

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN TANAH BUMBU**

TENTANG

KERJA SAMA DAERAH



**TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK
LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

BANJARMASIN

2025

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan draft Naskah Akademik tentang Kerja Sama Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik yang diusulkan oleh Tim Naskah Akademik Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Lambung Mangkurat ini diharapkan dapat memberikan masukan dan analisis dalam rangka pengaturan tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu melalui peraturan daerah dan bertujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan nanti akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat serta perundang-undangan yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Banjarmasin, Januari 2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Naskah Akademik.....	6
D. Metode Penelitian Yang Digunakan.....	7
 BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	14
A. Kajian Teoritis.....	14
1. Otonomi Daerah.....	14
2. Kerja Sama Daerah.....	21
2.1. Konseptual Kerja Sama Daerah.....	21
2.2. Bentuk Kerja Sama Daerah.....	26
2.3. Prinsip Kerja Sama Daerah.....	30
2.4. Urgensi Dan Manfaat Kerja Sama Daerah.....	32
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma.....	37
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	46
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	48

BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	50
A.	Peraturan Perundang-undangan Yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.....	51
B.	Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.....	53
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	69
A.	Landasan Filosofis.....	69
B.	Landasan Sosiologis.....	73
C.	Landasan Yuridis.....	78
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	86
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan Peraturan Daerah.....	86
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.....	87
	1. Ketentuan Umum.....	87
	2. Substansi Pengaturan.....	91
BAB VI	PENUTUP.....	93
A.	Simpulan.....	93
B.	Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melaksanakan pembangunan nasional, pemerintah memerlukan perencanaan yang baik dan akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. 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 luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Disamping 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.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan bahwa otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. 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 melaksanakan pembangunan di daerah pada dasarnya masing-masing daerah di Indonesia memiliki keterbatasan sumber daya. Jika keterbatasan tersebut tidak diatasi maka pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah akan mengalami hambatan. Untuk itu setiap daerah dituntut untuk proaktif dan mengembangkan kreatifitas dan inovasi-inovasi dalam mengatasi keterbatasan sumber daya. Selain itu juga harus berusaha untuk dapat mengoptimalkan semua potensi yang ada di daerahnya. Oleh sebab itu diperlukan upaya untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan sumber daya daerah dengan mengoptimalkan seluruh potensi yang dimiliki daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah membawa dampak positif bagi Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Salah satu cara dalam optimalisasi potensi daerah adalah dengan mengadakan kerja sama daerah.¹

¹ 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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menegaskan landasan yuridis tentang kerja sama daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 363 sampai dengan Pasal 370. Bahwa kerja sama daerah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berbasis pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Penyelenggaraan kerja sama daerah dimaksudkan untuk menyinergikan potensi antar daerah juga merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyeraskan pembangunan daerah, dan daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal daerah. Selain itu, melalui kerja sama Daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, dan daerah tertinggal. Kerja sama daerah dilakukan atas dasar pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah serta adanya saling ketergantungan antara satu daerah dengan daerah lain. Alasan lainnya dalam konteks pelayanan publik adalah terlayannya hak-hak warga masyarakat.

Kerja sama antar daerah merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mengadakan relasi dengan daerah lain termasuk pihak ketiga baik swasta maupun luar negeri untuk melaksanakan secara bersama sebuah urusan yang dilandasi persamaan kepentingan dengan maksud untuk memberikan pelayanan

efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama daerah dapat dilakukan oleh daerah dengan :

- a. Daerah Lain;
- b. Pihak Ketiga; dan/atau
- c. Lembaga atau Pemerintah Daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama. Kerja sama antar daerah juga dapat diartikan sebagai suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan memahami pengertian tersebut maka kerja sama daerah merupakan langkah strategis yang perlu ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga daerah harus terus melakukannya secara sistematis dan berkesinambungan.

Kerja sama antar daerah dapat menjadi faktor perubahan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Kesamaan tujuan ini yang dapat dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah yang akan dijadikan mitra. Kerja sama daerah memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya. Kebijakan penyelenggaraan kerja sama harus memperhatikan kepentingan nasional juga tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan, demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dengan daerah.

Kerja sama antar pemerintah daerah merupakan suatu isu yang perlu diperhatikan karena begitu banyak masalah dan kebutuhan masyarakat di daerah yang harus diatasi dan dipenuhi dengan melewati batas-batas wilayah administratif. Untuk mensukseskan kerja sama ini diperlukan identifikasi isu-isu strategis, bentuk atau model kerjasama yang tepat, untuk keberhasilan kerja sama tersebut. Dengan mengingat peran strategis penyelenggaraan kerja sama daerah, maka peningkatan peran dan kemampuan pemerintah daerah dalam mekanisme kerjasama ini termasuk penyesuaian struktur dan fungsi kelembagaannya harus menjadi agenda penting pemerintah daerah di masa mendatang.

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.

Kerja sama daerah merupakan perangkat dalam mendukung peningkatan kesejahteraan daerah dengan memanfaatkan potensi dan sumberdaya yang dimiliki daerah. Kemampuan dan pelaksanaan kerja sama daerah dengan memperhatikan sumberdaya manusia yang dimiliki pemerintah daerah sehingga tujuan dari kerja sama daerah tersebut terpenuhi. Keterbatasan kemampuan daerah dalam mengelola dan memanfaatkan potensi dan sumber daya daerah memerlukan perhatian khusus pada pengelolaan kerja sama daerah untuk meningkatkan nilai kebermanfaatan dari objek kerja sama daerah. Kerja sama daerah mendorong berbagai pihak termasuk pemerintah daerah itu sendiri yang berdasarkan keinginan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan pelayanan dan peningkatan kualitas. Keyakinan terhadap kerjasama daerah dapat meningkatkan ekonomi daerah, dengan didukung peraturan daerah dan juga sumberdaya aparatur pelaksanaan kerjasama daerah yang memiliki kompetensi sehingga pemerintah daerah memiliki kemampuan dalam peksanaannya.²

Arti penting pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang kerja sama Daerah dimaksudkan dalam rangka mempercepat

² Imam Radianto Anwar Setia Putra. Identifikasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Pemerintahan Umum Dan Kependudukan Badan Penelitian Dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri. Jurnal Bina Praja| Volume 5 Nomor 1 Edisi Maret 2013: 113 – 122. hlm 113

pembangunan, meningkatnya pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, sehingga perlu mengoptimalkan potensi daerah. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan suatu kajian dalam bentuk Naskah Akademik terkait adanya rencana pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah, yaitu:

- (1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ?
- (2) Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah sebagai dasar dalam pemecahan masalah ?
- (3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah ?
- (4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah ?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi terkait Kerja Sama Daerah;

- (2) Merumuskan alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sebagai dasar masalah tersebut;
- (3) Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu;
- (4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi bersama Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu dan DPRD Kabupaten Tanah Bumbu dalam penyusunan dan pembahasan Ranperda tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

D. Metode Yang Dipergunakan

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, dan hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diteliti.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga diperlukan metode penelitian. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum disertai langkah-langkah penelitian. Langkah-langkah penelitian hukum yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik adalah berbasis pada kajian sosio legal. Kajian sosio legal merupakan pendekatan interdisipliner yang menggabungkan analisis hukum dengan perspektif sosial. Perspektif sosial dalam penelitian hukum ini menitikberatkan pada penelitian di lapangan (*field research*) untuk mendapatkan data

primer yang berfungsi untuk melengkapi, menunjang dan mendukung penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan ini menggunakan data sekunder yang berasal dari 3 (tiga) bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bila jenis data yang dikumpulkan adalah data sekunder sebagaimana halnya dalam penelitian hukum normatif, maka studi dokumen dipergunakan sebagai alat pengumpulan data.³ Berdasarkan data primer dan data sekunder yang terkumpul Peneliti akan melakukan pengkajian dan analisa sehingga dapat ditemukan tujuan khusus dari penelitian ini.

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran secara menyeluruh (holistik), mendalam dan sistematis penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Dikatakan analitis, karena kemudian akan dilakukan analisis terhadap berbagai aspek yang diteliti, selain menggambarkan secara jelas tentang asas-asas hukum, kaedah hukum, berbagai pengertian hukum, hasil penelitian di lapangan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu proses penelitian hukum yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, maupun konsep baru untuk menjawab isu hukum dengan mengkaji dan menganalisis ketentuan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya. Penelitian hukum normatif ini mengkaji hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang berlaku, berupa hukum tertulis yang di lihat dari berbagai aspek yaitu: aspek teori, filsafat,

³ Maria SW Soemardjono. 1989. Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm, 23.

struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi penjelasan umum dan pasal demi pasal, kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa hukum yang digunakan, akan tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya. Upaya menemukan hukum dalam penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mempelajari bahan utamanya berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kasus-kasus dan pendapat ahli hukum. Logika keilmuan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum atau peraturan perundang-undangan itu sendiri.

2. Pendekatan Penelitian

Untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka penelitian dilakukan dengan menggunakan Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) dan Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*). Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) adalah Pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang bersumber dari pendapat para ahli maupun teori. Dengan demikian akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) adalah Pendekatan undang-undang yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang diteliti, selanjutnya dilakukan identifikasi norma, asas-asas, dasar ontologis undang-undang, landasan filosofis undang-undang dan ratio legis dari ketentuan undang-undang.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: 1). bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang

bersifat autoritatif artinya memiliki otoritas yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. 2). bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang bersifat autoritatif. 3) bahan hukum tersier berupa kamus Bahasa Indonesia

b. Bahan Hukum Primer :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
3. 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
4. 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 beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

6. 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);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
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 Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547);
10. 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 Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri Dan Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga Di Luar Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 513).

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Tahap pengumpulan bahan hukum dimulai dengan studi kepustakaan (*library research*) yaitu mengumpulkan, mempelajari dan mengkaji bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang dirumuskan. Prosedur pengumpulan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan melalui tahapan sebagai berikut; Pertama, melakukan sistematisasi produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sistematisasi peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menggali sekaligus melakukan inventarisasi pengaturan. Kedua, melakukan klasifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan, klasifikasi dilakukan atas dasar pendekatan hierarkis yang bertujuan mengkaji dan menganalisis relevansi dengan objek kajian. Bahan hukum yang sudah diperoleh selanjutnya dicatat, dipelajari kemudian diambil intisari dalam bentuk teori, konsep, argumentasi maupun ketentuan-ketentuan hukum terkait. Ketiga, menganalisis, yakni menganalisis bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan sumber hukum sekunder yang berhubungan dengan kajian hukum yang telah diklasifikasi.

5. Analisis Bahan Hukum

Semua bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan, diklasifikasi, dan di kategorisasikan sesuai dengan isu hukum. Dalam penelitian ini analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara preskriptif analitis, yaitu bertujuan untuk menghasilkan preskripsi mengenai apa yang seharusnya sebagai esensi

dalam penelitian hukum yang berpegang pada karakter ilmu hukum sebagai ilmu terapan. Hasil kajian dan analisis dengan menggunakan logika hukum, penafsiran hukum yang dilakukan dengan cara gramatikal, dan secara sistematis, argumentasi hukum serta asas-asas hukum yang pada gilirannya menghasilkan kesimpulan sebagai jawaban atas isu hukum yang harus dijawab.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. 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, 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.⁴

Otonomi yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dan intervensi pihak lain, yang dapat mengakibatkan ketergantungan. Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.⁵

Istilah otonomi atau autonomy secara etimologi berasal dari kata Yunani (autos) yang berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum

⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁵ I Nyoman Sumaryadi. 2005. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Jakarta : Citra Utama. hlm. 60

atau peraturan.⁶ Definisi otonomi daerah menurut C.J Franseen dalam Martin Jimung⁷ adalah hak untuk mengatur urusan-urusan daerah dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang dibuat dengannya. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sementara itu, Ateng Syafruddin memaknai otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Tetapi kebebasan itu terbatas karena merupakan perwujudan dari pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁸ Dalam pemberian tanggung jawab itu, menurut Ateng Syafruddin terkandung dua unsur yaitu :⁹

1. Pemberian tugas dalam arti jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Untuk mendukung proses penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah memerlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara proporsional dan berkeadilan. Atas dasar itu Undang-Undang Dasar yang menganut negara kesatuan mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik. Upaya ini dirumuskan ke dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen Kedua yang

⁶ *Ibid*

⁷ Martin Jimung.2005. Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah. Yogyakarta : Pustaka Nusantara. hlm. 38

⁸ *Ibid*

⁹ Didik Sukriono. 2010. Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa. Malang : Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang. hlm. 65

kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹⁰ Jadi otonomi merupakan subsistem dari sistem ketatanegaraan dalam kerangka kesatuan yang lebih besar. Ditinjau dari segi hukum ketatanegaraan khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena Negara kesatuan, yang mengandung kebebasan dan kemandirian dari satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya atas dasar desentralisasi ketatanegaraan dalam bentuk otonomi tersebut.

Menurut ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014, dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas-asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan

¹⁰ Bagir Manan. 2003. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta : UII Press. hlm. 24

kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan dipertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Asas desentralisasi yang menjadi ruh dalam pelaksanaan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini bertujuan agar peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat semakin membaik, pengembangan kehidupan demokrasi dan distribusi pelayanan publik yang semakin merata dan adil serta penghormatan terhadap budaya lokal dan perhatian atas potensi dan keanekaragaman daerah. Hakekat penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah dalam negara kesatuan, sesungguhnya didasarkan pada asas atau sistem desentralisasi, yakni pelimpahan/penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah (pusat) kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sebagai daerah otonom.

Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.¹¹

Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah dalam suatu negara, agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional. Menurut Josef Riwu Kaho, tujuan desentralisasi adalah:¹²

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;

¹¹ Syamsuddin Haris. 2007. Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. Jakarta. LIPPI Pres. hlm. 52

¹² Josef Riwu Kaho. 1997. Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada. hlm 12

- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat;
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah;
- e. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
- f. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan ketentuan-ketentuan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah memang memberikan peluang dan bahkan keleluasaan kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan daerah dan rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Menurut Bagir Manan, desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi

akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.¹³

Prinsip otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah otonomi seluas-luasnya kepada daerah agar pemerintah daerah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah. Tujuan yang harus dicapai adalah mewujudkan kemandirian daerah itu sendiri, dengan memanfaatkan potensi/kekayaan daerah sebesar besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Kewenangan untuk mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah adalah kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah.

Pemerintah Daerah sebagai bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut pemerintah daerah memiliki kewajiban salah satunya adalah memajukan kesejahteraan masyarakat. Segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah haruslah difokuskan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itulah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom diperlukan dukungan dari segi finansial. Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, mempunyai makna untuk membelanjai diri sendiri atau sumber-sumber pendapatan sendiri dan mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Idealnya, apabila setiap pemerintahan daerah dapat mandiri dan tidak tergantung kepada pemerintah pusat di bidang

¹³Bagir Manan. *Op.Cit.* hlm.174.

keuangan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya.¹⁴

Menurut Siswanto Sunarno, 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 kewajiban 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”.¹⁵

¹⁴Muja'hidah. 2009. Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota Terhadap Pengaturan Pajak Berkaitan Dengan Kriteria Penetapan Pajak Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, hlm.2-3.

¹⁵ Siswanto Sunarno. 2009. Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 8.

2. Kerja Sama Daerah

2.1. Konseptual Tentang Kerja Sama Daerah

Konsep kerja sama menurut Patterson (2008) dalam Warsono (2009) mendefinisikan Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah (*Intergovernmental Cooperation*) sebagai “*an arrangement between two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem*”. Konsep ini menyiratkan adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama. Atau dengan kata lain, pengaturan ini bersifat pengaturan bersama yang tentu saja berbeda karakteristiknya dibandingkan dengan pengaturan sendiri (internal pemerintah daerah). Sifat kerja sama sering ditafsirkan sebagai sukarela tetapi bukan berarti semaunya, karena kerja sama memiliki tujuan dan target tertentu yang harus dicapai oleh pihak-pihak yang bekerja sama. Oleh karena itu, aspek-aspek yang dikerja samakan dituangkan dalam program resmi dimana manfaatnya dinikmati bersama, biaya dan risiko ditanggung bersama.

Kerja Sama menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang (lembaga, pemerintah, dan sebagainya) untuk mencapai tujuan bersama.¹⁶ Jadi dalam istilah Kerja Sama ada unsur kegiatan, beberapa pihak dan pencapaian tujuan. Sedangkan menurut Pamudji (1985) Kerja Sama pada hakekatnya mengindikasikan ada 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 kerja sama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak

¹⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kerja%20sama>

termuat dalam satu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada obyek itu tidak terdapat kerja sama.

Pengertian kerjasama (*cooperation*) seringkali disamakan dengan kemitraan (*partnership*). Dalam hal ini, Kamus Umum Bahasa Indonesia dan *Cambridge International Dictionary of English* memberikan batasan yang hampir sama, dimana kerjasama didefinisikan sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa pihak (lembaga, pemerintah, dan sebagainya) untuk mencapai tujuan bersama (*to act work together for a particular purpose, or to help someone willingly when help is requested*); sedangkan kemitraan didefinisikan sebagai perihal hubungan (jalinan Kerja Samadan sebagainya) sebagai mitra (*partnership is the state for being a partner*). Sementara itu dalam khazanah akademik, Flo Frank and Anne Smith (2000: 5) menyatakan bahwa kerja sama dapat didefinisikan sebagai suatu hubungan dua pihak atau lebih yang mempunyai tujuan bersama, yang berjanji untuk melakukan sesuatu bersama-sama. Kerja sama adalah tentang orang-orang yang bekerjasama bersama-sama dalam suatu hubungan yang menguntungkan, selalu mengerjakan sesuatu hal bersama-sama yang mungkin tidak dapat dicapai sendirian (dalam LAN, 2004). Adapun dalam acuan *Intergovernmental Cooperation*, kerjasama antar pemerintahan didefinisikan sebagai suatu susunan antara dua pemerintah atau lebih untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, penyediaan suatu layanan atau memecahkan masalah satu sama lain secara bersama.¹⁷

Secara historis, mekanisme kerja sama 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 kerja

¹⁷ Tri Widodo W. Utomo. Prospek Dan Pengembangan Kerja Sama Antar Daerah Kabupaten/Kota Di Kalimantan Timur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pembangunan Dan Pelayanan Masyarakat. <file:///C:/Users/ACER/Downloads/17-Article%20Text-25-2-10-20140302.pdf>. hlm 70

sama saling bantu membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya. Dalam perkembangan lanjutan, mekanisme kerja sama ini tidak hanya diterapkan pada situasi “*emergency*” saja tetapi juga pada pengaturan kerja sama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs.¹⁸

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.

Penyelenggaraan kerja sama daerah dilaksanakan berdasarkan Asas :

- a. Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kerja sama daerah harus mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara memahami dan menampung harapan dan keinginan Masyarakat secara cermat. Asas ini menuntut agar dalam penyelenggaraan kerja sama daerah, pihak-pihak yang bekerjasama selalu mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan daerahnya sendiri, kepentingan pribadi ataupun kepentingan golongan tertentu
- b. Kepastian Hukum, yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah terjaminnya hak dan kewajiban yang sama dalam penyelenggaraan Kerjasama daerah.
- c. Profesionalitas, yang dimaksud “profesionalitas” adalah pelaksanaan Kerja sama daerah harus sesuai dengan bidang

¹⁸ Yeremias T. Keban, Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, dan Prinsip. hlm 6

urusan pemerintahan dan sesuai dengan standar operasional prosedur yang sudah ditetapkan dan berlaku.

- d. Partisipatif, yang dimaksud “partisipatif” adalah peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat masing-masing daerah yang bekerja sama
- e. Akuntabilitas, yang dimaksud “akuntabilitas” adalah semua proses penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Saling Menguntungkan, yang dimaksud dengan “saling menguntungkan” adalah penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat menguntungkan masing-masing daerah khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- g. Persamaan Kedudukan, yang dimaksud dengan “persamaan kedudukan” adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama.
- h. Transparansi, yang dimaksud dengan “transparansi” adalah setiap pelaksanaan kerja sama daerah dapat dengan mudah diketahui dan/atau diakses oleh setiap pemangku kepentingan termasuk masyarakat.
- i. Konsensus, yang dimaksud dengan “konsensus” adalah kesepakatan para pihak untuk saling bekerja sama yang dalam hal ini antar Daerah, Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri, dan daerah dengan pihak ketiga. Asas ini memberikan kesempatan bagi pihak yang bekerjasama memiliki kepentingan berbeda untuk menyampaikan pandangannya serta mengakomodasikan pencapaian kesepakatan oleh pihak tersebut

secara secara musyawarah mufakat dan tidak memihak kepada pihak tertentu.

- j. Efektif, yang dimaksud dengan “efektif” adalah penyelenggaraan kerja sama daerah dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditentukan serta sesuai dengan standard capaian yang ditetapkan.
- k. Efisien, yang dimaksud dengan “efisien” adalah dalam penyelenggaraan kerja sama daerah penggunaan anggaran dalam pelaksanaan kerjasama dilakukan secara bertanggungjawab.
- l. Itikad baik, yang dimaksud dengan “itikad baik” adalah kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama.
- m. Kolaborasi, yang dimaksud dengan “kolaborasi” adalah konsep yang digunakan untuk menjelaskan hubungan kerja sama yang dilakukan selama usaha penggabungan pemikiran oleh para pihak dalam melaksanakan kerja sama.
- n. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dimaksud dengan “mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” adalah seluruh pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih tegas memberikan legalitas untuk dilaksanakannya kerja sama, baik kerja sama dengan daerah lain, kerja sama dengan pihak ketiga maupun kerja sama dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri. Dalam Pasal 363 (1) dinyatakan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan

publik serta saling menguntungkan. Selanjutnya Pasal 369 menyatakan dengan tegas akan pentingnya dilakukan kerja sama. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan pelayanan publik pada masyarakat, Pemerintah Daerah dapat mengadakan kerja sama, kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak hanya sebatas kerja sama antar daerah tetapi juga dapat dilakukan dengan Pihak Ketiga, hal tersebut sesuai dengan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 363 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa “Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Daerah dengan:

- a. Daerah lain;
- b. Pihak Ketiga; dan/atau
- c. Lembaga atau Pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerja sama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, Dimana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerja sama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dan lain sebagainya. Kerja sama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerja sama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.¹⁹

2.2 Bentuk Kerja Sama Daerah

Dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan pembangunan di daerah, pemerintah daerah dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam mengatasi keterbatasan sumber daya, baik manusia maupun

¹⁹ *Ibid*

keuangan. Salah satu upaya untuk mengatasi keterbatasan tersebut adalah melalui kerja sama yang dilakukan antar daerah.

Adanya keterkaitan (*interconnection*) dan saling ketergantungan (*interdependence*) antara pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah daerah lainnya dalam penyelenggaraan urusan Dan/atau kewenangan tertentu, menuntut adanya dukungan pihak lain. Dalam konteks ini, alasan utama diperlukan kerja sama antara pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama, dan potensi sengketa/konflik kewenangan dapat dicegah.²⁰

Kerja sama antar daerah secara umum terjadi karena beberapa hal, diantaranya adalah adanya saling ketergantungan dalam aktivitas ekonomi, perbedaan dalam kepemilikan sumber daya, kebutuhan spesialisasi dengan maksud meningkatkan nilai tambah suatu daerah; serta karena kondisi geografis dan karakteristik yang berbeda. Dalam hal ini, paling tidak terdapat 2 (dua) jenis kerja sama antar daerah, yakni:

- a. Kerja sama antar dua pemerintah daerah dimana salah satu pemerintah daerah melakukan perjanjian kerja sama dengan pemerintah daerah lainnya untuk menyediakan pelayanan berdasarkan harga yang telah ditetapkan. Kategori ini dikenal sebagai kerja sama pelayanan.
- b. Kerja sama dimana kepentingan pemerintah-pemerintah daerah yang berpartisipasi setuju untuk bersama-sama menanggung dalam hal pelaksanaan fungsi-fungsi atau pembangunan dan pengoperasian suatu fasilitas. Kategori ini dikenal sebagai kerja sama pembangunan dan pengelolaan.²¹

²⁰ Muhammad Fauzan dan Kadar Pamuji. Model Kerja Sama Antar Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran. Jurnal Media Hukum, Volume 21 Nomor 2 Tahun 2014. hlm 199.

²¹ Tri Widodo W. Utomo. *Op. Cit.* hlm 71

Mengenai tipe-tipe atau bentuk kerja sama regional, Tri Widodo W. Utomo mengklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis berdasarkan anggota yang tergabung dalam forum kerja sama tersebut, yakni:

1. Kerja sama pembangunan antar propinsi (*inter-provinces development cooperation*). Forum Kerja Sama seperti ini terdiri dari beberapa propinsi yang berdekatan.
2. Kerja sama pembangunan antara propinsi dengan kabupaten/kota di sekitarnya, misalnya Badan Kerja sama Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Wilayah kabupaten/kota yang mengelilingi propinsi tadi pada umumnya berfungsi sebagai wilayah penyangga (*hinterland*), misalnya sebagai wilayah permukiman, pembuangan sampah, wilayah resapan, dan sebagainya. Dengan demikian, hubungan yang terjadi adalah hubungan antara pusat dengan pinggiran (*the central – periphery relationship*).
3. Kerja sama pembangunan antara kabupaten/kota. Forum ini terdiri dari beberapa daerah otonom dalam satu propinsi atau lebih. Secara lebih dalam, forum ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) tipe, yaitu:
 - a. Kerja sama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota yang berada cukup jauh dari pusat kota propinsi. Contoh kerja sama dengan pola ini adalah Barlingmascakeb (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap and Kebumen).
 - b. Kerja sama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota, yang salah satu diantaranya berfungsi pula sebagai ibukota propinsi. Contoh kerja sama dengan pola ini adalah forum pembangunan Bandung Raya.
 - c. Kerja sama pembangunan antara dua atau lebih kabupaten/kota dalam wilayah provinsi yang berbeda. Contoh kerja sama dengan pola ini adalah Pawonsari (Kab.

Pacitan di Jawa Timur, Kab. Wonogiri di Jawa Tengah, serta Gunungkidul atau Wonosari di Propinsi DIY).²²

Sementara itu menurut LAN, pada prinsipnya kerja sama antar daerah dapat dilakukan pada semua tingkat pemerintah daerah yang memiliki hak otonom. Kerja sama antar daerah dapat dilakukan antara:

- a. Pemerintah provinsi dengan pemerintah provinsi lainnya;
- b. Pemerintah kota/kabupaten dengan pemerintah kota/kabupaten yang berada dalam satu wilayah provinsi;
- c. Pemerintah kota/kabupaten dengan pemerintah kota/kabupaten yang berada di lain wilayah provinsi;
- d. Pemerintah provinsi dengan pemerintah kota/kabupaten yang berada di wilayah provinsi yang sama;
- e. Pemerintah provinsi dengan pemerintah kota/kabupaten yang berada di wilayah provinsi yang berlainan.

Bentuk kerja sama yaitu meliputi bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis. Bentuk "*handshake agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*misunderstanding*),
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerja sama yang didasarkan atas perjanjian tertulis. Bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerja sama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

²² *Ibid.* hlm 72

2.3. Prinsip Kerja Sama Daerah

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian agar dapat berhasil melaksanakan Kerja sama antar daerah tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “*good governance*”. Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antara Daerah yaitu:

1. **Transparansi.** Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerja sama tersebut, tanpa ditutup-tutupi.
2. **Akuntabilitas.** Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus bersedia untuk bertanggungjawab, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerja sama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.
3. **Partisipatif.** Dalam lingkup kerja sama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.
4. **Efisiensi.** Dalam melaksanakan kerja sama 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 hasil yang lebih tinggi.
5. **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 kerja sama dengan hasil yang nyata diperoleh.

6. Konsensus. Dalam melaksanakan kerja sama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerja sama tersebut.
7. Saling menguntungkan dan memajukan. Dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerja sama.²³

Selain prinsip umum di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah yaitu:²⁴

1. Kerja sama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas
2. Keterikatan yang dijalin dalam kerja sama tersebut harus didasarkan atas saling membutuhkan
3. Keberadaan kerja sama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat
4. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati
5. Harus tertib dalam pelaksanaan kerja sama sebagaimana telah diputuskan
6. Kerja sama tidak boleh bersifat politis dan bernuansa KKN
7. Kerja sama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.

²³ Yeremias T. Keban, Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip, http://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban_2009101413-1110_2258_0.pdf.

²⁴ *Ibid*

2.4. Urgensi Dan Manfaat Kerja Sama Daerah

Kerja sama antar daerah (KAD) maka tidak terlepas dari beberapa isu strategis dan menarik yang berkaitan dengan urgensi kerja sama antar pemerintah daerah selama ini, yakni:

1. Peningkatan Pelayanan Publik

Kerja sama antar daerah diharapkan menjadi salah satu metode inovatif dalam meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan publik. Efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan sebagainya juga menjadi isu yang penting, terutama untuk daerah-daerah tertinggal. Peningkatan pelayanan publik ini juga termasuk pembangunan infrastruktur. Infrastruktur ini bisa mencakup jaringan jalan, pembangkit listrik dan sebagainya.

2. Kawasan Perbatasan.

Kerja sama dalam hal keamanan di kawasan perbatasan juga menjadi salah satu isu strategis, selain dalam hal keamanan, kerja sama di kawasan-kawasan perbatasan juga difokuskan pada pengembangan wilayah karena daerah-daerah di kawasan perbatasan ini sebagian besar adalah daerah tertinggal.

3. Tata Ruang

Keterkaitan tata ruang antar daerah diperlukan dalam hal-hal yang dapat mempengaruhi lebih dari satu daerah seperti Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan lingkungan dan sebagainya.

4. Penanggulangan Bencana dan Penanganan Potensi konflik.

Usaha mitigasi bencana dan tindakan pasca bencana, saat keadaan bencana daerah sangat membutuhkan koordinasi dan kerja sama yang baik antar daerah-daerah yang berdekatan.

5. Kemiskinan dan Pengurangan Disparitas Wilayah

Keterbatasan kemampuan, kapasitas dan sumber daya yang berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan (kesenjangan sosial). Melalui kerja sama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi lokal, dalam rangka menekan angka kemiskinan dan mengurangi disparitas wilayah.

6. Peningkatan Peran Provinsi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan perlunya peningkatan peran provinsi, termasuk dalam memfasilitasi penyelesaian permasalahan-permasalahan antar daerah. Untuk itu diperlukan peningkatan kemampuan provinsi dalam menyelenggarakan dan mendorong kerja sama antar daerah (*Local government cooperation*). Peran ini terutama dalam kapasitas provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan sebagai fasilitator dan katalisator kerja sama antar daerah.

8. Pemekaran Daerah

Kerja Sama Antar Daerah (KAD) dapat menjadi salah satu alternatif lain untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik selain kebijakan pemekaran daerah. Hal ini meningkat kebijakan pemekaran lebih banyak memerlukan sumberdaya dibandingkan dengan kerja sama antar daerah, dan perkembangan daerah otonom baru, tidak selalu memberikan hasil yang diinginkan.

Kerja sama daerah mencerminkan adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama. Keban (1999) menyatakan bahwa dengan melakukan kerjasama daerah dapat mendatangkan berbagai manfaat sebagai berikut :

1. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar.

Dengan kerjasama antar pemerintah daerah, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya daripada kalau ditangani sendiri-sendiri. Mereka bisa bekerjasama untuk mengatasi hambatan lingkungan atau mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi.

2. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi.

Dengan kerjasama, masing-masing daerah akan mentransfer kepandaian, ketrampilan, dan informasi, misalnya daerah yang satu belajar kelebihan atau kepandaian dari daerah lain. Setiap daerah akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.

3. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya.

Dengan kerjasama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Bila suatu daerah secara sendiri memperjuangkan kepentingannya, ia mungkin kurang diperhatikan, tetapi bila ia masuk menjadi anggota suatu forum kerjasama daerah, maka suaranya akan lebih diperhatikan.

4. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik.

Dengan kerjasama, daerah-daerah yang semula bersaing ketat atau sudah terlibat konflik, dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut.

5. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan.

Masing-masing daerah akan merasa dirinya tidak dirugikan karena ada transparansi dalam melakukan hubungan kerjasama. Masing-masing daerah yang terlibat kerjasama memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.

6. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjakasikan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.
7. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecenderungan “ego daerah” dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh.

Selain itu dengan kerja sama maka ada banyak manfaat juga yang diperoleh:

1. Manajemen konflik antar daerah.

Kerja sama antar daerah dapat menjadi forum interaksi dan dialog antar aktor utama daerah. Dengan adanya forum seperti ini maka dapat memberikan pemahaman terhadap permasalahan dan meningkatkan toleransi antar daerah sehingga konflik antar daerah dapat diantisipasi.

2. Efisiensi dan standarisasi pelayanan.

Kerja sama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah-daerah untuk membangun aksi bersama. Dalam konteks pelayanan publik, kerja sama antar daerah sangat mendukung daerah dalam menerapkan efisiensi dan standarisasi pelayanan antar daerah. Hal ini tentu mendukung pelayanan publik yang optimal di daerah.

3. Pengembangan Ekonomi

Kerja sama antar daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di suatu wilayah. Hal ini disebabkan karena logika pengembangan ekonomi tidak selalu sama dengan logika penguasaan wilayah administrasi. Seringkali terjadi pengembangan ekonomi suatu wilayah tidak bisa maksimal karena wilayah yang mencakupi beberapa teritori daerah. Apabila tidak ada kerja sama antar daerah, maka perkembangan wilayah tidak maksimal. Dengan demikian kerja sama antar daerah juga dapat mendorong terjadinya pengembangan ekonomi daerah.

4. Pengelolaan Lingkungan

Kerja sama antar daerah mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama. Sama seperti poin sebelumnya wilayah pelestarian juga tidak selamanya dengan teritori administrasi. Tanpa kerja sama antar daerah, penanganan lingkungan tidak akan berjalan sinergis sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, tidak saja bagi daerah tersebut tetapi juga bagi daerah tetangga lainnya, seperti: kebakaran hutan, banjir dan tanah longsor. (Pratikno et.al. 2004:134-135)

Selain itu kerja sama antar daerah juga sangat bermanfaat bagi daerah karena adanya:

1. *Sharing of experiences*; Dengan kerja sama antar daerah maka daerah dapat berbagi pengalaman dengan daerah lain. Di sini kemungkinan untuk meniru atau mengadopsi kebijakan atau strategi dalam menangani permasalahan atau mengelolah sumberdaya dapat terjadi. Strategi yang dipakai oleh daerah lain dapat dipakai untuk menangani permasalahan di daerah yang lain.
2. *Sharing of benefits*; kedua daerah dapat berbagi keuntungan melalui pengelolaan sumberdaya yang sama dengan demikian

keuntungan dapat dibagi bersama sesuai dengan porsinya masing – masing

3. *Sharing of burdens*; dengan kerja sama antar daerah kedua daerah dapat bersama-sama menanggung biaya secara proporsional dan tidak ada daerah yang terbebani.

Kesadaran akan pentingnya kerja sama antar daerah seperti yang disebutkan di atas sudah menjadi kesadaran bersama semua pihak di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan dijaminnya kerja sama antar daerah dalam UU No. 23 tahun 2014, Bab XVII tentang Kerja Sama dan perselisihan dalam Pasal 363 sampai dengan Pasal 370.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

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 menyaring (abstrak) sifat-sifat khusus yang melekat pada aturan-aturan yang konkrit untuk memperoleh sifat-sifatnya yang abstrak.

Asas-asas hukum adalah nilai yang melandasi kaedah hukum.²⁵ Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bukan peraturan (*een rechtsbeginselen is niet een rechtregel*). Namun tidak ada hukum bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang melandasai (*het recht is niet te begrijpen zonder die beginselen*). Pemahaman tersebut menunjukkan untuk memahami

²⁵Arief Sidharta. 1996. Refleksi Tentang Hukum. Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm. 121

hukum tidak hanya melihat pada aturannya tetapi juga harus memahami asas-asas yang melandasi. Asas-asas hukum harus tampak sebagai pengarah dalam pembentukan dan penegakan hukum. J.J.H. Bruggink memberikan batasan tentang asas hukum yaitu sejenis meta-kaidah berkenaan dengan kaidah- kaidah perilaku. Asas hukum berfungsi sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif.²⁶

Asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni: ²⁷

1. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum. Undang-undang yang bersifat umum adalah undang-undang yang mengatur persoalan-persoalan pokok secara umum dan berlaku secara umum pula. Undang-undang yang bersifat khusus adalah undang-undang yang mengatur persoalan-persoalan pokok, tetapi mengaturnya secara khusus. Undang-undang yang bersifat khusus bisa terjadi karena sifat hakikat dari masalah atau persoalannya sendiri, atau bisa juga karena adanya kepentingan yang hendak diatur mempunyai nilai instrinsik yang khusus, sehingga perlu pengaturan secara khusus;
2. Undang-undang tidak dapat berlaku surut. Asas undang- undang tidak berlaku surut berkaitan dengan lingkungan kuasa waktu yaitu yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau perundang-undangan. Ketentuan asas ini dapat dikecualikan untuk hal-hal yang secara khusus berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan undang-undang pula;

²⁶ *Ibid.* hlm 123-133.

²⁷ Ronny Sautma Hotma Bako. 1999. Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia. Bandung : Penerbit PT.Citra Aditya Bakti. hlm 61-62

3. Undang-undang baru mengenyampingkan ketentuan undang-undang lama. Asas undang-undang baru mengenyampingkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang yang lama bisa dilakukan apabila ada sesuatu masalah yang diatur dalam suatu undang-undang yang lama, telah diatur dalam undang-undang yang baru, dan otomatis yang berlaku adalah undang-undang yang baru itu.

Pembentukan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan kehidupan bersama, merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara dunia sosial dan dunia hukum, sejak saat itu kejadian dalam masyarakat pun mulai ditundukkan pada tatanan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa pembuatan hukum meliputi bahan dan struktur. Bahan menunjuk kepada isi, sedangkan struktur menunjuk pada sekalian kelengkapan organisatoris yang memungkinkan hukum itu dibuat. Tanpa wadah struktur tertentu, pembuatan hukum belum tentu bisa dijalankan. Pengadaan struktur menyangkut penyusunan suatu organisasi yang akan mengatur kelembagaan dan mekanisme kerja.²⁸

Untuk itulah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya melibatkan masyarakat, selain membantu pemerintah dalam mempertimbangkan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut lebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Artinya, tidak menimbulkan banyak protes dari mereka yang terkena peraturan itu.²⁹

Kaidah hukum dikatakan memiliki keberlakuan faktual jika kaidah itu dalam kenyataan sungguh-sungguh di dalam masyarakat

²⁸ Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad. hlm. 35.

²⁹ *Ibid.* hlm 71

nyata-nyata dipatuhi oleh masyarakat dan pemerintah/pejabat. Ini berarti kaidah hukum itu efektif karena ia berhasil mempengaruhi para warga dan pemerintah. Dalam perspektif sosiologi hukum, maka hukum itu tampil sebagai *das sein-sollen*, yakni kenyataan sosiologikal (perilaku sosial yang sungguh-sungguh yang terjadi dalam kenyataan masyarakat riil yang mengacu keharusan normatif (kaidah)).³⁰

Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam "*L'esprit des Louis*" mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: ³¹

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana, mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau pengubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat debatable (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik.

³⁰ *Ibid*, hlm. 123.

³¹Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Malang: UMM Press. hlm. 124-125.

Pembentukan norma hukum dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu pertama norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang lebih rendah; kedua, menentukan sendiri prosedur pembentukan serta isi dari norma yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya sendiri. Suatu norma yang lebih tinggi sekurang-kurangnya menentukan organ yang membuat norma yang lebih rendah. Suatu norma yang pembentukannya sama sekali tidak ditentukan oleh suatu norma lain.³²

Dalam konteks otonomi daerah maka kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau juga bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara (*staatsgrundgesetz*) disebutkan pada Pasal 18 ayat (6) bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Sejalan dengan uraian tersebut di atas maka tidak semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, tetapi dapat diserahkan untuk diatur atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi

³² Yohanes Golot Tuba Helan, *Op. cit*, hlm. 113.

dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan dan menjadi urusan rumah tangga daerah diikuti atau disertai dengan pemberian kewenangan, sehingga daerah dapat berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan sendiri (*legislatieve bevoegheid*, *legislative power*)³³. Peraturan yang dibuat oleh daerah itu berlaku untuk masing-masing wilayah/teritorial.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasikan individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku.³⁴ Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkritisasi dari asas hukum.

Perda sebagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan pengejawantahan dari beberapa sendi ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, seperti:³⁵

1. Sendi Negara berdasarkan atas hukum dan Negara berkonstitusi.
2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

³³ Lendy Siar. 2001. Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah. Bandung : Tesis Program Pascasarjana Unpad. hlm. 43.

³⁴ *Ibid.* hlm 48

³⁵ *Ibid.* hlm 49

3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Asas hukum ini merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layaknya disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.³⁶

Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, yaitu:³⁷

a. Asas-asas formal

1. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
2. Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
3. Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
4. Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang di bentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
5. Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).

b. Asas-asas materiil

³⁶ Satjipto Rahardjo. *Op.cit.* hlm. 85.

³⁷ Lendy Siar. *Op. cit.* hlm. 52.

Yang menjadi asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk systematiek*);
2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakeheids beginsel*);
4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheid beginsel*);
5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*).

Selanjutnya, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1) Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2) Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3) Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) Asas Kenusantaraan

Dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6) Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7) Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechtszekerheid*)

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) Asas Keseimbangan, Kerasasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Secara geografis Kabupaten Tanah Bumbu terletak di antara 2052' – 3047' Lintang Selatan dan 115015' – 116004' Bujur Timur. Kabupaten Tanah Bumbu adalah salah satu kabupaten dari 13 (tiga belas) kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan yang terletak persis di ujung tenggara Pulau Kalimantan. Batas-batas wilayah Kabupaten Tanah Bumbu adalah sebagai berikut :

Sebelah Barat : Kab. Banjar dan Kab. Tanah Laut

Sebelah Utara : Kab. Kotabaru

Timur : Kab. Kotabaru

Sebelah Selatan : Laut Jawa

Kabupaten Tanah Bumbu berbatasan langsung dengan wilayah laut, dengan luas laut diperkirakan lebih dari 3.700 km², sedangkan panjang pantai ±158,7 Km. Kabupaten Tanah Bumbu merupakan kabupaten yang mempunyai luas wilayah nomor 2 (dua) se-Provinsi Kalimantan Selatan setelah Kabupaten Kotabaru dengan luas wilayah ± 4.890.30 Km² atau 489.030 Ha serta terdiri dari 12 Kecamatan dan 144 Desa dan 5 Kelurahan, yaitu :

Berdasarkan letak geografis Kabupaten Tanah Bumbu mempunyai posisi strategis yang sangat potensial menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antar daerah, 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 dimulai mencari dan mengali potensi dan sumber daya yang menjadi prioritas untuk dijadikan objek kerja sama. Dengan demikian pemerintah daerah harus

benar-benar mengetahui mengapa potensi dan sumberdaya itu dipilih menjadi objek kerja sama. Selanjutnya, dengan memanfaatkan informasi potensi dan sumberdaya daerah yang dimiliki dapat dipilih menjadi objek kerja sama daerah.

Kerja sama daerah dimulai dari tahap persiapan, yang dimaksudkan disini pemerintah daerah melakukan pemetaan secara mendalam terkait dengan potensi, sektor, dan sumber daya yang dimiliki oleh daerah yang akan dijadikan objek kerja sama. Pemetaan tersebut dijadikan alat ukur dalam memahami secara mendalam sampai nilai kebermanfaatan yang akan didapat oleh para pihak kerja sama dan pemerintah daerah. pemetaan tersebut didukung oleh data dan informasi yang dimiliki oleh pemerintah daerah itu sendiri, langkah awal ini nantinya menjadi gambaran secara utuh terhadap potensi dan sumberdaya yang bisa dimanfaatkan secara bersama-sama dengan pihak lain dalam melakukan kerja sama daerah. untuk itu pengalihan terhadap objek yang dikerjasamakan menjadi sangat penting, dibutuhkan kreatifitas dari pihak pemerintah daerah dalam menggali objek-objek kerja sama daerah.

Permasalahan pemahaman terhadap potensi dan sumberdaya yang dimiliki daerah dalam pelaksanaan kerja sama daerah merupakan titik awal dan vital untuk mendalami pelaksanaannya. Pemerintah daerah harus menyadari nilai kebermanfaatan dari sebuah kerja sama yang dilakukan, kerja sama daerah untuk dapat membangun sinergitas dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan pihak-pihak lain dalam melakukan kerja sama daerah.

Potensi dan kemampuan tiap daerah yang sangat memiliki varian perbedaan yang tinggi, tingginya varian tersebut dilandaskan berdasarkan kepada letak yang berbeda dan potensi serta sumber daya alam yang berbeda pula. Oleh karena itu mengatasi permasalahan seperti ini diperlukan suatu identifikasi dan analisis agar kerja sama yang dilaksanakan berbasis pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Keterbatasan kemampuan dan kehadalan pemerintah daerah sangat terasa dalam mengali dan mengelola potensi dan sumberdaya yang dimiliki, maka untuk itu ruang kerja sama daerah dibuka untuk memfasilitasi sekaligus memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi dan sumber daya yang dimiliki. Setidaknya pemerintah daerah, mampu memetakan potensi dan sumberdaya yang dapat dimanfaatkan pengelolaanya bersama dan menjadikan sebagai objek kerja sama, sehingga keterbatasan kemampuan daerah dalam pengelolaan sumber tersebut dapat terpenuhi. Pemetaan potensi dan sumberdaya yang dijadikan objek kerja sama tersebut dilakukan dengan menilai seberapa besar kebermanfaatannya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Kerja sama daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, daerah tertinggal. Kerja sama daerah dapat mengoptimalkan potensi daerah, kerja sama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi atau konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah ini membawa implikasi perubahan signifikan terhadap hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemberian peranan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam penataan pelaksanaan pemerintahan yang baik;
- b. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik;

- c. Mengoptimalkan potensi daerah melalui kerja sama daerah yang saling menguntungkan dan peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumberdaya secara lebih optimal;
- d. Terciptanya sinergi antar daerah dalam mengatasi kesenjangan antar wilayah melalui perencanaan pembangunan daerah dan implementasi pengembangan wilayah yang sinergis dan selaras;
- e. Meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
- f. Meningkatkan peran serta Masyarakat dalam pembangunan daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai landasan.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil inventarisir terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dalam pembuatan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

Penyusunan peraturan perundang-undangan ini memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu prinsip yang dikenal yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya (*lex superiore derogat lex inferiore*).

Berdasarkan pada prinsip *lex superiore derogat lex inferiore* maka materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip dasar ini menjadi landasan bahwa dalam penyusunan rancangan peraturan daerah berkaitan dengan Kerja Sama Daerah. Oleh karenanya, perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu terhadap hukum positif (dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di atas peraturan daerah) yang berkaitan dengan Kerja Sama Daerah. Dengan adanya identifikasi yang demikian ini diharapkan dapat dilakukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi secara penuh terhadap rancangan peraturan daerah yang disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur baik secara langsung ataupun secara tidak langsung.

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek evaluasi terdiri dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis formil dan dasar yuridis materiil, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat, masing-masing selanjutnya akan diuraikan dibawah ini.

A. Peraturan Perundang-undangan Yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah

Secara hierarki dan kronologis peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan sebagai acuan dalam pengaturan Ranperda Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah ini, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6);
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu dan Balangan di Propinsi Kalimantan Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4265);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
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 beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
8. 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);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
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 Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2);

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547);
15. 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);
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri Dan Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga Di Luar Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 513).

B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam menyusun Ranperda tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu perlu diperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang setara dengan undang-undang; (2) peraturan pemerintah; (3) peraturan menteri; dan (4) peraturan daerah; yang memiliki hubungan dengan Ranperda tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu, dengan menganalisis hubungan tersebut dapat dirancang pasal-pasal di dalam Ranperda Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

Dari hasil inventarisasi peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan sebagai acuan dalam pengaturan Raperda, maka diklasifikasikan keterkaitannya, yaitu:

- 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.³⁸ Ketentuan ini 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.³⁹

Berkaitan dengan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua

³⁸ Munir Fuady. 1996. Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga). Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm. 424.

³⁹

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai dasar dalam menyusun ketentuan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Bumbu sebagai daerah otonom. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pasal 236 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Sebagai daerah otonom pemerintah daerah kabupaten, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan perwakilan Rakyat (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda

adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.⁴⁰

Keterkaitan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dapat dikemukakan bahwa salah satu dasar hukum pembentukan Perda, sebagaimana ditentukan dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 angka 39 yang menegaskan bahwa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang wajib dijadikan dasar hukum pembentukan Perda. UU Pemerintahan Daerah yang ada sekarang yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Kemudian, Pasal 9 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal itu berarti Kabupaten Tanah Bumbu dapat membentuk Perda dalam menjalankan otonomi daerah.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan pengaturan dalam Peraturan Daerah berdasarkan delegasi dan atribusi. Dalam hal delegasi, pembentukan peraturan daerah harus diperintahkan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴¹ Dalam hal atribusi, pembentukan peraturan daerah dilakukan berdasarkan kewenangan, baik kewenangan yang ditugaskan oleh Undang-undang sektoral yang termasuk dalam penyelenggaraan

⁴⁰Siswanto Sunarno. *Op. Cit.* hlm. 37.

⁴¹ Lihat frasa “diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

otonomi daerah dan tugas pembantuan,⁴² serta menampung kondisi khusus daerah.⁴³

Kaitan dengan kerja sama daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa 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 :

1. Daerah lain

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

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.

⁴²“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.” Lihat: Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴³ Lihat frasa “materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah” dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- 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 perundang-undangan.

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

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama 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. Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (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. Dalam pelaksanaan KSDD, daerah diwakili Gubernur atau bupati/wali kota gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah. Namun Gubernur atau bupati/wali kota dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk perjanjian kerja sama.

Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain meliputi 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.

Objek KSDD merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Untuk itu Daerah menetapkan prioritas objek KSDD berdasarkan perencanaan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian Daerah dapat melaksanakan KSDD yang objeknya belum tercantum dalam perencanaan pembangunan daerah dengan ketentuan untuk:

- a. mengatasi kondisi darurat;
- b. mendukung pelaksanaan program strategis nasional; dan/atau
- c. melaksanakan penugasan berdasarkan asas tugas pembantuan

Dalam pelaksanaan KSDD tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan, ketertiban umum, kepentingan nasional, dan atau peraturan perundang-undangan.

Daerah yang akan melaksanakan kerja sama wajib, melakukan pemetaan urusan pemerintahan sesuai potensi dan karakteristik daerah. Pemetaan potensi dan karakteristik daerah ini disusun dengan melakukan koordinasi teknis di Tingkat provinsi jika KSDD dilaksanakan antara daerah dalam satu provinsi yang sama, namun jika oleh antar daerah 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, maka koordinasi teknis dilakukan di Tingkat nasional.

Penyelenggaraan KSDD melalui beberapa tahapan, sebagai berikut :

1. Persiapan;
2. Penawaran;
3. Penyusunan kesepakatan Bersama;
4. Penandatanganan kesepakatan Bersama;
5. Persetujuan DPRD;
6. Penyusunan perjanjian kerja sama;
7. Penandatangan perjanjian kerja sama;
8. Pelaksanaan;
9. Penatausahaan; dan
10. Pelaporan.

KSDD dapat berakhir, dalam hal :

1. Berakhirnya jangka waktu KSDD;
2. Tujuan KSDD telah tercapai;
3. Terdapat kesepakatan para pihak untuk mengakhiri kerja sama;
4. Terjadi perubahan kebijakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan KSDD tidak dapat dilaksanakan; dan/atau
5. Objek KSDD hilang atau musnah.

KSDD tidak dapat berakhir meskipun terjadi pergantian kepemimpinan di daerah yang bekerja sama kecuali berdasarkan ketentuan sebagaimana ketentuan di atas.

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.⁴⁴

Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (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.

Dalam pelaksanaan KSDPK, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah. Gubernur atau bupati/wali kota dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk menandatangani kontrak/perjanjian kerja sama.

Pihak ketiga yang dapat menjadi mitra dalam KSDPK terdiri atas:

- a. perseorangan;
- b. badan usaha yang berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. organisasi baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KSDPK 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; dan
- d. Kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan

⁴⁴ Mekanisme pemberian bantuan dana kepada daerah untuk melaksanakan Kerja Sama Wajib dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Objek KSDPK meliputi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. 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:

- a. mengatasi kondisi darurat;
- b. mendukung pelaksanaan program strategis nasional; dan/atau
- c. 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.

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

Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (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. Sedangkan yang dimaksud dengan Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (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.

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.
 - a. 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 pelayanan 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 kerja sama daerah, seperti : tahapan kerja sama daerah, sekretariat kerja sama, pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan, dan dukungan program pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Urusan Pemerintahan⁴⁵ yang menjadi Objek KSDD terdiri atas:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 1. pendidikan;
 2. kesehatan;
 3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 5. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 6. sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 1. tenaga kerja;
 2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 3. pangan;
 4. pertanahan;
 5. lingkungan hidup;
 6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 9. perhubungan;
 10. komunikasi dan informatika;

⁴⁵ Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 12. penanaman modal;
 13. kepemudaan dan olah raga;
 14. statistik;
 15. persandian;
 16. kebudayaan;
 17. perpustakaan; dan
 18. kearsipan.
- c. Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:
1. kelautan dan perikanan;
 2. pariwisata;
 3. pertanian;
 4. kehutanan;
 5. energi dan sumber daya mineral;
 6. perdagangan;
 7. perindustrian; dan
 8. transmigrasi.

Isi Naskah Kesepakatan Bersama dalam pelaksanaan KSDD dan KSDPK terdiri atas:

- a. Komparisi;
- b. Para pihak dalam Kesepakatan Bersama;
- c. Konsideran;
- d. Isi Kesepakatan Bersama, paling sedikit memuat:
 1. maksud dan tujuan;
 2. objek Kesepakatan Bersama;
 3. ruang lingkup;
 4. pelaksanaan;
 5. jangka waktu;

6. surat-menyurat;dan

7. lain-lain.

e. Penutup

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus didasarkan pada tiga landasan penting, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

Landasan filosofis adalah menyangkut pemikiran-pemikiran mendasar yang menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat dengan tujuan bernegara, kewajiban Negara melindungi masyarakat, bangsa dan hak-hak dasar warga Negara sebagaimana tertuang dalam UUD 1945. Landasan Sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat terkait dengan materi muatan peraturan. Landasan Yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi materi yang diatur.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan tentang pengaturan terkait Kerja Sama Daerah yang dibentuk dengan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan pengertian tersebut di atas, landasan filosofis dibentuknya peraturan tentang Kerja Sama Daerah, karena itu melindungi dan mengelolanya secara baik adalah sebuah keniscayaan.

Alinea Keempat UUD 1945, memberi mandat pula bahwa Negara berkewajiban “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Pernyataan Alinea Keempat tersebut merupakan kaedah konstitusional dari kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani Indonesia, guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia.

Selain itu, Alinea Keempat UUD 1945 tersebut juga mengamanatkan bahwa negara bertanggung jawab atas pemenuhan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan juga berkewajiban untuk pemenuhan hak-hak masyarakat dan wajib mewujudkannya dalam pelaksanaan pembangunan.

Cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtervaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan, filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila merupakan landasan idiil yang dijadikan dasar dalam perumusan dan pengembangan visi, misi, strategi, dan kebijakan serta program pembangunan nasional. Kelima sila Pancasila mengandung butir-butir yang merupakan kristalisasi nilai-nilai luhur bangsa. Segala bentuk visi, misi, strategi, kebijakan dan program dalam upaya mencari solusi terhadap permasalahan serta tantangan bangsa ke depan, hendaknya tetap berlandaskan kepada Pancasila. Menurut Rudolp Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang

pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).

Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum kedalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibentuk.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa 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. Landasan filosofis yang dimaksud terutama mengacu kepada dasar filosofis Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pancasila. Soerjono Soekanto menyebutkan kaidah hukum berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai

nilai positif tertinggi. Nilai tertinggi tersebut di Indonesia adalah Pancasila.

Implementasi dari dari Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) maka Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu sebagai bagian dari Negara Indonesia membuat regulasi tentang Kerja Sama Daerah, sebagai wujud dari komitmen Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu dalam upaya peningkatan kesejahteraan warganya. Tugas negara pada prinsipnya berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. 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.

Peningkatan produktifitas daerah yang dapat dicapai melalui penyelenggaraan kerja sama daerah akan menjadikan pihak-pihak yang bekerja sama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Masing masing daerah dapat saling berbagi pengalaman, pengetahuan, keterampilan, maupun informasi sehingga dapat belajar kelebihan atau kemampuan dari daerah lain. Dengan pengetahuan dan kemampuan daerah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki, maka masing-masing daerah yang bekerjasama akan lebih berdaya dalam mengoptimalkan potensi daerah.

Kerja sama daerah dapat memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan. Melalui hubungan yang harmonis, pihak-pihak yang menyelenggarakan kerja sama daerah akan dapat memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerja samakan. Komitmen yang dibangun akan dapat memelihara hubungan yang telah terjalin sehingga kerja sama yang dilakukan dapat menunjang pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.

Dengan demikian, dasar filosofis Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk oleh pemerintah daerah Kabupaten Tanah Bumbu tentang Kerja Sama Daerah didasarkan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung kelancaran pembangunan di Kabupaten Tanah Bumbu, selain itu pertimbangan efisien dan efektivitas pelayanan publik yang saling menguntungkan untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik adalah sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia yang dirumuskan dalam butir-butir Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan.

B. Landasan Sosiologis

Masing-masing daerah memiliki potensi dan keunggulan sumber daya yang berbeda-beda. Pengaturan kerja sama daerah merupakan upaya untuk mendorong pihak-pihak yang terkait dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah sehingga potensi yang ada dapat memberikan hasil dan manfaat secara optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut akan dapat dicapai jika dalam proses perumusan peraturan daerah, implementasi, monitoring dan evaluasinya dapat melibatkan masyarakat.

Dengan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan kerjasama daerah diharapkan pihak-pihak yang langsung terlibat dalam penyelenggaraan kerja sama akan lebih termotivasi untuk dapat mencapai hasil kerja sama yang menguntungkan, dan akuntabilitasnya dapat terselenggara dengan tepat

Kerja sama daerah merupakan sarana memantapkan hubungan dan keterikatan antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga,

serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal daerah. Kerja sama daerah merupakan usaha/kegiatan yang dilakukan pemerintahan daerah dalam mendukung peningkatan pelayanan dan meningkatkan aksesibilitas pembangunan daerah.

Kerja sama antar daerah menjadi isu penting dalam pelaksanaan otonomi daerah karena pemenuhan kebutuhan masyarakat, tidak semuanya dapat diselenggarakan secara efisien dan efektif dalam batas yurisdiksi wilayah administratif satu daerah semata. Otonomi daerah telah mendorong terjadinya fragmentasi spasial yang semakin tinggi dan membuat jarak yang semakin melebar antara batas wilayah administratif dengan batas wilayah fungsional. Hubungan sosial dan ekonomi secara fungsional sering kali tumpang tindih dan melewati batas-batas wilayah administratif satu daerah otonom.

Pelaksanaan kerja sama 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tata kelola kerja sama daerah memerlukan landasan yang kuat sebagai dasar untuk implementasinya, oleh karenanya diperlukan peraturan daerah tentang kerja sama daerah sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan dalam bidang kerja sama dan dengan adanya peraturan daerah tentunya dapat dijadikan sebagai pedoman bagi setiap kerja sama yang akan dilakukan.

Menetapkan suatu aturan hukum selain berdasarkan kaidah normatif juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum tersebut, sehingga masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut;
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut;
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi.

Suatu peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku di masyarakat harus menjadi parameter bagi masyarakat agar norma-norma yang terkandung di dalamnya ditaati dan dilaksanakan sehingga tidak sekedar menjadi muatan di atas kertas. Hukum-hukum yang dibuat hendaknya mencerminkan keadilan, ketertiban disamping adanya suatu kepastian hukum.

Hukum berguna untuk menjadi sebagai takaran keadilan, kalau pun nanti dalam kenyataan tidak sempurna merefleksikan keadilan itu perlu dilihat bahwa hukum hanyalah hukum, namun tetap keinginan itu adalah adil. Keadilan senantiasa mengandung unsur penghargaan, penilaian, dan pertimbangan. Karena itu, mekanisme bekerjanya hukum digambarkan sebagai suatu neraca keadilan.

Unsur lain yang dibutuhkan manusia dari hukum yakni, “Ketertiban”, hukum dengan ketertiban atau menyebutnya *law and order* disandingkan untuk mewujudkan ketertiban, maka manusia memunculkan keharusan-keharusan berperilaku dengan cara tertentu yang dirumuskan dalam bentuk kaidah. Dengan terwujudnya ketertiban maka berbagai keperluan sosial manusia dalam bermasyarakat akan terpenuhi.

Aspek yang tidak kalah pentingnya dalam hukum adalah apa yang dikenal dengan “Kepastian”, ketika kita mengadakan dan mengakui adanya pranata hukum, lembaga hukum, dituntut adanya

komitmen keras untuk menepatinya. Karena tanpa kepastian hukum akan berimbas pada terjadinya kekacauan dalam masyarakat. Itulah sebabnya hukum akan berperan dalam fungsinya untuk menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian dalam masyarakat.

Hakikat sebuah peraturan tidaklah hanya seperti apa yang diinginkan oleh pembentuk aturan, tetapi apa yang diinginkan oleh publik. Setiap norma hukum yang akan dituangkan dalam peraturan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat. Pemikiran Hans Kelsen tentang hukum yang terwujud dalam *Stufenbeautheorie* merupakan puncak dari pemikiran bahwa hukum sesungguhnya merupakan peraturan-peraturan yang diberlakukan untuk mengatur masyarakat, tetapi dilandaskan pada nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat yang bersangkutan. Kesepakatan tentang nilai harus dicapai sebagai refleksi bahwa sesungguhnya manusia itu berdiri sejajar, sehingga kesepakatan harus merupakan kesepakatan bersama.⁴⁶

Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi/kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara

⁴⁶ FX Aji Samekno. Menelusri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang *Stufenbeautheorie* Dalam Pendekatan Normatif Filosofis. *Jurnal Hukum Progresif*. Volume 7 Nomor 1 April 2019. Hlm 16

efektif. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi titik pijak penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah karena telah membawa angin perubahan pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintah daerah. Daerah sudah diposisikan sebagai *local self government*. Artinya daerah membentuk sendiri institusi-institusi pemerintah daerah, pemerintah daerah mempunyai keleluasaan penuh dalam perencanaan pembangunan dan anggaran, menyelenggarakan pelayanan publik serta bertanggungjawab kepada rakyat setempat.

Produk hukum yang diharapkan masyarakat adalah sebuah peraturan yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat, dalam proses pembentukannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sehingga perlu dihindari adanya produk hukum yang isinya hanya mencerminkan visi sosial elit politik yang lebih mencerminkan keinginan pemerintah yang bersifat tertutup terhadap harapan dan tuntutan masyarakat.

Pembentukan regulasi ini harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu dalam rencana pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah harus menjiwai apa yang menjadi cita-cita masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham tokoh aliran utilitarianism yang mengatakan bahwa para pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu, perundang-undangan hendaknya dapat memberikan

kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).

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.⁴⁷ 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.⁴⁸ Menurut Ehrlich pembuat undang-undang hendaklah memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.⁴⁹

C. Landasan Yuridis

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.⁵⁰

Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Dengan demikian konsekuensi dari negara hukum tersebut, maka seluruh aktifitas kenegaraan harus selalu didasarkan atas aturan hukum, termasuk dalam merancang peraturan daerah. Konsep Negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus

⁴⁷ Bagir Manan. 2004. Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik). Yogyakarta : UII Press. hlm. 1.

⁴⁸ Ehrlich dalam Lili Rasjidi. 2007. Pengantar Filsafat Hukum. Bandung : Mandar Maju. hlm. 66

⁴⁹ Mochtar Kusumaatmadja. 1986. Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional. Bandung : Binacipta. hlm. 5.

⁵⁰

dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi.

Setiap produk peraturan- peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam nafas negara hukum. Setiap produk hukum harus mempunyai dasar berlaku secara yuridis. Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, sehingga prinsip-prinsip pembentukannya juga harus memenuhi kaidah-kaidah pembentukan sebuah produk hukum.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang 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. Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis 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. Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah.

Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

1. Adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
2. Adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. Mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah. Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

UUD 1945 menyebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan wadahnya atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Dalam doktrin pembentukan peraturan perundang-undangan, secara teoritis beberapa ahli telah memperkenalkan asas perundang-undangan antara lain adalah menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Peraturan dan Yurisprudensi (1979) menyebutkan ada enam asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Welvaarstaat*).

Senada dengan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Menurut Bagir Manan dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Landasan yuridis yang dimaksud adalah :

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Konsekuensi apabila tidak mengindahkan persyaratan ini maka peraturan tersebut batal demi hukum
- b. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Secara konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, daerah diberikan hak penuh untuk menetapkan Perda dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan, bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Dengan merujuk kepada ketentuan konstitusional ini, maka pemerintahan daerah berhak untuk membentuk Perda dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang menjadi landasan yuridis dibentuknya peraturan daerah.

Perda Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah bentuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Perda Provinsi. Namun jika dilihat dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Perda hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja. Landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan landasan yuridis dari sudut formal kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah.

Materi Muatan Peraturan Daerah Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011
dan UU Nomor 23 Tahun 2014

Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011	Pasal 236 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014
Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka : a. Penyelenggaraan otonomi daerah; dan b. Penyelenggaraan tugas pembantuan; serta c. Menampung kondisi khusus daerah; dan/atau d. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan	Perda memuat materi muatan : a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi c. Dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan tabel di atas, maka materi muatan Peraturan Daerah tidaklah semata-mata penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dapat juga berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah berupa menampung kondisi khusus daerah atau materi muatan lokal dan Tugas pembantuan.

Landasan yuridis ini dapat dibagi 2 (dua), yaitu :

a. Landasan yuridis dari sudut formal

Yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membentuk peraturan daerah, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang yang memberikan landasan yuridis dari sudut formal kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah.

Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quanon* atau syarat mutlak/absolut dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat di daerah.

b. Landasan Yuridis dari sudut materiil

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 antar daerah, 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 antar daerah dalam penyediaan

pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, dan daerah tertinggal.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan, Arah Pengaturan Peraturan Daerah

Jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah ini meliputi Kerja Sama dengan Daerah Lain, Kerja Sama dengan Pihak Ketiga, Dukungan Program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Kerja Sama dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, dan Kerja Sama dengan Lembaga di Luar Negeri. Untuk itu perlu pengaturan tentang Perencanaan, Monitoring dan Evaluasi, Kelembagaan dalam Kerja Sama Daerah, Pembinaan dan Pengawasan, serta Pendanaan.

Arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah untuk memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu. Pengaturan Kerja Sama Daerah melalui Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mewujudkan proses pembangunan yang berkelanjutan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sumber pendapatan daerah melalui pemanfaatan dan pemberdayaan potensi yang dimiliki daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini memberikan landasan dan kepastian hukum terkait penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu. Sasaran yang hendak diwujudkan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) dari kegiatan-kegiatan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah yaitu terkait Kerja Sama Daerah di Kabupaten Tanah Bumbu.

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan diwujudkan terinternalisasi dalam pasal-pasal yang ada dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini diarahkan dalam rangka mempercepat pembangunan, meningkatnya pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, dengan mengoptimalkan potensi daerah. Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah bertujuan untuk :

- a. meningkatkan pelayanan publik;
- b. menjalin kemitraan strategis dalam pelaksanaan pembangunan daerah;
- c. menanggulangi masalah yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan membawa dampak terhadap kesejahteraan masyarakat;
- d. mendayagunakan dan memberdayakan potensi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dapat dimanfaatkan bersama secara bertimbal balik;
- e. mengoptimalkan perolehan manfaat dan keuntungan bersama;
- f. menciptakan keselarasan, keserasian, dan keterpaduan dalam berbagai tahapan pembangunan;
- g. memberdayakan potensi sumber daya manusia, sumber daya alam dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dimanfaatkan bersama;
- h. meningkatkan efektivitas dan efisiensi arus pemberian, pertukaran serta pengembangan informasi;
- i. mempercepat penguasaan ilmu pengetahuan; dan
- j. meningkatkan pendapatan asli daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

1. Ketentuan Umum

Bagian ini membahas tentang ketentuan-ketentuan dan pengertian-pengertian yang bersifat umum dari substansi dalam Ranperda tentang Kerja Sama Daerah, yaitu:

1. Daerah adalah Kabupaten Tanah Bumbu.
2. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Kepala Daerah adalah Bupati Kabupaten Tanah Bumbu.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
5. 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.
6. 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 pelayanan publik.
7. Kerja Sama Wajib adalah Kerja Sama Daerah dengan Daerah lain yang 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.
8. Kerja Sama Sukarela adalah Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain yang dilaksanakan oleh 2 (dua) daerah atau lebih daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah namun dipandang lebih efektif jika dilaksanakan dengan berkerjasama.
9. 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.

10. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri yang selanjutnya disebut 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.
11. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri yang selanjutnya disebut 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.
12. Pemetaan adalah penyusunan data potensi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan kegiatan.
13. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
14. Sekretariat Kerja Sama adalah lembaga di luar Perangkat Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan Kerja Sama Wajib yang dilaksanakan oleh Daerah dengan Daerah lain.
15. Kesepakatan Bersama adalah dokumen kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau Daerah dengan Pihak Ketiga, yang berisi kesepakatan yang isinya bersifat umum.
16. Perjanjian Kerja Sama yang selanjutnya disingkat PKS adalah dokumen kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau Daerah dengan Pihak Ketiga, yang memuat hak dan kewajiban.
17. Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD adalah tim yang dibentuk oleh Kepala Daerah untuk membantu Kepala Daerah dalam menyiapkan kerja sama daerah.
18. Pihak Ketiga adalah Perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan organisasi kemasyarakatan, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

19. Sinergi Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan yang selanjutnya disebut Sinergi adalah pembagran peran dan tanggungjawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memastikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
20. Dokumen Kesepakatan Sinergi yang selanjutnya disebut Nota Kesepakatan adalah Dokumen yang berisi substansi pokok berupa tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersifat mengikat.
21. Rencana Kerja Sama adalah dokumen rencana kegiatan yang akan dilaksanakan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dan Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri selama periode kerja sama.
22. Pernyataan Kehendak Kerja Sama adalah dokumen yang lazim disebut dengan *Letter of Intent* (LoI) atau nama lainnya yang dibuat oleh para pihak untuk menguraikan kesepakatan yang bersifat umum, yang tidak mengikat secara keseluruhan, dan merupakan dokumen awal untuk terjadinya kerja sama.
23. Naskah Kerja Sama adalah dokumen Kerja Samaantara Pemerintah Daerah dengan pemerintah daerah lain, Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga, Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, dan Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri yang lazim disebut dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) atau nama lainnya dan berisi kesepakatan tentang apa yang akan dilakukan oleh para pihak selama periode kerja sama.
24. Lembaga di Luar Negeri adalah institusi/badan/asosiasi baik pemerintah maupun swasta di luar negeri termasuk lembaga pendidikan di luar negeri yang bertujuan untuk meningkatkan Kerja Samainternasional dan dibentuk dengan aturan tertentu atau kesepakatan bersama.
25. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tanah Bumbu.

2. Subtansi Pengaturan

Sistematika Raperda :

BAB I	KETENTUAN UMUM																						
BAB II	KERJA SAMADAERAH																						
	<table> <tr> <td>Bagian Kesatu</td> <td>: Bentuk Kerja Sama Daerah</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kedua</td> <td>: Objek Kerja Sama Daerah</td> </tr> <tr> <td>Bagian Ketiga</td> <td>: Subjek Kerja Sama Daerah</td> </tr> <tr> <td>Bagian Keempat</td> <td>: Identifikasi Dan Pemetaan Urusan Pemerintahan</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kelima</td> <td>: Dokumen Kerja Sama Daerah</td> </tr> </table>	Bagian Kesatu	: Bentuk Kerja Sama Daerah	Bagian Kedua	: Objek Kerja Sama Daerah	Bagian Ketiga	: Subjek Kerja Sama Daerah	Bagian Keempat	: Identifikasi Dan Pemetaan Urusan Pemerintahan	Bagian Kelima	: Dokumen Kerja Sama Daerah												
Bagian Kesatu	: Bentuk Kerja Sama Daerah																						
Bagian Kedua	: Objek Kerja Sama Daerah																						
Bagian Ketiga	: Subjek Kerja Sama Daerah																						
Bagian Keempat	: Identifikasi Dan Pemetaan Urusan Pemerintahan																						
Bagian Kelima	: Dokumen Kerja Sama Daerah																						
BAB III	KERJA SAMADAERAH DENGAN DAERAH LAIN																						
	<table> <tr> <td>Bagian Kesatu</td> <td>: Umum</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kedua</td> <td>: Subjek Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain</td> </tr> <tr> <td>Bagian Ketiga</td> <td>: Katagori Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain</td> </tr> <tr> <td>Bagian Keempat</td> <td>: Tahapan Kerja Sama</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 1</td> <td>: Umum</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 2</td> <td>: Persiapan</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 3</td> <td>: Penawaran</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 4</td> <td>: Penyusunan Kesepakatan Bersama</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 5</td> <td>: Penandatanganan Kesepakatan Bersama</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 6</td> <td>: Persetujuan DPRD</td> </tr> <tr> <td> Paragraf 7</td> <td>: Pelaksanaan</td> </tr> </table>	Bagian Kesatu	: Umum	Bagian Kedua	: Subjek Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain	Bagian Ketiga	: Katagori Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain	Bagian Keempat	: Tahapan Kerja Sama	Paragraf 1	: Umum	Paragraf 2	: Persiapan	Paragraf 3	: Penawaran	Paragraf 4	: Penyusunan Kesepakatan Bersama	Paragraf 5	: Penandatanganan Kesepakatan Bersama	Paragraf 6	: Persetujuan DPRD	Paragraf 7	: Pelaksanaan
Bagian Kesatu	: Umum																						
Bagian Kedua	: Subjek Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain																						
Bagian Ketiga	: Katagori Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain																						
Bagian Keempat	: Tahapan Kerja Sama																						
Paragraf 1	: Umum																						
Paragraf 2	: Persiapan																						
Paragraf 3	: Penawaran																						
Paragraf 4	: Penyusunan Kesepakatan Bersama																						
Paragraf 5	: Penandatanganan Kesepakatan Bersama																						
Paragraf 6	: Persetujuan DPRD																						
Paragraf 7	: Pelaksanaan																						
BAB IV	KERJA SAMADENGAN PIHAK KETIGA																						
	<table> <tr> <td>Bagian Kesatu</td> <td>: Subjek Pihak Ketiga</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kedua</td> <td>: Jenis Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga</td> </tr> <tr> <td>Bagian Ketiga</td> <td>: Objek Kerja Sama</td> </tr> <tr> <td>Bagian Keempat</td> <td>: Studi Kelayakan</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kelima</td> <td>: Tahapan Kerja Sama</td> </tr> </table>	Bagian Kesatu	: Subjek Pihak Ketiga	Bagian Kedua	: Jenis Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga	Bagian Ketiga	: Objek Kerja Sama	Bagian Keempat	: Studi Kelayakan	Bagian Kelima	: Tahapan Kerja Sama												
Bagian Kesatu	: Subjek Pihak Ketiga																						
Bagian Kedua	: Jenis Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga																						
Bagian Ketiga	: Objek Kerja Sama																						
Bagian Keempat	: Studi Kelayakan																						
Bagian Kelima	: Tahapan Kerja Sama																						
BAB V	KELEMBAGAAN KERJA SAMA																						
	<table> <tr> <td>Bagian Kesatu</td> <td>: Umum</td> </tr> <tr> <td>Bagian Kedua</td> <td>: Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah</td> </tr> <tr> <td>Bagian Ketiga</td> <td>: Sekretariat Kerja Sama</td> </tr> </table>	Bagian Kesatu	: Umum	Bagian Kedua	: Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah	Bagian Ketiga	: Sekretariat Kerja Sama																
Bagian Kesatu	: Umum																						
Bagian Kedua	: Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah																						
Bagian Ketiga	: Sekretariat Kerja Sama																						
BAB VI	DUKUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH																						

BAB VII	KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI
	Bagian Kesatu : Umum
	Bagian Kedua : Perencanaan
	Bagian Ketiga : Tahapan Kerja Sama
BAB VIII	PENDANAAN KERJA SAMA DAERAH
BAB IX	PERUBAHAN
BAB X	BERAKHIRNYA KERJA SAMA
BAB XI	PENYELESAIAN PERSELISIHAN KERJA SAMA DAERAH
BAB XII	PELAPORAN KERJA SAMA DAERAH
BAB XIII	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
BAB XIV	PERAN SERTA MASYARAKAT
BAB XV	SISTEM INFORMASI KERJA SAMA DAERAH
BAB XVI	KETENTUAN PERALIHAN
BAB XVII	KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, dan mengoptimalkan potensi daerah melalui kerja sama daerah.
2. Kerja sama daerah didasarkan pada pertimbangan efisien dan efektivitas, sinergi yang saling menguntungkan, untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan dan pemenuhan pelayanan publik adalah sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia yang dirumuskan dalam butir-butir Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan.
3. Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu melakukan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah, sebagai dasar dan pedoman bagi pelaksanaan kerja sama yang terarah, terpadu, terkoordinasi, sistematis, dan berkesinambungan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum
3. Adanya keinginan pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sebagai wujud tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten Tanah Bumbu guna mendukung terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan dan pemenuhan pelayanan publik.

B. Saran

1. Perlunya pemilahan yang selektif terhadap substansi apa saja yang sebaiknya di atur dalam Ranperda tentang Kerja Sama Daerah agar tidak terjadi benturan kepentingan.
2. Ranperda tentang Kerja Sama Daerah merupakan gagasan yang sangat baik dan perlu didukung oleh semua pihak dalam

rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik di Kabupaten Tanah Bumbu. Mengingat kebutuhan dan strategisnya persoalan Kerja Sama Daerah untuk mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Tanah Bumbu maka merupakan keniscayaan untuk segera ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

3. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini lebih mendapatkan justifikasi masyarakat sebagai bagian dari pembentukan yang mendukung pelaksanaan maka sosialisasi intensif meliputi pra dan pasca pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sidharta. 1996. Refleksi Tentang Hukum. Bandung : Citra Aditya Bakti
- Bagir Manan. 2003. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta : UII Press
- , 2004. Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik). Yogyakarta : UII Press
- Didik Sukriono. 2010. Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa. Malang : Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang
- FX Aji Samekno. Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang *Stufenbauwtheori* Dalam Pendekatan Normatif Filosofis. Jurnal Hukum Progresif. Volume 7 Nomor 1 April 2019
- Imam Radianto Anwar Setia Putra. Identifikasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Pemerintahan Umum Dan Kependudukan Badan Penelitian Dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri. Jurnal Bina Praja | Volume 5 Nomor 1 Edisi Maret 2013: 113 – 122
- I Nyoman Sumaryadi. 2005. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Jakarta : Citra Utama
- Josef Riwu Kaho. 1997. Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada
- Lendy Siar. 2001. Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah. Bandung : Tesis Program Pascasarjana Unpad
- Lili Rasjidi. 2007. Pengantar Filsafat Hukum. Bandung : Mandar Maju
- Maria SW Soemardjono. 1989. Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
- Martin Jimung. 2005. Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah. Yogyakarta : Pustaka Nusantara
- Mochtar Kusumaatmadja. 1986. Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional. Bandung : Binacipta
- Muhammad Fauzan dan Kadar Pamuji. Model Kerja Sama Antar Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran. Jurnal Media Hukum, Volume 21 Nomor 2 Tahun 2014

- Muja'hidah. 2009. Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota Terhadap Pengaturan Pajak Berkaitan Dengan Kriteria Penetapan Pajak Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad
- Munir Fuady. 1996. Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga). Bandung : Citra Aditya Bakti
- Ronny Sautma Hotma Bako. 1999. Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia. Bandung : Penerbit PT.Citra Aditya Bakti
- Siswanto Sunarno. 2009. Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta : Sinar Grafika
- Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Malang: UMM Press
- Syamsuddin Haris. 2007. Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. Jakarta. LIPPI Pres
- Tri Widodo W. Utomo. Prospek Dan Pengembangan Kerja Sama Antar Daerah Kabupaten/Kota Di Kalimantan Timur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pembangunan Dan Pelayanan Masyarakat. <file:///C:/Users/ACER/Downloads/17-Article%20Text-25-2-10-20140302.pdf>
- Yeremias T. Keban, Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, dan Prinsip
- Yeremias T. Keban, Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip, http://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban_2009101413-1110_2258_0.pdf.
- Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad