)

Cukup Jelas

Ayat (3)

Cukup Jelas

Ayat (4)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "kondisi darurat" adalah kondisi di luar kemampuan manusia, antara lain terjadinya bencana.

Huruf a

Cukup Jelas

Huruf b

Cukup Jelas

Huruf c

Cukup Jelas

Huruf d

Yang dimaksud dengan "pemerintah daerah di luar negeri" adalah unit pemerintahan yang identik dengan pemerintah daerah di dalam negeri, contoh : *local government* di Thailand dan negara bagian di Amerika Serikat.

## Pasal 5

Cukup Jelas

## Pasal 6

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "memiliki eksternalitas lintas daerah" adalah urusan pemerintahan yang pelaksanaannya menimbulkan dampak/akibat lintas daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Huruf b

Cukup Jelas

Ayat (2)

Cukup Jelas

Ayat (3)

Cukup Jelas

Ayat (4)

Cukup Jelas

Ayat (5)

Cukup Jelas

Pasal 8

Cukup Jelas

Pasal 9

Cukup Jelas

Pasal 10

Cukup Jelas

Pasal 11

Cukup Jelas

Pasal 12

Huruf a

Yang dimakasud dengan "kerja sama pelayanan bersama" adalah kerjasama antar daerah untuk memberikan pelayanan bersama kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah yang merupakan jurisdiksi dari daerah yang bekerjasama, untuk memabngun fasilitas dan memberikan pelayanan bersama.

## Huruf b

Yang dimaksud dengan "kerja sama pelayanan antar daerah" adalah kerjasama antar daerah untuk memberikan pelayanan tertentu bagi suatu wilayah masyarakat yang merupakan jurisdiksi daerah yang bekerjasama dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.

## Huruf c

Yang dimaksud dengan "kerja sama pengembangan sumber daya manusia" adalah kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan kualitas pelayanannya melalui alih pengetahuan dan pengalaman, dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.

## Huruf d

Yang dimaksud dengan "kerja sama pelayanan dengan pembayaran retribusi" adalah kerjasama antar daerah untuk memberikan

pelayanan publik tertentu dengan membayar retribusi atau jasa pelayanan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "kerja sama perencanaan dan pengurusan" adalah kerjasama antar daerah untuk mengembangkan dan/atau meningkatkan layanan publik tertentu, dengan mana mereka menyepakati rencana dan programnya, tetapi melaksanakan sendirisendiri rencana dan program yang berkaitan dengan jurisdiksi masing-masing kerjasama tersebut membagi kepemilikan dan tanggung jawab atas program dan kontrol atras implementasinya.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "kerja sama pembelian penyediaan pelayanan" adalah kerjasama antar daerah untuk menyediakan layanan kepada daerah lain dengan membayar sesuai dengan perjanjian.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "kerja sama pertukaran layanan" adalah

Huruf h

Yang dimaksud dengan kerja sama pertukaran layanan "kerja sama pemanfaatan peralatan" adalah kerjasama antar daerah untuk pengadaan/ penyediaan peralatan yang bisa digunakan bersama.

Huruf i

Yang dimaksud dengan "kerja sama pertukaran layanan kerja sama kebijakan dan pengaturan" adalah kerjasama antar daerah untuk menselaraskan kebijakan dan pengaturan terkait dengan suatu urusan atau layanan umum tertentu.

Huruf j

Cukup Jelas

Pasal 13

Cukup Jelas

Pasal 14

Cukup Jelas

Pasal 15

```
Pasal 16
     Cukup Jelas
Pasal 17
     Cukup Jelas
Pasal 18
     Ayat (1)
     Huruf a
              Cukup Jelas
     Huruf b
              Yang dimaksud dengan "badan usaha yang berbadan hukum" antara
              lain badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi,
              dan badan hukum swasta.
     Huruf c
              Cukup Jelas
     Huruf d
              Cukup Jelas
     Ayat (2)
     Huruf a
              Cukup Jelas
     Huruf b
              Cukup Jelas
     Huruf c
              Cukup Jelas
     Huruf d
              Cukup Jelas
     Huruf e
              Cukup Jelas
Pasal 19
        Cukup Jelas
```

Cukup Jelas

Pasal 20

```
Pasal 21
```

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud perserorangan adalah orang pribadi sebagai pihak dalam perjanjian kerjasama, seperti advokat/pengacara, ahli/akademisi atau yang memiliki keahlian dengan bidang yang dikerjasamakan.

Huruf b

Cukup Jelas

Huruf c

Cukup Jelas

Huruf d

Cukup Jelas

Ayat (2)

Cukup Jelas

Pasal 22

Cukup Jelas

Pasal 23

Cukup Jelas

Pasal 24

Cukup Jelas

Pasal 25

Cukup Jelas

Pasal 26

Cukup Jelas

Pasal 27

Cukup Jelas

Pasal 28

Cukup Jelas

Pasal 29

_	$\sim$
レコにコ	30
Pasal	

Cukup Jelas

Pasal 31

Cukup Jelas

Pasal 32

Cukup Jelas

Pasal 33

Cukup Jelas

Pasal 34

Cukup Jelas

Pasal 35

Cukup Jelas

Pasal 36

Cukup Jelas

Pasal 37

Cukup Jelas

Pasal 38

Cukup Jelas

Pasal 39

Cukup Jelas

Pasal 40

Cukup Jelas

Pasal 41

Cukup Jelas

Pasal 42

Cukup Jelas

Pasal 43

Cukup Jelas

Pasal 44

Cukup Jelas

Pasal 46

Cukup Jelas

Pasal 47

Cukup Jelas

Pasal 48

Cukup Jelas

Pasal 49

Cukup Jelas

Pasal 50

Cukup Jelas

Pasal 51

Cukup Jelas

Pasal 52

Cukup Jelas

Pasal 53

Cukup Jelas

Pasal 54

Cukup Jelas

Pasal 55

Cukup Jelas

Pasal 56

Cukup Jelas

Pasal 57

Cukup Jelas

Pasal 58

Yang dimaksud dengan "tidak dapat berakhir, meskipun terjadi pergantian kepemimpinan" adalah bahwa kerjasama daerah tetap dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam dokumen kerjasama dan tidak terpengaruh oleh terjadinya pergantian kepala daerah maupun tidak

## NASKAH AKADEMIK

terpengaruh oleh terjadinya pergantian pejabat yang diberi kuasa untuk menandatangani dokumen kerjasama.

Pasal 59

Cukup Jelas

Pasal 60

Cukup Jelas

Pasal 61

Cukup Jelas

Pasal 62

Cukup Jelas

Pasal 63

Cukup Jelas

Pasal 64

Cukup Jelas

Pasal 65

Cukup Jelas

Pasal 66

Cukup Jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR .....