

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu fenomena yang mengisyaratkan pada bergesernya pemahaman pengelolaan suatu daerah yang berpegang penuh pada kendali Pemerintah Pusat beralih kepada kewenangan seluas-luasnya suatu daerah untuk dapat mengelola daerahnya sendiri secara mandiri. Artinya, desentralisasi memberikan kebebasan kepada masyarakat di daerah untuk dapat mengelola daerahnya sendiri guna mensejahterakan masyarakat yang menduduki wilayah daerah tersebut (Nurcholis,dkk,2009:7)¹. Desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam pembuatan kebijakan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat setempat untuk lebih dapat mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik dan ciri-ciri prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang sering kali dialami oleh negara berkembang yang acapkali tercipta konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang begitu berlebihan di tingkat pusat.

Derasnya tuntutan pelimpahan kewenangan daerah pemerintah pusat ke pemerintah daerah menyebabkan sistem

¹ Nurcholis, Hanif dkk. (2009). **Administrasi Pemerintahan Daerah**. Jakarta: Universitas Terbuka.

otonomi daerah menjadi penting dalam pelaksanaan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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. Artinya, bahwa setiap daerah dituntut untuk dapat menyelesaikan berbagai peristiwa dan kebutuhan yang ada di dalam masyarakat daerahnya serta mendorong proses partisipasi demokratis di pemerintahan daerah dan memaksa pemerintah daerah membangun stakeholders sebagai jejaring dalam setiap penyusunan kebijakan publik terutama pada tahap formulasi kebijakan (Suwitri,2008:2).²

Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta bagaimana meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah diartikulasikan oleh daerah untuk hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Penerjemahan seperti ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan.

Sebagaimana juga Kota Batam yang berbatasan dengan kabupaten/ kota lainnya bahkan berbatasan dengan negara lain untuk mengoptimalkan potensinya, kerja sama daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling

² Suwitri, Sri. (2008). **Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik**. Jurnal Volume VI, Nomor 3, Januari 2008. Dari http://eprints.undip.ac.id/19623/1/JURNAL_JEJARING.pdf diakses 11 Juli 2015

menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerja sama daerah. Kerja sama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan. Kerja sama daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi kerja sama daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra. Kerja sama bisa meningkat atau lebih efektif dalam keberjalanannya apabila ada *external support* (misalnya dalam hal pendanaan) dan *demand public* atau permintaan dan dukungan dari masyarakat. Meskipun dua hal tersebut penting, akan tetapi hal utama yang harus mendasari kerja sama tersebut adalah adanya komitmen dari masing-masing pemerintahan daerah yang terkait. Komitmen yang dimaksud adalah komitmen untuk bekerja sama dalam penanganan isu-isu yang telah disepakati, dan lebih mendahulukan kepentingan bersama dibanding kepentingan masing-masing daerah. Komitmen tersebut perlu dimiliki oleh para pejabat, baik pada level teknis, manajerial, maupun pimpinan, sehingga langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pemangkasan birokrasi dalam kerja sama dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi gerak.³

Kota Batam sebagai wujud nyata dari kegiatan desentralisasi dan otonomi daerah, telah melaksanakan secara utuh amanat dari desentralisasi dan otonomi daerah. Mulai dari awal

³ Tarigan, A., 2009. Kerja sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah. *Bulletin Online Tata Ruang Maret 2009 Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*.

pembentukannya, Kota Batam memang sudah didesign untuk melaksanakan prinsip dan azas dari desentralisasi. Posisi Batam sebagai daerah yang memiliki lokasi strategis, yakni berbatasan langsung dengan Negara Singapura dan Malaysia, berdampak pada penetapan Batam sebagai Daerah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (*Free Trade Zone*). Dapat dikatakan bahwa, posisi Batam sebagai daerah 3T, Terdepan, Terluar, namun tidak Tertinggal telah mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah pusat. Dikatakan tidak tertinggal karena dengan status Batam sebagai *Free Trade Zone* serta posisinya yang strategis sangat menguntungkan bagi Batam. Kota Batam juga telah mengubah citra sebuah wilayah perbatasan, dimana selama ini wilayah perbatasan hanya dijadikan sebagai halaman belakang Nusantara, namun Batam mampu menjadi pusat perhatian dunia (Rawis,2002:312-315).⁴

Merujuk pada penjelasan yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa kondisi geografis Kota Batam yang sangat strategis seharusnya menjadi peluang bagi Kota Batam dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat melakukan kerja sama daerah. Maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan. Kerja sama daerah diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar-daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diperlukan sebuah payung hukum oleh Pemerintah Kota Batam khususnya dalam kerja sama daerah sehingga outputnya menghasilkan sebuah wujud Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

⁴ Rawis, Jeffrey. 2002. Menjahit Laut yang Robek. Jakarta: Yayasan Melesung

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 5 (Lima) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Apa saja permasalahan yang dihadapi terkait dengan kerja sama daerah di Kota Batam serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
- b. Apa urgensi / perlu dilakukannya penyusunan atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan yang ada?
- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah?
- d. Bagaimana arah pengaturan, sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta materi muatan yang akan diatur didalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah?
- e. Bagaimana rekomendasi terkait dengan usulan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah?

C. Tujuan

Tujuan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui apa yang dihadapi terkait dengan Kerja Sama Daerah di Kota Batam serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi;
- b. Untuk mengetahui urgensi / perlu dilakukannya penyusunan atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja

- Sama Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan yang ada;
- c. Untuk mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah;
 - d. Untuk mengetahui arah pengaturan, sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta materi muatan yang akan diatur didalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah;
 - e. Untuk mengetahui rekomendasi terkait dengan usulan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

D. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode sosiolegal. Artinya, kaidah-kaidah hukum, baik yang berupa perundang-undangan, maupun berbagai tradisi lokal, dijadikan sebagai bahan rumusan pasal-pasal yang dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka guna menelaah (terutama) data sekunder berupa Peraturan Perundang-undangan untuk dilihat kesesuaian muatan rancangan peraturan daerah ini secara vertikal dan horizontal, baik dari aspek kewenangan daerah, aspek pengaturan maupun materi muatan yang dapat diatur melalui Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

1. Jenis Data

a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, maupun dokumen hukum lainnya yang berkaitan dengan pembangunan kepemudaan;
- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian yang terkait dengan tema utama penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media;
- 3) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan bahan lain di luar bidang hukum seperti sosiologi, politik, ekonomi, sejarah dan sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

b. Wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD)

Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dilakukan penelitian lapangan guna memperoleh info langsung dari sumbernya (data primer), mengenai potensi, peluang dan praktik penyelenggaraan kerja sama daerah Kota Batam saat ini.

Penelitian ini mengambil berbagai kelompok responden *stakeholders*, yang pengumpulan datanya dilakukan dengan menggunakan wawancara atau dengan *focus group discussion* (FGD). Kelompok responden tersebut melibatkan pihak-pihak yang berkompeten dan representatif yang diantaranya perwakilan masyarakat sipil, akademisi, aparat pemerintah daerah terkait.

Diharapkan dari pertemuan FGD ini ada dialog dan pembahasan mendalam dari arah deduktif yang dikerjakan dengan cara analisis perspektif dan konseptual dari arah induktif yang dilakukan dengan cara analisis pengalaman empirik berkenaan dengan Kerja Sama Daerah.

2. Analisis Data

Dalam penelitian hukum normatif ini pengolahan data dilakukan secara deskriptif-kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diuraikan dan dianalisis dengan menggunakan *content analysis* secara sistematis dengan membuat klasifikasi muatannya dan dikomparasikan dengan informasi narasumber dan pandangan dari masyarakat.

E. Dasar Hukum

Dasar hukum penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 39020 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4880);
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 Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
7. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerja sama Pembangunan Perkotaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4761);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah;

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja Sama Antar Daerah;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing;
12. Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas dalam penyusunan naskah akademik ini, berikut sistematika penulisan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Pada bab pendahuluan ini berisi tentang latar belakang serta identifikasi permasalahan dan tujuan dari penyusunan Naskah Akademik ini termasuk juga metodologi yang akan digunakan.

BAB II : Kajian Teoritis dan Empiris

Pada bagian ini akan diuraikan teori-teori yang berkaitan dengan kerja sama daerah serta implikasi dari pemberlakuan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

BAB III : Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait

Pada bab ini akan dijelaskan lebih detail terkait dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

BAB IV : Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis

Pada bab ini akan dijelaskan landasan filosofis, yuridis serta sosiologis yang menjadi dasar dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

BAB V : Jangkauan, Arah Pengaturan Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Pada bab ini akan dijelaskan lebih rinci terkait dengan Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

BAB VI : Penutup

Bab ini berisikan kesimpulan dan rekomendasi dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

Selanjutnya pada bagian akhir dari Naskah Akademik ini akan dilampirkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Governance

a) Pengertian Governance dan Aplikasinya

Gagasan bahwa sifat pemerintahan telah bergeser dari "negara hierarkis atau birokratis ke tata kelola pemerintahan berbasis jaringan (*governance by network*). Governance membuat batas antara publik dan swasta menjadi kabur, dan dalam praktiknya semakin memadukan fitur negara, pasar, dan komunitas. (Bevir 2011: 16)⁵

Governance adalah pergeseran pemerintahan dari bentuk hierarkis dan struktural menuju tata kelola berbasis jaringan atau strukturnya bersifat horizontal (Phillips dalam Bevir, 2010; Mangai & Vries, 2017). Oleh karena itu, tidak dapat dinafikkan bahwa keterlibatan berbagai aktor dari berbagai sektor akan memunculkan kompleksitas pula.

Kerangka governance dapat bekerja maka kapasitas yang harus dimiliki oleh para aktor dalam jaringan sebagai berikut:

1. reflektivitas yaitu kemampuan untuk mencegah penglihatan hanya pada satu hal dan menghargai berbagai perspektif dan pandangan;
2. ketahanan yaitu kemampuan untuk menyesuaikan tindakan dengan konsekuensi yang tidak terduga dan kondisi yang berubah;
3. daya tanggap yaitu kemampuan untuk menanggapi beragam permintaan, perubahan terhadap harapan dan masalah;

⁵ Bevir, Mark. 2011. *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.

4. revitalisasi yaitu kemampuan untuk mengatasi stagnasi dan memulihkan proses kebijakan. (Kapucu, 2014)⁶

Kapabilitas itu dapat dihasilkan ketika kemampuan kepemimpinan (*leadership*) antar organisasi atau institusi dapat mengelola dan menetapkan tujuan, sumber daya, kapasitas, pertanggungjawaban dan akuntabilitas, walaupun dikatakan dalam jurnal ini bahwa dalam melakukan upaya kolaborasi maka kedudukan antar aktor harus setara, tidak ada aktor tunggal. Hal terkait kapabilitas ini dikuatkan dengan pernyataan Sorensen (Chhotray & Stoker: 2009) bahwa manajer dan terutama politisi perlu mempelajari keterampilan kepemimpinan yang baru karena yang diperlukan adalah kapasitas baru untuk mengoperasikan manajemen jaringan dalam new governance. Salomon (2001: 1611) (Chhotray & Stoker: 2009) merujuk pada kebutuhan untuk mengembangkan keterampilan pemberdayaan untuk menggantikan keterampilan tradisional dalam manajemen birokrasi yaitu keterampilan yang diperlukan untuk melibatkan mitra dalam hal ini masyarakat yang cukup dinamis yang diatur dalam jaringan, untuk membawa banyak pemangku kepentingan bersama untuk tujuan bersama dalam situasi saling ketergantungan. Salomon mengidentifikasi tiga keterampilan untuk mengelola jaringan yaitu keterampilan aktivasi, keterampilan modulasi dan keterampilan *check-balance*.

b) Pemerintah Daerah (*Local Government*) dan Pemerintahan Daerah (*Local Governance*)

Istilah pemerintahan lokal mulai dikenal pada pertengahan 1990-an. Sebelum tanggal itu istilah itu hampir tidak digunakan, baik dalam ilmu politik atau di bidang administrasi publik. Konsep ini muncul ketika penyelenggaraan lokakarya tentang Perubahan Tata Pemerintahan Lokal Eropa di Konsorsium Eropa Sesi Gabungan

⁶ Kapucu, Naim. 2014. Complexity, Governance, and Networks: Perspective from Public Administration. DOI: 10.7564/14-CGN3.

Ilmu Politik di Bordeaux (1995). Gerry Stoker mempresentasikan makalah pada lokakarya ini, kemudian mengutip seorang akademisi terkemuka di bidangnya, yaitu William Hampton (seperti dikutip dalam Stoker, 1995: 2), namun masih agak ragu-ragu menyarankan bahwa mungkin kita harus mengadopsi "tata kelola" atau frase yang lain, untuk membedakan pola yang muncul dari dunia pemerintahan lokal yang demokratis. Setelah beberapa tahun waktu berlalu, governance sekarang diterima secara umum sebagai alat konseptual untuk mengkarakterisasi pola kontemporer pengambilan keputusan kolektif dan tindakan kolektif dalam domain publik lokal.

Pada awalnya, fokus dalam literatur adalah pada konsep "Apa arti istilah pemerintahan lokal?" dan pada pertanyaan empiris, 'Apakah pantas untuk mengkarakterisasi perubahan dalam pengambilan keputusan publik lokal sebagai pergeseran dari pemerintah ke pemerintahan?' Secara konseptual, 'pemerintahan' adalah konsep payung yang mencakup berbagai fenomena (Pierre dan Peters, 2000: 14). Terlepas dari adanya berbagai definisi yang berbeda, ada pemahaman yang kurang lebih umum bahwa istilah pemerintah daerah mengacu pada sistem polisentris yang lebih kurang di mana berbagai aktor dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan publik di tingkat lokal (Stoker, 2000: 3; Leach dan Percy-Smith, 2001: 2-5; Van Kersbergen dan Van Waarden, 2001: 24-5; Benz, 2004). Tiga elemen dalam definisi ini memerlukan penjelasan lebih lanjut⁷:

1. Pertama, polisentris mengacu pada konstelasi di mana tidak ada satu aktor tunggal, tetapi banyak pemain yang relatif otonom di lapangan. Hubungan antara aktor dalam sistem tata kelola (lokal) tidak dicirikan oleh hubungan hierarkis murni.

⁷ Chhotray, Vasudha and Stoker, Gerry. 2009. Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach. UK : Palgrave Macmillan.

2. Kedua, tata kelola (lokal) biasanya tentang hubungan antara berbagai aktor yang berasal dari berbagai bidang kehidupan politik dan sosial ekonomi. Dalam domain pemerintah, aktor dapat berasal dari berbagai tingkatan pemerintah (misal. Supranasional, nasional, regional dan lokal) atau mereka adalah badan fungsional semu-pemerintah. Tetapi, biasanya, jaringan tata kelola juga terdiri dari aktor-aktor non-pemerintah, dari sektor korporasi, pihak ketiga, atau asosiasi sipil.
3. Ketiga, ada berbagai mekanisme untuk pengambilan keputusan publik dalam proses pemerintahan (lokal): selain mekanisme birokrasi dan politik tradisional seperti hierarki dan mayoritas pemungutan suara, keputusan juga dapat didasarkan pada kompetisi atau negosiasi (Pierre an. "Peters, 2000: 14-22; Leach dan Percy-Smith, 2001: 5; Benz, 2004: 20).

Perubahan-perubahan ini menunjukkan meningkatnya pengaruh aktor non-pemerintah dalam pembuatan keputusan publik. Namun, pergeseran dari pemerintah daerah (local government) ke pemerintahan lokal (local governance) ini tidak berarti bahwa pemerintahan terjadi tanpa pemerintah. Ini berarti redefinisi peran pemerintah daerah dalam urusan publik lokal daripada melakukan redefinisi besar-besaran terhadap pemerintah daerah (Denters dan Rose, 1995c: 253% 3B Pierre and Peters, 2000; Stoker, 2004: 193). Seperti yang dikemukakan Pierre dan Peters (2000: 12):

“ walaupun pemerintahan berkaitan dengan perubahan hubungan antara negara dan masyarakat dan ketergantungan yang semakin besar pada instrumen kebijakan yang kurang memaksa, negara masih menjadi pusat kekuatan politik yang dipertimbangkan. Oleh karena itu, dapat dilihat tata kelola sebagai proses di mana negara memainkan peran utama.”

Selain itu, Pierre dan Peters (2000: 29) juga berpendapat bahwa “peran yang dimainkan pemerintah dalam tata kelola adalah variabel dan bukan konstan”.

c) Alasan dan Bentuk Kerja sama Daerah

Kerja sama Antar Daerah (KAD) hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerja sama Antar Daerah (KAD) menurut Tarigan (2009, h. 1-2) baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan yang diantaranya⁸:

- 1) Adanya Kesamaan
- 2) Adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah yang terkait.
- 3) Prinsip saling menguntungkan
- 4) Dukungan Masyarakat

Berikut ini disajikan beberapa model bentuk Kerja sama Daerah. Bentuk-bentuk kerja sama antar pemerintah daerah dalam pelayanan publik dapat beragam⁹, yaitu diantaranya:

1. *Handshake Agreement*, yang dicirikan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerja sama yang formal. Kerja sama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait. Biasanya, bentuk kerja sama seperti ini dapat berjalan pada daerah-daerah yang secara historis memang sudah sering bekerja sama dalam berbagai bidang. Bentuk kerja sama ini cukup efisien dan lebih fleksibel dalam pelaksanaannya karena tidak ada kewajiban yang mengikat bagi masing-masing pemerintah daerah. Meski begitu, kelemahan model ini adalah potensi munculnya kesalahpahaman, terutama pada masalah-masalah teknis, dan

⁸ Tarigan, Antonius. (2005) Kerja Sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah . 1-11.

⁹ Taylor, Gary D. “Intergovernmental Cooperation in the 21st Century”. Michigan State University, Extension Specialist, State & Local Government. 2003

sustainability kerja sama yang rendah, terutama apabila terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, bentuk kerja sama ini sangat jarang ditemukan pada isu-isu strategis.

2. *Fee for service contracts (service agreements)*. Sistem ini, pada dasarnya adalah satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama. Keunggulan sistem ini adalah bisa diwujudkan dalam waktu yang relatif cepat. Selain itu, daerah yang menjadi “pembeli” tidak perlu mengeluarkan biaya awal (*start-up cost*) dalam penyediaan pelayanan. Akan tetapi, biasanya cukup sulit untuk menentukan harga yang disepakati kedua daerah.
3. *Joint Agreements* (pengusahaan bersama). Model ini, pada dasarnya mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan dari daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Antar pemerintah daerah berbagi kepemilikan kontrol, dan tanggung jawab terhadap program. Sistem ini biasanya tidak memerlukan perubahan struktur pemerintahan daerah (menggunakan struktur yang sudah ada). Kelemahannya, dokumen perjanjian (*agreement*) yang dihasilkan biasanya sangat rumit dan kompleks karena harus mengakomodasi sistem birokrasi dari pemerintah daerah yang bersangkutan.
4. *Jointly-formed authorities* (Pembentukan otoritas bersama). Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemerintah daerah yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan dari pemerintah daerah yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Badan

ini memiliki kewenangan yang cukup untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bidang pelayanan publik yang diurusnya, termasuk biasanya otonom secara politis. Kelemahannya, pemerintah daerah memiliki kontrol yang lemah terhadap bidang yang diurus oleh badan tersebut.

5. *Regional Bodies*. Sistem ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan. Seringkali, badan ini bersifat netral dan secara umum tidak memiliki otoritas yang cukup untuk mampu bergerak pada tataran implementasi langsung di tingkat lokal. Lebih jauh, apabila isu yang dibahas ternyata merugikan satu daerah, badan ini bisa dianggap kontradiktif dengan pemerintahan lokal. Di Indonesia, peranan badan ini sebenarnya bisa dijalankan oleh Pemerintah Provinsi.

d) Prinsip Kerja sama Daerah

Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antar pemerintah daerah¹⁰ 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-tutup.
2. **Akuntabilitas.** Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, 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.

¹⁰ Edralin, J.S. 1997. The new local governance and capacity building: A strategic approach. Dalam *Regional Development Studies*, Vol. 3.

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 kerja sama 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 kerja sama 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.

Berikut beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah¹¹yaitu: Kerja sama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas; Keterikatan yang dijalin dalam kerja sama tersebut harus didasarkan atas saling

¹¹ Keban, Y. T. (2007). Kerja sama antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*. Jakarta.

membutuhkan; Keberadaan kerja sama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat; Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati; Harus tertib dalam pelaksanaan kerja sama sebagaimana telah diputuskan; Kerja sama tidak boleh bersifat politis dan bernuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN); dan Kerja sama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.

Pendekatan yang digunakan apabila terjadi masalah, konflik atau friksi antar pemerintah daerah adalah pendekatan *interactionist*, dan bukan pendekatan tradisional (Robbins, 1990). Perbedaan kedua pendekatan ini adalah pendekatan tradisional selalu mengasumsikan bahwa konflik adalah buruk, dan memberikan dampak yang negatif sehingga konflik harus dihindari karena dapat mengarah kepada kejahatan, tindakan destruktif dan irasional. Berbeda dengan pendekatan *interactionist*, konflik dilihat sebagai suatu stimulus untuk melakukan perubahan. Konflik harus dilihat akarnya, dan dari akar tersebut dapat dilakukan berbagai perbaikan dan pembaharuan. Konflik harus dilihat sebagai indikator untuk menginisiasi perubahan sehingga untuk mengatasi berbagai masalah yang muncul dalam konflik tersebut, diperlukan kemampuan yang memadai untuk bertindak sebagai negosiator, fasilitator, mediator dan komunikator (lihat Mayer, 2000), di pihak pemerintah daerah khususnya pemerintah provinsi.¹²

¹² Mayer, B. 2000. *The Dynamics of Conflict Resolution: A practitioner's guide*. San Fransisco: Jossey-Bass; Robbins, S.P. 1990. *Organization Theory: Structure, Desain and Applications (Third Edition)*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, Inc.

e) Pengaturan Kerja Sama (Forms of Cooperation Arrangements)

Pengaturan kerja sama (*Forms of Cooperation Arrangements*) terdiri atas beberapa bentuk (lihat Rosen, 1993: 218 - 222)¹³ yaitu:

1. *Consortia*: yaitu pengaturan kerja sama dalam sharing sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.
2. *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerja sama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
3. *Equipment Sharing*: yaitu pengaturan kerja sama dalam sharing peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
4. *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerja sama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dsb.
5. *Joint Services*: yaitu pengaturan kerja sama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut.
6. *Contract Services*: yaitu pengaturan kerja sama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan, dsb. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau ditransfer ke pihak yang lain

¹³ Rosen, E.D. 1993. *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.

7. Pengaturan lainnya: pengaturan kerja sama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dsb.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Menurut Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.¹⁴

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan

¹⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:

- a. *Azas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Azas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Azas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Azas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis.
 - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Azas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar

dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- f. *Azas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Azas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

- 1) *Azas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) *Azas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 3) *Azas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

¹⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;

- 4) *Azas Kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 5) *Azas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah 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;
- 6) *Azas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 7) *Azas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 8) *Azas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 9) *Azas Ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 10) *Azas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan,

e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;

f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Azas Welvaarstaat*)

antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni Pertama, azasyang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.¹⁶

Dalam Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang- undangan yang lebih tinggi.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas (Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah) :

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan

¹⁶ Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; azashukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

j. keadilan.

Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu :

Huruf a

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas proporsionalitas" adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Selanjutnya dalam Pasal 236 dan Pasal 237 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa :

Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan :

- 1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- 4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan :

Bahwa Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memperlihatkan bahwa selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bahwa Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam pengembangan Kerja sama Daerah dan pengelolaan lembaga Kerja sama Daerah di Indonesia seharusnya diletakkan dalam rangka pengembangan *intergovernmental networks*. Cara pandang klasik pada organisasi lembaga Kerja sama Daerah tidak relevan lagi dengan karakter lembaga kerja sama yang mengkolaborasikan daerah-daerah otonom ke dalam hubungan Kerja sama Daerah. Birokrasi yang memiliki pola hubungan strukturalis – hierarkis menjadi kurang sesuai dengan karakter *networking* yang *flexible* dalam semangat kerja sama. Kerja sama daerah seperti ini hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Inilah yang menjadi prinsip dasar dari kerja sama daerah yaitu adanya tujuan bersama yang ingin diraih secara bersama-sama.¹⁷

¹⁷ Tim Ahli Asdep V.5 KPDT, 2010. “Buku Saku Regional Management”.

Selain itu adanya dukungan dari luar wilayah kerja sama (misalnya pemerintahan pusat atau provinsi) serta permintaan akan kerja sama yang digagas oleh masyarakat lokal akan meningkatkan kualitas dan efektifitas kerja sama itu sendiri. Komitmen dan ikatan yang kuat di antara pengambil keputusan tertinggi di daerah masing – masing (dalam hal ini kepala pemerintahan) akan mendasari kerja sama tersebut. Komitmen yang dimaksud adalah komitmen untuk bekerja sama dalam penanganan isu-isu yang telah disepakati, dan lebih mendahulukan kepentingan bersama dibanding kepentingan masing-masing daerah. Komitmen tersebut perlu dimiliki oleh para pejabat, baik pada level teknis, manajerial, maupun pimpinan, sehingga langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pemangkasan birokrasi dalam kerja sama dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi gerak.

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerja sama daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerja sama daerah. Kerja sama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.¹⁸

Agar berhasil melaksanakan kerja sama tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “*good governance*”¹⁹. Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antar Pemda yaitu:

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach. Dalam Regional Development Studies*, Vol. 3.

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-tutup.

2) Akuntabilitas.

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

Selain itu, pembangunan dan pengelolaan Kerja sama Daerah juga harus diletakkan di atas prinsip-prinsip kemitraan sejajar (*equal partnership*), sinergis dan saling menguntungkan, berbasis kebutuhan (*need-based*), fleksibel, legitimate, dan berkelanjutan (*sustainable*). Prinsip-prinsip tersebut hendaknya menjadi semangat dan terefleksi dalam pembentukan maupun pengelolaan Kerja sama Daerah.

1) Kemitraan Sejajar (*equal partnership*)

Dalam sebuah kerja sama, interaksi dari pihak-pihak yang terlibat harus didasarkan pada posisi yang setara (*equity*), demikian pula dengan manfaat (*gain*) yang diperoleh. Artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam kriteria kerja sama. Kerja sama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.

2) Sinergis

Kekuatan dari kerja sama adalah adanya komitmen untuk membangun sinergi lintas aktor. Dalam rangka membangun sinergi lintas aktor ini pertama-tama harus diupayakan terbangunnya kesadaran bersama bahwa dengan bekerja sama

maka hasil kolektif yang diperoleh akan lebih optimal.

3) Berbasis Kebutuhan (*Need-Based*)

Setiap kerja sama harus didasarkan pada kepentingan bersama dari para pihak yang bekerja sama. Hal ini berimplikasi pada proses pembentukan kerja sama yang harus partisipatif, melibatkan semua pihak secara setara yang pada gilirannya melahirkan konsensus. Karena jenis kepentingan para pihak tidak mungkin mempunyai kepentingan yang sepenuhnya sama, maka kejelasan transaksi atau *take and give* merupakan substansi konsensus yang harus dibuat.

4) Pelibatan dan Pemilikan (*Engagement & Ownership*)

Keberlangsungan kerja sama sangat terkait dengan seberapa aktif atau seberapa dalam tingkat keterlibatan (*engagement*) anggota. Tingkat keterlibatan anggota ini juga mencerminkan seberapa besar komitmen dan kepemilikan (*ownership*) daerah terhadap forum kerja sama. Keterlibatan disini dilihat sebagai bentuk pendalaman partisipasi yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa stakeholders di daerah akan merasa turut memiliki kehadiran bangunan-bangunan kerja sama yang dibentuk. Pentingnya keterlibatan *stakeholders* ini berangkat dari asumsi bahwa lembaga Kerja sama Daerah dan simpul lembaga-lembaga Kerja sama Daerah bukanlah sekedar kerja sama antar pemerintah, namun merupakan cerminan kerja sama seluruh daerah sebagai satu entitas politik. Adanya proses pelibatan dalam dan semangat kepemilikan merupakan modal awal demi tercapainya tujuan-tujuan lembaga Kerja sama Daerah dan simpul lembaga-lembaga Kerja sama Daerah.

5) Fleksibel

Bentuk kerja sama sebaiknya bersifat flexibel sehingga peluang perubahan selalu terbuka dalam perjalanan kerja sama. Namun demikian, fleksibilitas ini harus tetap mengedepankan kepatuhan

kepada kesepakatan dan keberlanjutan kerja sama. Oleh karena itu, format kerja sama perlu dikembangkan secara bertahap, *learning by doing*, sebagai bentuk daya tanggap terhadap perubahan keadaan. Tingkat adaptasi yang tinggi terhadap keadaan lapangan ini pada gilirannya menuntut format kelembagaan kerja sama yang terbuka bagi variasi antar sektor. Perlu dimungkinkan bentuk kelembagaan yang berbeda terhadap karakter sektor yang berbeda.

6) *Legitimate*

Bangunan sebuah Kerja sama Daerah dan simpul lembaga-lembaga Kerja sama Daerah harus mampu memperoleh jaminan dukungan dari daerah sebagai kesatuan entitas politik. Untuk menjadi *legitimate*, lembaga Kerja sama Daerah dan simpul lembaga-lembaga Kerja sama Daerah harus mendapat dukungan, baik dari pemerintah, parlemen, maupun masyarakat. Disamping legitimasi politis, Kerja sama Daerah juga harus memiliki legitimasi yuridis sebagai basis legal formal operasionalisasi kerja sama. Artinya Kerja sama Daerah juga harus mampu memperoleh jaminan atau kepastian hukum yang kuat, dan keberadaannya memang berada dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Legitimasi yuridis ini bagaimanapun juga merupakan persyaratan pokok, karena entitas daerah otonom bagaimanapun juga terikat dalam regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah nasional.

7) *Berkelanjutan*

Kerja sama Daerah harus dimaknai dalam perspektif jangka panjang. Keberlanjutan dengan demikian harus menjadi salah satu prinsip dasar yang penting untuk didudukkan dalam bangunan lembaga Kerja sama Daerah dan simpul lembaga-lembaga Kerja sama Daerah. Untuk menjamin keberlanjutan tersebut, pelembagaan sebuah Kerja sama Daerah dan simpul

lembaga-lembaga Kerja sama Daerah merupakan konsep kunci yang harus diaplikasikan. Bentuk pelebagaan dalam tataran yang paling rendah adalah menuangkan kesepakatan kerja sama ke dalam produk hukum bersama yang disepakati oleh daerah-daerah yang bekerja sama. Di level yang lebih tinggi, derajat pelebagaan bisa terindikasi dari semakin terikatnya daerah dalam aktivitas kerja sama, serta terbangunnya mindset di kalangan stakeholders lokal bahwa tanpa kerja sama, maka tujuan-tujuan pemerintahan daerah akan sulit tercapai maksimal.

Dalam hal percepatan pembangunan infrastruktur, guna menciptakan iklim investasi, pemerintah mengikutsertakan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum. Kerja sama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip (Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur):

- a. Kemitraan, yakni kerja sama antara pemerintah dengan Badan Usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak;
- b. Kemanfaatan, yakni Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan Badan Usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat;
- c. Bersaing, yakni pengadaan mitra kerja sama Badan Usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi

terhadap risiko;

- e. Efektif, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

Seiring dengan perkembangan dunia internasional saat ini, Pemerintah Daerah turut aktif sebagai pelaku hubungan dan kerja sama luar negeri. Guna memastikan bahwa hubungan dan kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah sejalan dengan kepentingan nasional dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, berikut beberapa prinsip dalam hubungan luar negeri oleh pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, diantaranya :

- 1) Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus diabdikan pada kepentingan nasional berdasarkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif.
- 2) Hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan internasional.
- 3) Pemerintah Daerah melalui Kementerian Dalam Negeri melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri untuk memperoleh pertimbangan politis dan yuridis terhadap hubungan luar negeri yang dilaksanakan.
- 4) Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerja sama internasional dengan pemerintah daerah

atau lembaga di luar negeri. Pelaksanaan kerja sama internasional didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, saling menguntungkan, bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Bahwa dalam rangka pembangunan kawasan perkotaan yang terpadu dan berkesinambungan, perlu dilakukan kerja sama pembangunan perkotaan untuk menciptakan efisiensi, efektifitas, dan sinergitas dalam penyediaan pelayanan umum kepada masyarakat dan pelestarian ekosistem. Dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerja sama Pembangunan Perkotaan, termuat prinsip kerja sama pembangunan perkotaan yang dilakukan berdasarkan :

- a. efisiensi, yaitu upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal;
- b. efektivitas, yaitu upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggungjawab untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. sinergi, yaitu upaya untuk terwujudnya harmoni antara pemerintah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerja sama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat;
- d. saling menguntungkan, yaitu pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat;
- e. kesepakatan bersama, yaitu persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama.
- f. itikad baik, yaitu kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama;
- g. mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah

negara republik indonesia, yaitu seluruh pelaksanaan kerja sama daerah harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh negara kesatuan republik indonesia;

- h. persamaan kedudukan, yaitu persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah;
- i. transparan, yaitu proses keterbukaan dalam kerja sama daerah;
- j. keadilan, yaitu adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerja sama daerah.
- k. kepastian hukum, yaitu kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama daerah.

Oleh karena itu, dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam Tentang Kerja sama Daerah dilaksanakan berdasarkan asas-asas yang diantaranya :

- 1) Efisiensi adalah upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
- 2) Efektifitas adalah upaya pemerintah daerah melalui kerja sama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggung jawab untuk kesejahteraan masyarakat.
- 3) Sinergi adalah upaya untuk terwujudnya harmoni antara pemerintah, masyarakat dan swasta untuk melakukan kerja sama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
- 4) Saling menguntungkan adalah pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
- 5) Kesepakatan Bersama adalah persetujuan para pihak untuk melakukan kerja sama.

- 6) Itikad Baik adalah kemauan para pihak untuk bersungguh-sungguh melaksanakan kerja sama.
- 7) Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah seluruh pelaksanaan kerja sama daerah harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh NKRI.
- 8) Persamaan Kedudukan adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama daerah.
- 9) Transparansi adalah adanya proses keterbukaan dalam kerja sama daerah.
- 10) Keadilan adalah adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerja sama daerah.
- 11) Kepastian Hukum adalah bahwa kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama daerah.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Sebelum dilakukan telaah lebih lanjut atas praktik penyelenggaraan kerja sama daerah pada Pemerintah Daerah Kota Batam dengan melihat korelasinya dengan visi misi Kota Batam, terlebih dahulu perlu di uraikan potensi yang berfungsi sebagai kekuatan bagi Kota Batam dalam rangka mempercepat pembangunan, meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, sebagai berikut :

1. Posisi Geografis yang Strategis

Kota Batam secara geografis mempunyai letak yang sangat strategis, yaitu terletak di jalur pelayaran dunia internasional. Keberadaan Negara Singapura dan Malaysia yang sangat dekat di sebelah utara Batam memiliki kontribusi bagi perkembangan Kota Batam, khususnya dalam meningkatkan

jumlah kunjungan wisatawan. Saat ini Kota Batam menjadi salah satu pintu gerbang (distribution point) wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia, khususnya ke Kota Batam dan ke daerah sekitar Kepulauan Riau.

2. Kota Batam Sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) dimana sebagian besar wilayah Kota Batam telah ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas adalah suatu kawasan yang berada di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah dan cukai. Penetapan Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas berimplikasi terhadap kemudahan pelayanan kegiatan investasi baik untuk investor dalam dan luar negeri. Kondisi tersebut dipandang dapat menggerakkan roda perekonomian Kota Batam menuju Kota dengan tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi sehingga diharapkan tingkat kesejahteraan warga kota dapat meningkat.
3. Memiliki Dua Institusi Dalam Melaksanakan Pembangunan Kota Batam memiliki Karakteristik sistem pemerintahan yang berbeda dari daerah lainnya di Indonesia. Keberadaan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam) dan Pemerintah Daerah Kota Batam dipandang sebagai kekuatan dalam menciptakan kemajuan Kota Batam. Menurut PP No. 5/2011 BP Batam berfungsi mengelola, mengembangkan dan membangun kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam. Menurut PP No. 6/2007 bidang pengelolaan meliputi bidang ekonomi, perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata, dan bidang lainnya. Sedangkan Pemerintah Daerah Kota Batam menurut UU No. 23/2014 berfungsi menjalankan urusan wajib dan urusan pilihan di

wilayahnya. Mengacu pada karakteristik yang telah disebutkan, sinergitas antara BP Batam dengan Pemerintah Daerah Kota Batam dipandang dapat memajukan Kota Batam menjadi Kota yang maju dan mampu berkontribusi positif untuk pembangunan nasional.

Adapun peluang dari lingkungan eksternal yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan Pemerintah Kota Batam²⁰, yaitu:

1. Komitmen Pemerintah Kota Batam dan Pemerintah Pusat untuk Mewujudkan Kota Hijau (*Green City*) dan Kota Cerdas (*Smart city*)
Dalam rangka mendorong percepatan pembangunan di kawasan perbatasan strategis, maka Pemerintah Pusat mencanangkan untuk membangun *Science Park* dan *Techno Park* untuk mewujudkan Kota Batam sebagai Kota Cerdas. Hal ini memberikan peluang bagi Pemerintah Kota Batam untuk melakukan penguasaan dan penerapan teknologi dalam mengelola sumber daya alamnya secara lebih baik dan berkelanjutan. Adapun dalam mewujudkan Pemerintah Kota Batam sebagai Kota Hijau pemerintah membuat beberapa program diantaranya adalah *Green Planning and Design, Green Open Space, Green Community, Green Energy, Green Waste, Green Water, Green Transportation* dan *green building*.

2. Komitmen Pemerintah Pusat untuk memajukan potensi kemaritiman Indonesia

Salah satu strategi pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN 2015-2019 adalah pemanfaatan potensi kemaritiman Indonesia untuk kemajuan bangsa. Komitmen ini terwujud melalui pembentukan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumberdaya. Kota Batam yang merupakan kawasan kepulauan dan merupakan salah satu

²⁰ RPJMD KOTA BATAM 2016-2021

poros maritim Indonesia diharapkan dapat memperoleh manfaat dari hal ini.

3. Tingginya kunjungan wisatawan tiap tahun

Batam merupakan salah satu kota tujuan wisata tertinggi di Indonesia. Hal ini memberi peluang bagi Batam untuk meningkatkan PDRB melalui sektor pariwisata dan perdagangan.

Selanjutnya, dalam hal penelaahan Kerja Sama Daerah pada visi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Batam 2005-2021 yaitu “Terwujudnya Kota Batam Menjadi Bandar Dunia yang Madani” berkaitan dengan Misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batam 2016-2021 (yang ke III). Pada misi ke IV RPJMD 2016-2021 Kota Batam yaitu menciptakan pemerintah, swasta dan masyarakat yang madani, kerja sama daerah dibahas menjadi sasaran pokok sebagai berikut:

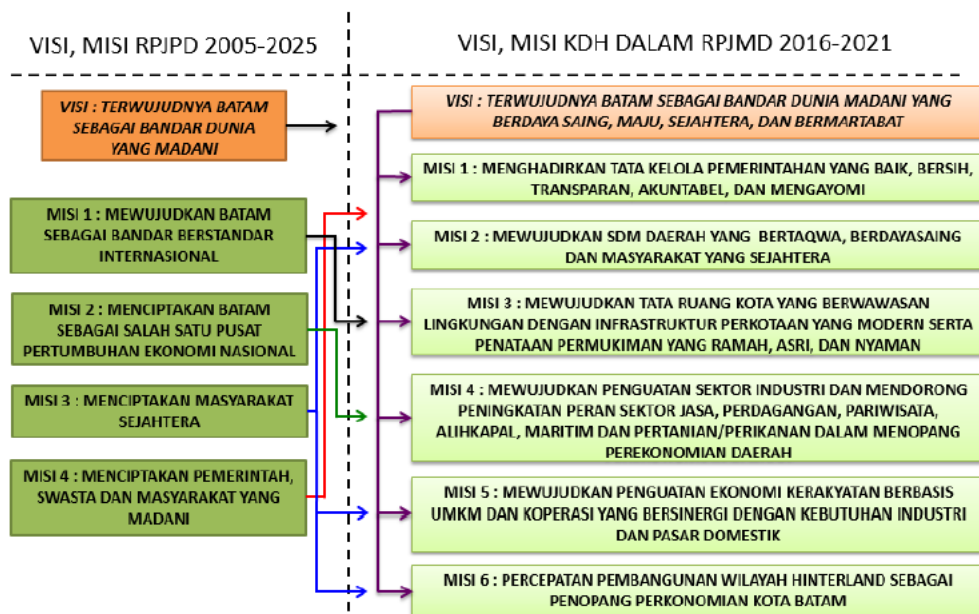
1. Meningkatnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur pemerintahan daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa dan bertanggung jawab serta profesional termasuk meningkatnya pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel yang mampu mendukung pembangunan Kota Batam.
2. Meningkatnya kerja sama dan koordinasi Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Badan Pengusahaan Batam dan Instansi Vertikal dalam rangka pembangunan Kota Batam.
3. Meningkatkan penguatan dunia usaha di Kota Batam dalam penerapan prinsip *good corporate governance*.

Pada sasaran pokok kedua, membahas tentang kerja sama dan koordinasi pemerintah daerah, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, Badan Pengusahaan Batam dan Instansi Vertikal Batam yang berdampak pada strategi serta berbagai arah kebijakan Pemerintah Kota Batam dalam RPJMD 2016-2021. Berdasarkan kajian yang dilakukan turunan dari misi ke IV dan sasaran pokok

dari misi tersebut hanya berfokus pada *intergovernmental relation* dalam konteks Kerja sama Daerah. Maksudnya adalah selama ini Kota Batam membangun Kerja sama Daerah dengan antar dinas dalam satu kota, dengan pemerintah provinsi dalam satu wilayah, serta Lembaga vertikal yang tidak masuk dalam ruang lingkup serta obyek yang diatur di dalam Kerja Sama Daerah sebagaimana peraturan perundang-undangan.

Gambar 1

Hubungan Visi dan Misi RPJPD Kota Batam Tahun 2005-2025 dengan Visi dan Misi RPJMD Kota Batam Tahun 2016-2021



Pada penyusunan RPJMD Kota Batam 2016-2021 peluang Kota Batam untuk melakukan kerja sama dengan pemerintah daerah lainnya di Provinsi Kepulauan Riau telah dikaji. Salah satu alasan agar melakukan kerja sama karena faktor kedekatan letak geografis Kota Batam terhadap beberapa kota/kabupaten yang ada di Provinsi Kepulauan Riau yaitu: Kabupaten Bintan, Kota Tanjung Pinang, Kabupaten Karimun dan Kabupaten Lingga. Walaupun dibatasi oleh perairan namun masih dapat memberikan dampak satu sama lain baik secara langsung maupun tidak langsung.

Hubungan RPJMD Kota Batam dengan Kabupaten/ Kota lainnya di Provinsi Kepulauan Riau dapat menjadi potensi dilakukannya Kerja Sama Daerah. Visi-Misi RPJMD masing-masing pemerintah daerah dapat dikaji keterhubungan atau korelasinya dari alasan adanya kesamaan, adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah yang terkait, prinsip saling menguntungkan serta dukungan masyarakat.

Dalam hal terkait Permasalahan dan Faktor Penentu Aspek Daya Saing Daerah Fokus Fasilitas Wilayah/ Infrastruktur RPJMD Kota Batam 2016-2021 terurai dalam tabel berikut :

Tabel 1
Permasalahan dan Faktor Penentu Aspek Daya Saing Daerah
Fokus Fasilitas Wilayah/ Infrastruktur
RPJMD Kota Batam 2016-2021

No.	Urusan/ Indikator	Permasalahan	Faktor Penentu Keberhasilan
1	Penataan Ruang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banyak nya perambahan yang dilakukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dalam kawasan hutan maupun dalam Hutan Lindung sebagai Daerah Tangkapan Air (DTA) 2. Kurangnya Kesadaran Masyarakat disekitar kawasan hutan akan fungsi dan manfaat hutan bagi kelestarian sumber daya alam untuk mendukung kehidupan masyarakat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan Sosialisasi kepada masyarakat disekitar hutan akan fungsi dan manfaat hutan 2. Perlu adanya penambahan Kendaraan Operasional Pengamanan dan Pengawasan Hutan 3. Memberikan Pelatihan dan Pendidikan terhadap Tenaga Polisi Kehutanan
2	Perencanaan Pembangunan (Perbatasan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya koordinasi antar instansi dan fasilitasi program/ kegiatan dalam pengelolaan perbatasan 2. Masih rendahnya kerjasama antar sektor dan antar daerah di kawasan perbatasan. 3. Masih kurangnya data potensi dan pengelolaan potensi kawasan perbatasan 4. Masih lemahnya pengamanan batas wilayah di kawasan perbatasan Negara. 5. Masih rendahnya peran aktif masyarakat dalam mengamankan batas dan kedaulatan Negara. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan koordinasi dengan instansi terkait baik vertikal maupun horizontal 2. Peningkatan peran serta masyarakat

Sumber: RPJMD Kota Batam 2016-2021

Dari tabel di atas, pada aspek daya saing daerah yang berfokus pada fasilitas wilayah dan infrastruktur menjelaskan permasalahan dan faktor penentu keberhasilan pada urusan/ indikator perencanaan pembangunan perbatasan. Masih rendahnya kerja sama antar sektor dan antar daerah di kawasan perbatasan menjadi salah satu permasalahan sehingga faktor penentu

keberhasilannya direkomendasikan untuk melakukan peningkatan koordinasi dengan instansi terkait baik vertikal maupun horizontal serta peningkatan peran serta masyarakat. Konsep pembangunan Kawasan perbatasan yang hanya mengandalkan kerja sama dan koordinasi instansi vertikal dan horizontal serta mengharapkan peran aktif masyarakat yang selama ini dilakukan seharusnya bergeser dengan kebutuhan kerja sama antar daerah terutama pemerintah daerah yang saling berbatasan bahkan dengan pemerintah negara lain serta Lembaga dan pihak swasta.

Turunan dari kajian pada naskah RPJMD 2016-2021 untuk hanya fokus pada instansi vertikal dan horizontal terlihat dari informasi yang dapat diakses melalui data non litigasi yaitu *Memorandum of Understanding* (MoU) dan Perjanjian Kerja sama (PKS), sebagai berikut:

Tabel 2
**Data Kesepakatan Bersama (*Memorandum of Understanding/*
MoU)**

No	Nomor MoU	Tahun	Tentang	Para Pihak
1	01/MoU/HK/IV/2014	2014	Kerja sama jaringan Linmas Perkotaan	Pemko Batam dengan Pemko Medan
2	06/MoU/HK/V/2014	2014	Kerja sama jaringan Lintas perkotaaan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
3	04/MoU/HK/V/2015	2015	Kerja sama dalam bidang Industri, Peternakan dan Pakan Ternak	Pemko Batam dengan PT. Cahaya sarah lestari
4	05/MoU/HK/VI/2015	2015	Pengembangan Program pemberdayaan Ekonomi Pulau tanjung Kubu kelurahan Bulang Untang	Pemko Batam dengan Bank Indonesia
5	06/MoU/HK/VI/2015	2015	Kerja sama dan	Pemko

			Koordinasi dalam rangka pelaksanaann tugas kantor perwakilan BI Propinsi Kepri dan Pemko Batam	Batam dengan Bank Indonesia
6	03/MoU/HK/III2016	2016	Kerja sama Jaringan Lintas Perkotaaan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
7	04/MoU/HK/I/2016	2016	Kerja sama dalam bidang industri peternakan dan pakan ternak	Pemko Batam dengan Pemko Bandung
8	07/MoU/HK/2016	2016	Kerja sama	Pemko Batam dengan Pemkab karang Anyar
9	08/MoU/HK/XI/2016	2016	Kerja sama Daerah	Pemko Batam dengan pemkab Kerinci
10	02/MoU/POD-BTM/I/2017	2017	Kerja sama Daerah	Pemkab Bogor dengan Pemko Batam
11	06/MoU/POD-BTM/VII/2017	2017	Kerja sama Daerah	Pemkab Karanganyer dengan Pemko Batam
12	06/MoU/POD-BTM/IX/2018	2018	Penyelenggaraan pengembangan, Pemanfaatan data dan Informasi Geospasial di Kota Batam	Pemkab Karanganyer dengan Pemko Batam
13	08/MoU/POD-BTM/X/2018	2018	Pemanfaatan layanan uang Elektronik	Telkomsel dengan Pemko Batam
14	09/MoU/POD-BTM/XI/2018	2018	Pengembangan Potensi Daerah dan Pelayanan Publik	Pemkab Sumedang dengan Pemko

				Batam
15	10/MoU/POD-BTM/XI/2018	2018	Layanan Penerimaan Pembayaran Pajak Daerah melalui teknologi host to host dan layanan penyediaan alat perekamana Data transaksi usaha	Pemko Batam dengan Bank Riau Kepri
16	01/MoU/POD-BTM/I/2019	2019	Pengembangan Kerajinan dan Batik Khas Karimun dan Batam	Pemko Batam dengan Pemkab Karimun
17	08/MoU/POD-BTM/VII/2019	2019	Kerja sama Daerah	Pemko Batam dengan Pemkab Tanjung Jabung Barat
18	09/MoU/POD-BTM/VII/2018	2019	Kerja sama Daerah	Pemerintah Kabupaten Kerinci dengan Pemko Batam

Sumber: <https://jdih.batam.go.id/Pertahun/Nonlitigasi>

Dari data MoU di atas, selama tahun 2014-2019 berdasarkan data yang dipublikasikan, nota kesepahaman selama ini antar pemerintah daerah dalam satu provinsi hanya dengan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Karimun. MoU dengan Pemkab Karimun pada tahun 2019 tentang Pengembangan Kerajinan dan Batik Khas Karimun dan Batam. Prioritas pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah lainnya ataupun pihak ketiga dalam hal ini pihak swasta seharusnya dapat diprioritaskan sebagaimana prioritas pembangunan Kota Batam setiap tahunnya.

Tabel 3
Perjanjian Kerja sama (PKS)

No	Nomor PKS	Tahun	Tentang	Para Pihak
1	05/PKS/2016	2016	Aplikasi Musyawarah perencanaan Pembangunan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
2	06/PKS/HK/VIII/2016	2016	Kerja sama bidang Teknologi Informasi dan Komunikasi	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
3	07/PKS/HK/VII/2016	2016	Kerja sama Bidang Manajemen kepegawaian berbasis teknologi informasi	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
4	08/PKS/HK/VII/2016	2016	Promosi Kebudayaan dan Pariwisata	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
5	09/PKS/HK/VII/2016	2016	Kerja sama Bidang Kesehatan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
6	10/PKS/HK/VII/2016	2016	Kerja sama Bidang Kependidikan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
7	11/PKS/HK/VII/2016	2016	Kerja sama Bidang Kebersihan dan Pertanahan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
8	12/PKS/HK/VII/2016	2016	Kerja sama Bidang Kependidikan	Pemko Batam dengan Pemko Surabaya
9	45/PKS/POD-BTH/VII/2019	2019	Kerja Sama Perdagangan	Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten

				Tanjung Jabung Barat dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Pemko Batam
--	--	--	--	---

Sumber: https://jdih.batam.go.id/Pertahun/Nonlitigasi_2

Begitu juga dengan kerja sama daerah pada data non litigasi Perjanjian Kerja sama (PKS) dari tahun 2016-2019 hanya terdapat 9 (sembilan) PKS. Lompatan data yang ditampilkan pada data yang bisa diakses terjadi kekosongan PKS pada tahun 2017-2018, hanya terdapat kerja sama pada tahun 2016 dan 2019 dengan merujuk kepada pihak yang melakukan kerja sama daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2020 belum ada kerja sama daerah yang dilakukan oleh Pemerintah kota Batam.

Berdasarkan kondisi terkait kerja sama daerah dalam konteks nasional, Kementerian Dalam Negeri dalam Rapat Koordinasi Evaluasi Penyelenggaraan Kerja Sama Dalam Negeri bertema (Optimalisasi Evaluasi Penyelenggaraan Kerja Sama Pemerintah Daerah & Lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang Terencana & Berkesinambungan) Acara ini mengambil tempat di Harris Hotel & Convention Jl. Bangka 8-18, Gubeng Surabaya Provinsi Jawa Timur, Rabu (3/27/2019). Rapat Koordinasi Evaluasi Penyelenggaraan Kerja Sama Dalam Negeri itu diikuti sebanyak 95 orang peserta yang terdiri atas Satker di lingkungan Kementerian Dalam Negeri sebanyak 31 orang, Kepala Biro/Badan/Dinas Provinsi yang terkait Kerja sama sebanyak 33 orang, Kepala Bagian Kerja sama Kab./Kota terpilih sebanyak 31 orang dan berlangsung selama 3 (tiga) hari 27-29 Maret 2019.

Berdasarkan hasil pertemuan rapat Evaluasi Penyelenggaraan Kerja sama Dalam Negeri dilingkup Kementerian Dalam Negeri Dan Pemerintah Daerah, dapat diberikan rekomendasi sebagai berikut²¹ :

- 1) Untuk mengoptimalkan pemanfaatan pelaksanaan program kerja sama dimasa yang akan datang, ada beberapa hal yang masih perlu di perhatikan bersama, baik oleh komponen di lingkungan Kementerian Dalam Negeri maupun Pemerintah Daerah antara lain : Pemerintah Pusat memberikan informasi baik melalui sosialisasi, Rapat Koordinasi (Rakor), Seminar atau sebaliknya kepada pemerintah daerah atas kebijakan-kebijakan yang terkait dengan program-program kerja sama termaksud prosedur dan mekanisme pelaksanaan kerja sama;

Memastikan tersusunnya dokumen kerja sama seperti Nota Kesepahaman dan Perjanjian Kerja Sama sebagaimana yang di amanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, yang menjadi acuan dalam pelaksanaan program/kegiatan di setiap wilayah kerja sama.

Bentuk *success story*, sebagai *lesson learned*, *good Practice*, bagi Pemerintah Daerah dan Pusat Lanjutnya untuk terbitnya *Good Practice* sebagai bahan mereplikasi program serupa ke daerah atau bahan penghargaan di bidang Kerja sama.

- 2) Pelaporan hasil kerja sama disampaikan setiap tahunnya disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah berakhirnya anggaran tahun berjalan.
- 3) Pemerintah Provinsi sebagai wakil dari Pemerintah Pusat wajib; Mengkoordinasikan Kabupaten/Kota dalam rangka fasilitasi, supervisi dan penatausahaan pelaksanaan kerja sama dalam negeri; Membangun komunikasi dan koordinasi yang efektif antar instansi pemerintah di daerah.

²¹<https://biropemerintahan.bantenprov.go.id/post/KEMENDAGRI-GELAR-RAKOR-EVALUASI-PENYELENGGARAAN-KERJA-SAMA-DALAM-NEGERI>, diakses pada 19/04/2020

- 4) Penyusunan *Grand Design* / Rencana Induk Kerja Sama Dalam Negeri dalam rangka pemerataan pembangunan di daerah;
- 5) Perlu disusunnya indikator keberhasilan program kerja sama sebagai acuan dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi serta diadakan rapat koordinasi di daerah sebagai sarana berbagi informasi mengenai rencana, tujuan dan output program melalui 7 (tujuh) Kriteria instrument Evaluasi Kerja sama antara lain :
 - a. Kesesuaian Prosedur Standar dan Prinsip Etik;
 - b. Transparansi dan Akuntabilitas Proses;
 - c. Partisipasi dan Inklusivitas Stakeholder;
 - d. Relevansi Prakarsa terhadap Kebutuhan;
 - e. Perencanaan Tata Kelola dan Klaritas Tujuan;
 - f. Kualitas *Output* dan Luas-Lingkup *Outcome*; dan
 - g. Daya Tahan dan Prospek Keberlanjutan.

Selama ini pemerintah daerah sudah memiliki tujuan dalam pelaksanaan kerja sama daerah, tetapi sayangnya tujuan tersebut tidak tergambar secara nyata dalam menuntun penyelenggaraan kerja sama daerah. Pemerintah daerah hanya membaca peraturan perundangundangan yang berlaku dengan menindaklanjuti dan seharusnya diikuti dengan serangkaian tujuan dari yang ingin dicapai dalam kerja sama daerah tersebut. Setidaknya pemerintah daerah memiliki perencanaan yang matang, sektor atau sumberdaya apasaja yang dimiliki daerah yang dapat dikerja samakan oleh pihak lain, sehingga pengidentifikasian dan pemetaan pelaksanaan kerja sama disetiap tahun anggaran dapat sudah terumuskan. Dengan demikian butuh manajemen perencanaan kerja sama daerah yang disusun baik untuk dapat dipedomani dalam melaksanakan kerja sama daerah.

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

Agung Pramoni Priyo Wibowo, selaku Dosen di Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Indonesia, dalam kegiatan Workshop Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Kerja Sama Lingkup Dalam dan Luar Negeri yang diselenggarakan oleh Bagian Kerja Sama Sekretariat Daerah Kota Bandung, terkait evaluasi penyelenggaraan kerja sama daerah menurut Agung yang perlu diperhatikan bagi daerah adalah : a) Agar tidak salah memilih bidang yang dikerja samakan; b) Agar tidak salah memilih bentuk/model kerja sama; dan c) Agar tidak salah memilih mitra kerja sama.²² Selanjutnya menurut Agung, bahwa model analisis bidang kerja sama yang dikembangkan oleh David Aaker (1995) dalam matriks posisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).²³

Urgensi pelaksanaan kerja sama antar pemerintah daerah didasarkan atas beberapa pertimbangan yang rasional untuk kemajuan bersama dan karena masing-masing daerah saling memerlukan. Yeremias T. Keban²⁴ memaparkan setidaknya ada tujuh alasan mengapa pemerintah daerah perlu menjalin kerja sama dengan pemerintah daerah lain, yaitu:

- 1) Pihak-pihak yang bekerja sama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Keterbatasan daerah bisa tertutup oleh potensi yang dimiliki daerah lain, sehingga potensi atau kekuatan masing-masing daerah dapat disinergikan untuk menghadapi

²² http://kerja_sama.bandung.go.id/2019/08/14/workshop-monitoring-dan-evaluasi-penyelenggaraan-kerja-sama-lingkup-dalam-danluar-negeri, diakses pada 19/04/2020

²³ *Ibid*

²⁴ Yeremias T. Keban, 2009, Kerja sama Antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu, Strategis, Bentuk dan Prinsip, Dapat dibuka di situs: [http://www.bappenas.go.id/node/48/2258/kerja_sama-antar-pemerintah-daerahdalam-era-otonomi-oleh-yeremias-t-keban-/,](http://www.bappenas.go.id/node/48/2258/kerja_sama-antar-pemerintah-daerahdalam-era-otonomi-oleh-yeremias-t-keban-/) diunduh 19/04/2020.

ancaman lingkungan atau permasalahan yang sulit apabila ditangani sendiri oleh satu daerah;

- 2) Pihak-pihak yang bekerja sama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Terbuka peluang untuk transfer kepandaian, ketrampilan, dan informasi masing-masing daerah, sehingga bisa memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama;
- 3) Pihak-pihak yang bekerja sama dapat lebih berdaya. Kerja sama menghasilkan posisi tawar yang lebih tinggi dalam rangka memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi;
- 4) Pihak-pihak yang bekerja sama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Kerja sama berpotensi meningkatkan pengertian dan saling membantu masing-masing pihak, 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. Kerja sama membuka transparansi antardaerah karena masing-masing memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan;
- 6) Masing-masing pihak yang bekerja sama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidangbidang yang dikerja samakan. Hal ini terutama jika pelaksanaan kerja sama telah memberikan manfaat bagi masing-masing daerah, sehingga sangat terbuka peluang untuk dilakukan secara berkelanjutan;
- 7) Kerja sama dapat menghilangkan ego daerah. Masing-masing daerah bisa mengurangi ego kedaerahan, untuk mewujudkan visi memajukan daerah secara bersama-sama.

Dalam konteks memperkuat basis kerja sama daerah ini, ada beberapa agenda praktis yang dapat dilakukan pemerintah di masa mendatang. Pertama, mengidentifikasi kebutuhan akan bidang-

bidang kerja sama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota dalam propinsi. Untuk itu perlu dilakukan beberapa kegiatan utama sebagai berikut:

1. Mencari data dan informasi yang berkaitan dengan masalah-masalah kerja sama atau kemitraan antar daerah.
2. Membahas secara mendalam masalah-masalah tersebut dalam suatu dialog terbuka untuk memperoleh gambaran tentang untung-ruginya memecahkan masalah tersebut melalui kerja sama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota.
3. Menetapkan atau memutuskan masalah yang harus ditangani melalui kerja sama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota. Kedua, mengukur tingkat kemampuan Propinsi dalam menangani kerja sama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota dalam wilayahnya.

Dalam hal mendapatkan gambaran yang obyektif tentang kemampuan suatu Propinsi dalam memfasilitasi kerja sama antar Kabupaten/Kota maka dibutuhkan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Mencari data dan informasi tentang kemampuan dan pengalaman Propinsi dalam pengembangan kerja sama atau kemitraan tersebut.
2. Menilai kemampuan dan pengalaman mereka dalam menangani kerja sama atau kemitraan tersebut.
3. Merekomendasikan apakah mereka memerlukan suatu pelatihan dan fasilitasi khusus.

Kegiatan selanjutnya adalah menyusun suatu bentuk desain training khusus dalam membantu Propinsi untuk memfasilitasi kerja sama antar Kabupaten/Kota dalam wilayahnya. Training tersebut secara khusus diarahkan pada peningkatan kemampuan teknis fasilitasi kerja sama atau kemitraan dengan basis yang kuat, di samping kemampuan kemampuan praktis lainnya. Dan keempat, struktur, fungsi dan kemampuan unit-unit institusi Propinsi itu

sendiri harus disesuaikan dengan peran kerja sama tersebut. Dinas-dinas Propinsi seharusnya didesain dengan memperhitungkan peran tersebut. Dengan peningkatan peran dan kemampuan tersebut, diharapkan hubungan kohesif antar pemerintah daerah (kota dan kabupaten) di setiap propinsi di tanah air menjadi semakin tinggi. Ketahanan nasional, persatuan dan kesatuan tentu akan lebih terjamin apabila setiap propinsi memainkan peran tersebut secara efektif.

Prioritas selanjutnya dalam pelaksanaan kerja sama daerah ketika Ranperda tentang Keraja Sama Daerah ini disahkan seharusnya strategi dan arah kebijakan memprioritaskan kerja sama dengan Kabupaten/ Kota yang mendukung visi-misi RPJMD Kota Batam 2016-2021, sebagai berikut:

1. Kabupaten Bintan: Dengan mengusung visi Kabupaten Bintan 2016- 2021 “Terwujudnya Kabupaten Bintan yang Madani dan Sejahtera Melalui Pencapaian Bintan Gemilang 2025 (Gerakan Melangkah Maju di Bidang Kelautan, Pariwisata, dan Kebudayaan)”, Bintan memiliki beberapa isu utama dalam menuju “Bintan Gemilang 2025” yang dapat memberikan dampak dan potensi kerja sama dengan Kota Batam, adapun 3 (tiga) bidang dimaksud yaitu: kelautan, pariwisata dan kebudayaan. Hal ini dapat menjadi peluang bagi pengembangan dunia kepariwisataan kota Batam dengan menjalin kerja sama aktif dan saling mendukung antara kedua kota/kabupaten, dan selama ini sudah diinisiasi namun perlu dioptimalkan lagi kedepannya. Pelaksanaan event Bersama dalam mendongkrak jumlah kunjungan pariwisata yang telah berjalan selama ini cukup berhasil dan diharapkan akan lebih banyak lagi kerja sama sinergi destinasi wisata seperti Lagoi-industri Lobam dan lainnya.
2. Kabupaten Karimun: Kabupaten Karimun yang berjarak sekitar hampir 2 jam perjalanan laut dari Kota Batam

mencanangkan Visi dalam RPJMD 2016-2021 yakni “Terwujudnya Kepulauan Riau sebagai Bunda Tanah Melayu yang Sejahtera, Berakhlak Mulia, Ramah Lingkungan dan Unggul di Bidang Maritim” dan dijabarkan dalam 9 (sembilan) misi pembangunan. Terdapat 3 (tiga) misi yang sangat berkaitan erat dengan misi yang diusung juga oleh Kota Batam yakni: pengembangan ekonomi berbasis maritim, pariwisata, pertanian untuk mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kesenjangan antar wilayah serta meningkatkan ketahanan pangan, meningkatkan iklim ekonomi kondusif bagi kegiatan penanaman modal (investasi) dan pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah dan meneruskan pengembangan ekonomi berbasis industri dan perdagangan dengan memanfaatkan bahan baku lokal. Kesamaan fokus sektor pengembangan tersebut membuka peluang bagi kerja sama yang saling menguntungkan antara Kota Batam dengan Kabupaten Karimun bagi percepatan pembangunan menuju pencapaian visi misi kedua kepala daerah.

3. Kabupaten Lingga: Kabupaten Lingga yang berada di sebelah selatan Kota Batam, mempunyai luas wilayah daratan dan lautan mencapai 211,772 km² dengan luas daratan 2.117,72 km² (1 %) dan lautan 209,654 km² (99%) (RPJMD Kab Lingga 2016-2021). Dengan mencanangkan Visi “Menjadikan Lingga Sebagai Pusat Sumber Daya Kelautan Menuju Masyarakat Maju, Sejahtera, Agama Dan Berbudaya”, membuka peluang dan kesempatan untuk menjalin kerja sama aktif dengan Batam. Pada penjabaran Visi di Misi 5 yaitu: Meningkatkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi dari jasa, pariwisata dan ekonomi kreatif serta transportasi, ini sejalan sektor ekonomi yang dominan di Kota Batam yaitu jasa dan pariwisata. Hubungan kerja sama pembangunan dari sisi

birokrasi memang belum optimal selama ini, lebih kepada hubungan ekonomi antar pihak swasta yang bergerak sendiri. Namun dengan pencanangan Visi-Misi 2016-2021 Kota Batam dan Kabupaten Lingga, menjadi potensi dan peluang yang sangat baik bagi tumbuhnya kerja sama yang saling menguntungkan antar keduanya baik dari sisi pemerintahan maupun peningkatan kerja sama dari sisi swasta.

Namun, dalam pelaksanaan kerja sama daerah juga memungkinkan untuk muncul permasalahan baru dari berbagai kajian yang telah dilakukan. Kerja sama daerah selama ini tidak lepas dari kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaannya, sebagai berikut:

1. Belum ada database yang cukup baik mengenai kerja sama daerah di seluruh Indonesia
2. Pemerintah Daerah masih belum cukup mempertimbangkan kerja sama daerah sebagai salah satu inovasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Salah satu penyebabnya adalah adanya persaingan dan ego daerah dimana semangat otonomi masih dipandang sempit dan kedaerahan. Setiap daerah memacu perkembangan daerahnya sendiri tanpa menimbang kemampuan dan kebutuhan wilayah lain. Kondisi ini menghambat prakarsa daerah untuk bekerja sama dengan daerah lain. Terlebih lagi, tidak jarang pelayanan publik yang diusahakan melalui Kerja sama daerah lebih banyak merugi dan disubsidi APBD sehingga kurang menarik dikerja samakan. Pemerintah Daerah kemudian lebih memilih bekerja sama dengan pihak swasta karena menganggap kerja sama dengan daerah lain justru lebih rumit dan rawan terjadi konflik. Selain itu, belum ada mekanisme insentif untuk daerah-daerah yang bekerja sama dalam peningkatan efektivitas/efisiensi penyelenggaraan pelayanan public

3. Untuk daerah-daerah pemekaran, ada kecenderungan lebih enggan untuk bekerja sama dengan daerah lain, termasuk daerah induk, karena euphoria baru menjadi sebuah daerah otonom.
4. Di pemerintah pusat sendiri, kerja sama daerah belum menjadi satu inovasi prioritas untuk di-diseminasikan ke daerah. Selama ini kerja sama daerah biasanya terbentuk atas inisiatif daerah sendiri. Masih sangat kurang fasilitasi atau inisiasi dari Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi. Peran Pemerintah sampai saat ini baru dalam bentuk penyusunan PP No. 50 Tahun 2007 mengenai tata cara KAD.²⁵

Hal ini juga harus menjadi perhatian bagi pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai pelaksana Ranperda tentang Kerja Sama Daerah Kota Batam. Oleh karena itu, implikasi penerapan sistem baru tentang kerja Sama Daerah mengamanatkan untuk membentuk Tim Koordinasi Kerja sama Daerah yang mempunyai tugas perencanaan, penyiapan dokumen, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi kerja sama daerah melalui sistem informasi. Pemutakhiran data kerja Sama daerah pada sistem informasi dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang membidangi Kerja Sama Daerah. Selain itu akan berdampak pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang mempunyai kewajiban untuk melakukan pendanaan kerja sama daerah dengan tujuan, sebagai berikut:

- 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;

²⁵ Tarigan, A. (2009). Kerja sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah. *Bulletin Online Tata Ruang Maret 2009 Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*.

- 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 sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dimanfaatkan bersama;
- h. mengupayakan alternatif pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan di luar APBD;
- i. meningkatkan efektivitas dan efisiensi arus pemberian, pertukaran serta pengembangan informasi. mempercepat penguasaan ilmu pengetahuan; dan
- j. meningkatkan pendapatan asli Daerah.

Selain itu, prioritas urusan yang akan dikerjakan samakan harus melalui proses pemetaan. Proses tersebut berkaitan dengan penyusunan data potensi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan kegiatan. Isu-isu strategis yang berkaitan dengan urgensi Kerja sama Antar Pemerintah Daerah selama ini adalah

1. Peningkatan Pelayanan Publik. Kerja sama 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 issue 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 lindung, dan sebagainya.
4. Penanggulangan Bencana dan Penanganan Potensi Konflik Usaha mitigasi bencana dan tindakan pasca bencana, apabila bercermin dari pengalaman di NAD, Alor dan Nabire, serta daerah lainnya, ternyata keadaan ini 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 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 UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengisyaratkan perlunya peningkatan peran provinsi, termasuk dalam memfasilitasi penyelesaian permasalahan-permasalahan antar daerah. Untuk itu diperlukan peningkatan kemampuan provinsi dalam menyelenggarakan/mendorong Kerja sama Daerah (local government cooperation). Peranan ini terutama dalam kapasitas provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan sebagai fasilitator dan katalisator Kerja sama Daerah (KAD).
7. Pemekaran Daerah Kerja sama Daerah (KAD) dapat menjadi salah satu alternatif lain untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik selain kebijakan

pemekaran daerah. Hal ini mengingat kebijakan pemekaran memerlukan lebih banyak sumber daya dibanding Kerja sama Daerah (KAD), dan perkembangan daerah otonom baru tidak selalu memberikan hasil seperti yang diinginkan.²⁶

²⁶ Tarigan, A. (2009). Kerja sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah. *Bulletin Online Tata Ruang Maret 2009 Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peraturan perundangan-undangan yang terkait dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah antara lain:

(1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Bagian Kelima

Kerja Sama Penyelenggara dengan Pihak Lain

Pasal 13

- (1) Penyelenggara dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dengan ketentuan:
 - a. perjanjian kerja sama penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standar pelayanan;
 - b. penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat;
 - c. tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan tanggung jawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;
 - d. informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan
 - e. penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain

telepon, pesan layanan singkat (*short message service* (sms)), laman (*website*), *pos-el* (*e-mail*), dan kotak pengaduan.

- (2) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib berbadan hukum Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menambah beban bagi masyarakat.
- (4) Selain kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara dapat melakukan kerja sama tertentu dengan pihak lain untuk menyelenggarakan pelayanan publik.
- (5) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak boleh lebih dari 14 (empat belas) hari dan tidak boleh dilakukan pengulangan.

Penjelasan Pasal 13

Ayat (1)

Penyerahan sebagian tugas merupakan pemberian sebagian tugas kepada pihak lain dari seluruh tugas penyelenggaraan pelayanan, kecuali yang menurut undang-undang harus dilaksanakan sendiri oleh penyelenggara, misalnya pelayanan KTP, SIM, paspor, sertifikat tanah, dan pelayanan perizinan lain.

Pihak lain adalah pihak di luar penyelenggara yang disertai atau diberi sebagian tugas oleh penyelenggara pelayanan.

Pengertian kerja sama juga termasuk penunjukan operator pelaksana atau kontraktor yang diberi hak menjalankan fungsi penyelenggara, misalnya

pengelolaan parkir dan air minum yang diserahkan kepada swasta.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Materi perjanjian kerja sama yang wajib diinformasikan adalah hal-hal penting yang perlu diketahui oleh masyarakat, misalnya apa yang dikerjakan, siapa yang mengerjakan, jangka waktu kerja sama, dan pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan yang penginformasiannya merupakan bagian dari maklumat pelayanan.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan meliputi nama, alamat, telepon, pesan layanan singkat (short message service (sms)), dan laman (website).

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Tidak menambah beban bagi masyarakat dimaksudkan tidak memberikan tambahan biaya, prosedur yang berbelit, waktu penyelesaian yang lebih lama, atau hambatan akses.

Ayat (4)

Kerja sama tertentu merupakan kerja sama yang tidak melalui prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b yang bukan bersifat darurat yang

harus diselesaikan dalam waktu tertentu, misalnya pengamanan pada saat penerimaan tamu negara, transportasi pada masa liburan lebaran, dan pengamanan pada saat pemilihan umum.

Ayat (5)

Cukup jelas

(2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

BAB XVII

KERJA SAMA DAERAH DAN PERSELISIHAN

Bagian Kesatu

Kerja Sama Daerah

Pasal 363

- (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.
- (3) Kerja sama dengan daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Penjelasan Pasal 363 ayat (2) huruf (b)

Yang dimaksud dengan “pihak ketiga” adalah pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga nonpemerintah lainnya.

Paragraf 1

Kerja Sama Wajib

Pasal 364

- (1) Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) merupakan kerja sama antar-Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan:
 - a. yang memiliki eksternalitas lintas Daerah; dan
 - b. penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- (2) Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. kerja sama antar-Daerah provinsi;
 - b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;
 - c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;
 - d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda; dan
 - e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.
- (3) Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf d tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerja samakan.
- (4) Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e tidak dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya.
- (5) Biaya pelaksanaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diperhitungkan dari APBD masing-masing Daerah yang bersangkutan.

- (6) Dalam melaksanakan kerja sama wajib, Daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama.
- (7) Sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar-Daerah.
- (8) Pendanaan sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dibebankan pada APBD masing-masing.
- (9) Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung kerja sama antar-Daerah.
- (10) Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerja sama wajib antar-Daerah melalui APBN.

Penjelasan Pasal 363 Ayat (5)

Yang dimaksud dengan “biaya pelaksanaan kerja sama diperhitungkan dari APBD masing-masing Daerah” adalah dengan pemberian bantuan keuangan oleh masing-masing Daerah yang diambil alih pelaksanaan kerja samanya yang besaran bantuan dari masing-masing Daerah mempertimbangkan antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, dan cakupan pelayanan yang dikerja samakan.

Paragraf 2

Kerja Sama Sukarela

Pasal 365

Kerja sama sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) 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.

Paragraf 3

Pelaksanaan Kerja Sama

Pasal 366

- (1) Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b 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 perundang-undangan.
- (2) 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; dan
 - d. sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.
- (3) Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.

Pasal 367

- (1) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:
 - a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - b. pertukaran budaya;
 - c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
 - d. promosi potensi Daerah; dan
 - e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.

- (3) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.

Paragraf 4

Pemantauan dan Evaluasi Kerja Sama

Pasal 368

- (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.

Pasal 369

Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama diatur dengan peraturan pemerintah.

Bagian Kedua

Perselisihan

Pasal 370

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di

wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri menyelesaikan perselisihan dimaksud.

- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan sebagaimana di maksud pada ayat (1), penanganannya dilakukan oleh Menteri.
- (4) Keputusan Menteri berkaitan dengan penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan penanganan penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian perselisihan antar-Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan diatur dengan Peraturan Menteri.

(3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah

Konsideran Menimbang :

bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 369 UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kerja Sama Daerah;

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

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 efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
2. Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain, yang selanjutnya disingkat KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

3. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, yang selanjutnya disingkat KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
4. Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
5. Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
6. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

(4) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Konsideran “Menimbang” :

- a. bahwa ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan kebutuhan mendesak, untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional,

- menyejahterakan masyarakat, dan meningkatkan daya saing Indonesia dalam persaingan global;
- b. bahwa untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, perlu mengambil langkah-langkah yang komprehensif guna menciptakan iklim investasi, untuk mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat;
 - c. bahwa untuk mendorong dan meningkatkan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan sosial, diperlukan pengaturan guna melindungi dan menjaga kepentingan konsumen, masyarakat, dan badan usaha secara berkeadilan;

Pasal 2

- (1) Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dapat bekerja sama dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- (2) Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dilakukan melalui skema KPBU berdasarkan ketentuan dan tata cara sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini.

BAB III

JENIS INFRASTRUKTUR DAN BENTUK KERJA SAMA

Pasal 5

- (1) Infrastruktur yang dapat dikerja samakan berdasarkan Peraturan Presiden ini adalah infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial.
- (2) Jenis Infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. infrastruktur transportasi;
 - b. infrastruktur jalan;
 - c. infrastruktur sumber daya air dan irigasi;
 - d. infrastruktur air minum;
 - e. infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat;

- f. infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat;
- g. infrastruktur sistem pengelolaan persampahan;
- h. infrastruktur telekomunikasi dan informatika;
- i. infrastruktur ketenagalistrikan;
- j. infrastruktur minyak dan gas bumi dan energy terbarukan;
- k. infrastruktur konservasi energi;
- l. infrastruktur fasilitas perkotaan;
- m. infrastruktur fasilitas pendidikan;
- n. infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian;
- o. infrastruktur kawasan;
- p. infrastruktur pariwisata;
- q. infrastruktur kesehatan;
- r. infrastruktur lembaga pemasyarakatan; dan
- s. infrastruktur perumahan rakyat.

(3) KPBU dapat merupakan Penyediaan Infrastruktur yang merupakan gabungan dari 2 (dua) atau lebih jenis infrastruktur sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

(4) Dalam rangka meningkatkan kelayakan KPBU dan/atau memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat, KPBU dapat mengikutsertakan kegiatan penyediaan sarana komersial.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial lainnya ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional.

(5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerja sama Pembangunan Perkotaan

Konsideran Menimbang :

- a. bahwa perkembangan dan pertumbuhan kawasan perkotaan yang pesat telah menimbulkan berbagai permasalahan yang bersifat lintas daerah;
- b. bahwa dalam rangka pembangunan kawasan perkotaan yang terpadu dan berkesinambungan, perlu dilakukan kerja sama pembangunan perkotaan untuk menciptakan efisiensi, efektifitas, dan sinergitas dalam penyediaan pelayanan umum kepada masyarakat dan pelestarian ekosistem;

BAB II

PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Pasal 2

Pembangunan perkotaan dilakukan untuk menciptakan keterpaduan pembangunan antar kawasan perkotaan dan mewujudkan efisiensi, efektifitas, dan sinergitas dalam penyediaan pelayanan umum kepada masyarakat dan pelestarian ekosistem.

Pasal 3

Pembangunan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilakukan dengan kerja sama pembangunan perkotaan.

Pasal 4

Kerja sama pembangunan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dituangkan dalam kesepakatan bersama (*memorandum of understanding*) dan/atau perjanjian kerja sama.

BAB III

KERJA SAMA PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Bagian Kesatu

Pola Kerja sama

Pasal 5

Pola kerja sama pembangunan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi:

- a. kerja sama pembangunan perkotaan bertetangga; dan

- b. kerja sama jaringan lintas perkotaan.

Pasal 6

- (1) Pola kerja sama pembangunan perkotaan bertetangga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a bersifat kewilayahan.
- (2) Pola kerja sama jaringan lintas perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b bersifat non kewilayahan.

Subjek Kerja Sama

Pasal 8

Subjek kerja sama pembangunan perkotaan terdiri atas:

- a. Gubernur;
- b. Bupati; dan
- c. Walikota.

Bagian Keempat

Objek Kerja Sama

Pasal 9

Objek kerja sama pembangunan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, meliputi seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dalam pembangunan perkotaan.

Pasal 10

- (1) Kelompok objek kerja sama pembangunan perkotaan bertetangga meliputi:
 - a. sosial budaya;
 - b. sosial ekonomi;
 - c. tata ruang dan lingkungan hidup; dan
 - d. sarana dan prasarana.
- (2) Kelompok objek sosial budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berupa:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. kependudukan; dan

- d. kebudayaan.
- (3) Kelompok objek sosial ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, berupa:
- a. perdagangan;
 - b. kepariwisataan; dan
 - c. perindustrian.
- (4) Kelompok objek tata ruang dan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, berupa:
- a. penataan ruang; dan
 - b. pelestarian lingkungan hidup.
- (5) Kelompok objek sarana dan prasarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, berupa:
- a. terminal;
 - b. instalasi pengelolaan air limbah (IPAL);
 - c. tempat pembuangan akhir (TPA) sampah;
 - d. jaringan jalan;
 - e. transportasi umum;
 - f. pelayanan persampahan;
 - g. jaringan air hujan;
 - h. pelayanan air bersih; dan
 - i. pemakaman umum.

Pasal 11

Kelompok objek kerja sama jaringan lintas perkotaan meliputi:

- a. kerja sama kota kembar (*sister city*), yaitu kerja sama antar kawasan perkotaan yang memiliki karakteristik sama;
- b. kerja sama alih pengetahuan dan pengalaman (*city sharing*), yaitu kerja sama alih pengetahuan dan pengalaman antar daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di bidang perkotaan, berdasarkan suatu inovasi daerah yang dianggap berhasil (*best practices*).

Pasal 12

- (1) Kerja sama jaringan lintas perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a dan huruf b, dapat ditindaklanjuti dengan kerja sama antar lembaga teknis daerah dan/atau antar lembaga masyarakat (twinning institutions).
- (2) Daerah sebelum melakukan kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a, didahului saling tukar menukar informasi dan kegiatan lanjutan sesuai dengan minat para pihak.

(5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah

BAB II

RUANG LINGKUP PETUNJUK TEKNIS

Pasal 2

Ruang lingkup petunjuk teknis ini meliputi :

- a. petunjuk teknis kerja sama antar daerah; dan
- b. petunjuk teknis kerja sama daerah dengan pihak ketiga.

(6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja Sama Antar Daerah

BAB II

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 2

Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan atas KSAD Provinsi.

Pasal 3

Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan atas KSAD Kabupaten/Kota di wilayahnya.

Pasal 4

Pembinaan dan pengawasan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dilakukan pada tahapan:

- a. penjajakan;
- b. negosiasi;
- c. penandatanganan; dan
- d. pelaksanaan dan pengakhiran.

(7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Badan Swasta Asing (BSA)

Konsideran “Menimbang” :

- a. bahwa dalam rangka tertib penyelenggaraan kerja sama antara pemerintah daerah dengan badan swasta asing perlu pengaturan untuk melindungi dan mengamankan kepentingan masyarakat dan negara;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Kerja sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Swasta Asing;

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Menteri ini, yang dimaksud dengan:

1. Kerja sama pemerintah daerah dengan badan swasta asing yang selanjutnya disebut kerja sama adalah perikatan formal antara pemerintah daerah dengan badan swasta asing untuk bersama-sama mengelola suatu kegiatan tertentu dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

2. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang.
5. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah.
6. Badan Swasta Asing yang selanjutnya disingkat BSA adalah badan usaha/lembaga berbadan hukum yang berdomisili dan didirikan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjalankan usaha di bidang tertentu, yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh pihak swasta di luar negeri.
7. Prakarsa kerja sama adalah usulan awal mengenai program/kegiatan yang akan dikerja samakan.
8. Hibah Pemerintah, yang selanjutnya disebut hibah adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa, dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali.
9. Perjanjian hibah adalah kesepakatan tertulis mengenai hibah antara Pemerintah dan pemberi hibah yang dituangkan dalam dokumen perjanjian pemberian hibah atau dokumen lain yang dipersamakan.
10. Perjanjian penerusan hibah adalah dokumen perjanjian untuk penerusan hibah atau dokumen lain yang dipersamakan antara Pemerintah dan penerima penerusan hibah.

11. Rencana pembangunan jangka menengah nasional yang selanjutnya disingkat RPJMN adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 5 (lima) tahun anggaran.
12. Rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun anggaran yang menggambarkan target kuantitatif dan kualitatif penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat.

BAB II

SUBJEK DAN OBJEK KERJA SAMA

Pasal 2

Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melakukan kerja sama dengan BSA.

Pasal 3

Subjek kerja sama terdiri atas:

- a. pemerintah daerah; dan
- b. BSA.

Pasal 4

- (1) Objek kerja sama Peraturan Menteri ini merupakan sebagian urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.
- (2) Sebagian urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. lingkungan hidup;
 - d. kepemudaan dan olah raga;
 - e. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
 - f. komunikasi dan informatika;
 - g. sosial;

- h. perpustakaan;
- i. pertanian; dan
- j. kehutanan.

Pasal 5

Sebagian urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dilakukan untuk:

- a. peningkatan pelayanan dasar;
- b. peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah;
- c. peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui alih pengetahuan/teknologi dan pengalaman di bidang tertentu;
- d. tindaklanjut komitmen internasional; dan/atau
- e. keselamatan/perlindungan masyarakat yang pelaksanaannya harus segera dilakukan, termasuk:
 - 1. akibat bencana alam;
 - 2. bencana buatan manusia;
 - 3. bencana sosial; dan/atau
 - 4. akibat kerusakan sarana prasarana yang dapat menghentikan kegiatan pelayanan publik.

Pasal 6

Kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilarang:

- a. melanggar peruntukan tata ruang;
- b. mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan mengakibatkan kerugian pada negara dan/atau daerah;
- d. menyebabkan praktek monopoli atas bidang yang dikerja samakan;
- e. melakukan penetapan harga atas suatu barang yang harus dibayar;
- f. melakukan tindak pidana pencucian uang; dan/atau
- g. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

(8) Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 3 Tahun 2019 tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah

Pasal 1

Peraturan Menteri ini dimaksudkan untuk memberikan panduan umum mengenai hubungan luar negeri oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 2

Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 3

Sistematika Panduan Umum Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

BAB I	PENDAHULUAN
BAB II	DASAR HUKUM
BAB III	HUBUNGAN LUAR NEGERI OLEH PEMERINTAH DAERAH
BAB IV	MEKANISME HUBUNGAN KERJA SAMA DALAM BIDANG TERTENTU OLEH PEMERINTAH DAERAH
BABV	KEKONSULERAN
BAB VI	PELAYANAN KEPADA PERWAKILAN NEGARA ASING DAN ORGANISASI INTERNASIONAL DI DAERAH
BAB VII	PELINDUNGAN WARGA NEGARA INDONESIA DI LUAR NEGERI
BAB VIII	PENANGANAN WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA
BAB IX	INFORMASI UMUM
BAB X	HAL KHUSUS
BAB XI	PENUTUP

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah *Negara kesatuan yang berbentuk republik*. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

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

Dalam paham negara kesatuan, negara bukan terbentuk secara organis dari individu-individu (pemda). Negara kesatuan bukan dimaksudkan merupakan suatu kesatuan dari negara bagian (federasi), melainkan kesatuan dalam arti keseluruhan unsur-unsur

negara yang bersifat fundamental.²⁷ Formasi Negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri Negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu Negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk didalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²⁸

Lebih lanjut tentang Hakikat Negara Persatuan secara filosofis ditegaskan kembali oleh Kaelan, bahwa²⁹ :

“Hakikat Negara Persatuan adalah Negara yang merupakan suatu kesatuan dari unsur-unsur yang membentuknya, yaitu rakyat yang terdiri atas bermacam-macam etnis, suku bangsa, golongan, kebudayaan, serta agama. Wilayah yg terdiri dari atas beribu-ribu pulau yang sekaligus juga memiliki sifat dan karakter yg berbeda-beda pula. Oleh karena itu Negara persatuan adalah merupakan satu Negara, satu rakyat, satu wilayah dan tidak terbagi-bagi misalnya seperti Negara serikat, satu pemerintahan, satu tertib hukum yaitu tertib hukum nasional, satu bahasa serta satu bangsa yaitu Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah telah menegaskan bahwa Kerja Sama Daerah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan

²⁷ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila a Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Paradigma Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, Hal. 284

²⁸ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Madani Press, Jakarta, 2000, hlm.201-202

²⁹ Kaelan, *Op.Cit*, Hal.286

efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

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

Kerja sama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi itu pada posisi yang seimbang, serasi, dan selaras (Pamudji, 1985). Menjelaskan kesamaan posisi dalam penyelenggaraan kerja sama daerah, memiliki kedudukan dan kepentingan yang sama sehingga dapat keterpaduan dan semangat yang sama dalam mendukung pelaksanaan kerja sama dalam usaha peningkatan kesejahteraan di daerah. Sehingga haruslah dipahami bahwa hakikat kerja sama daerah tersebut merupakan realisasi dari Pancasila sebagai dasar bernegara dan pandangan hidup kita berbangsa.

Kerja sama daerah sebagai wujud dari semangat gotong royong. Nilai gotong royong yang merupakan perasan terhadap Pancasila. Ekasila (prinsip gotong royong) adalah usulan Soekarno. Dalam pidatonya Soekarno mengajukan usul untuk memeras lima dasar tersebut menjadi Trisila, yaitu: *socio-nationalism* (perasan dari kebangsaan dan kemanusiaan), *socio-democratie* (perasan dari keadilan sosial dan kerakyatan), dan Ketuhanan. Tidak berhenti di situ, Soekarno memeras lagi Trisila tersebut ke dalam Ekasila, yaitu “gotong royong.” Mengapa gotong royong? Argumentasi yang dikemukakan Soekarno adalah karena ia menginginkan Indonesia buat semua.

“Kita mendirikan negara Indonesia... semua buat semua! Bukan Kristen buat Indonesia, bukan Islam buat Indonesia,...tetapi Indonesia buat Indonesia, semua buat semua! Negara yang kita dirikan haruslah negara gotong royong!”³⁰

Formulasi formal dari Pancasila (atau bisa disebut sebagai Pancasila formal) itu mempunyai akar yang dalam pada kegotongroyongan masyarakat Indonesia. Akar inilah yang kemudian disebut sebagai Pancasila material oleh Notonagoro.³¹ Pancasila formal tak lain adalah cetusan rasional (lewat penggalan bertahun-tahun) dari Pancasila material yang hidup dan berkembang dalam sejarah, peradaban, agama, hidup ketatanegaraan, lembaga sosial dan lain sebagainya yang bercirikan semangat gotong royong.

Gotong royong menjadi ciri khas dari manusia Indonesia dan lembaga sosial yang ada di Indonesia, dan hal ini ditangkap oleh Soepomo:

Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dunia luar, golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur baur dan bersangkut-paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi dan kehidupan mereka bersangkut-paut. Inilah idee totaliter, idee integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud juga dalam ketatanegaraannya yang asli. Dalam suasana persatuan dengan rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan.³²

Dari sini sebenarnya tampak bahwa beberapa *founding fathers* Indonesia hendak mencari semangat asli bangsa yang bisa dijadikan sebagai dasar Indonesia merdeka, walaupun ada berbagai

³⁰ Muskens, 1969, Indonesia, *Perjuangan Demi Jati Diri Nasional: Para Nasionalis, Kaum Islam, Umat Katolik*, Bussum: Paul Brand, hlm. 597

³¹ Notonagoro, 1962, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila)*, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, hlm. 7

³² Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, Jakarta: Prapantja, hlm. 113

perdebatan. Ada satu hal yang menjadi semacam kesepakatan di antara mereka, yakni: Indonesia haruslah dibangun atas dasar semangat gotong royong sebagai ciri khas bangsa.

Gotong royong adalah prinsip yang dinamis, bahkan lebih dinamis dari kekeluargaan. Gotong royong menggambarkan satu usaha bersama dan saling bantu demi kepentingan bersama.

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (Welfare State) dalam pelaksanaan otonomi daerah tujuannya adalah melalui pemerataan pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Negara Indonesia (B.Hestu Cipto Handoyo, 1998: 9-10. Sesuai dengan pendapat Bagir Manan (B.Hestu Cipto Handoyo, 1998: 13) bahwa fungsi utama pemerintah daerah memberikan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat dalam bentuk penyediaan atau pemenuhan kebutuhan seperti kesehatan, kebersihan, dan sebagainya.

Sehingga haruslah dipahami bahwa penerapan otonomi tersebut bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi Negara yang efektif dan efisien. Menurut Bagir Manan, otonomi adalah salah satu garda depan penjaga Negara kesatuan. Lebih lanjut menurut beliau, sebagai penjaga Negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik dibidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.³³ Sehingga seharusnya pemerintah daerah memahami bahwa otonomi bukan masalah serba mendaerah sebagai anti tesis serba memusat.

³³ Prof.Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum UII, Fakultas Hukum UII , Yogyakarta, 2001, Kata Pengantar*

Otonomi adalah instrumen penyeimbang dan menyeimbangkan kecenderungan memusat dan mendaerah. Kebijakan daerah sebagai instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah haruslah bersifat memperkuat pondasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan semakin menjamin persatuan bangsa.

Disinilah pentingnya pengaturan terkait kerja sama daerah, untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik dibidang ekonomi, politik, maupun sosial.

B. Landasan Sosiologis

Upaya untuk melakukan pembangunan di Kota Batam sebagaimana RPJMD 2016-2021 telah dimulai. Pada dasarnya upaya ini telah dilaksanakan oleh berbagai pihak yang dapat diinterpretasikan sebagai aktor di dalam kerangka *local governance*.³⁴Merujuk Bevir (2011) bahwa tiga elemen utama dalam *local governance* tergambar dalam pembangunan Kota Batam untuk meningkatkan daya saing daerah yaitu elemen polisentris mengacu pada konstelasi di mana tidak ada satu aktor tunggal, tetapi banyak pemain yang relatif otonom di lapangan. Elemen kedua bahwa Pemerintah Kota Batam tidak dapat melakukan tugasnya sendiri maka aktor pelaksana dapat berasal dari berbagai tingkatan pemerintah dari pemerintah provinsi hingga pemerintah pusat, aktor-aktor non-pemerintah, dari sektor korporasi, pihak ketiga, atau asosiasi sipil, bahkan perguruan tinggi. Elemen ketiga berbagai mekanisme untuk pengambilan keputusan publik dalam proses pemerintahan (lokal): selain mekanisme birokrasi dan politik tradisional seperti hierarki dan mayoritas pemungutan suara, keputusan juga dapat didasarkan pada kompetisi atau negosiasi.

³⁴ Bevir, Mark. 2011. *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.

Apabila ditelaah urusan dan fokus layanan untuk kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah pada RPJMD Kota Batam 2016-2021 dengan APBD Kota Batam Tahun Anggaran (TA) 2020 sebagai arah kebijakan setiap tahunnya maka ditentukan prioritas belanja program kegiatan. Prioritas dan Plafon Anggaran Kota Batam Tahun Anggaran 2020 adalah untuk membiayai prioritas pembangunan Kota Batam, sebagai berikut:

1. Penguatan pembangunan infrastruktur melalui pemanfaatan ruang yang selaras dan berkelanjutan
2. Pembangunan sumberdaya manusia yang unggul
3. Peningkatan kinerja pembangunan ekonomi dan investasi untuk mewujudkan daya saing global
4. Peningkatan kinerja tata kelola pemerintah
5. Optimalisasi teknologi informasi.

Keterhubungan antara dua dokumen ini terhadap kerja sama daerah adalah bahwa apabila pemerintah sebagai aktor tunggal pelaksana dan pemberi dana untuk seluruh prioritas yang disebut di atas akan membutuhkan waktu yang cukup lama dan dana yang sangat besar. Oleh karena itu diperlukan payung hukum sebagai dasar pelaksanaan kerja sama daerah sehingga berbagai urusan pemerintah baik wajib maupun pilihan dapat melibatkan *stakeholders* lainnya yang memiliki alasan yang sama, komitmen serta tentunya saling menguntungkan.

Gambar 2
 Urusan dan Fokus Layanan Pemerintah Daerah Kota Batam



Sumber: RPJMD Kota Batam 2016-2021

Sebagaimana pada Nota Keuangan APBD 2020, untuk program peningkatan kinerja pembangunan ekonomi dan investasi yang dianggarkan pada Sekretariat Daerah Kota Batam (Sekdako), sebagai berikut:

Tabel 4
Potensi Anggaran Kerja Sama Daerah

Kode Rekening	Uraian Urusan, Organisasi, Program dan Kegiatan	Jumlah (Rp)
1.2.12.02	Sekretariat Daerah Kota Batam	1.055.860.000,00
1.2.12.02.01	Program Peningkatan Investasi dan Kerja sama Pembangunan	1.055.860.000,00
1.2.12.02.01.01	Kerja sama Pembangunan Antar Pemerintah	565.200.000,00
	Perumusan Kebijakan Pengendalian Inflasi	312.680.000,00
	Sinkronisasi dan Sinergisitas Tanggungjawab Sosial (TSP) Kota Batam dan Pemerintah Kota Batam	177.980.000,00

Sumber: Nota Keuangan APBD Kota Batam T.A. 2020

Adanya plafon anggaran adalah potensi untuk memaksimalkan pelaksanaan Ranperda tentang Kerja Sama Daerah. Namun dalam pelaksanaan kerja sama daerah terkait dengan konsep kerja sama dengan berbagai pihak tentunya memiliki kompleksitas yang tinggi. Kompleksitas adalah karakteristik yang melekat ketika mengelola dan mengatur masalah publik melalui jaringan (*network*) dalam proses kebijakan³⁵. Di lain pihak, *Governance* adalah pergeseran pemerintahan dari bentuk hierarkis

³⁵ Kapucu, Naim. 2014. *Complexity, Governance, and Networks: Perspective from Public Administration*. DOI: 10.7564/14-CGN3.

dan struktural menuju tata kelola berbasis jaringan atau strukturnya bersifat horizontal (Phillips dalam Bevir, 2010; Mangai & Vries, 2017)³⁶. Oleh karena itu, tidak dapat dinafikan bahwa keterlibatan berbagai aktor dari berbagai sektor akan memunculkan kompleksitas pula. Hal menarik di bagian kompleksitas dan jaringan tentang kompleksitas dan jaringan dikatakan Termeer, Dewulf, Breeman, dan Stiller (2012) telah diidentifikasi empat kemampuan tata kelola yang penting untuk mengatasi potensi masalah ini dalam mengelola jaringan yang kompleks, dalam hal ini termasuk di dalamnya untuk menangani masyarakat yang dinamis sehingga kerangka governance dapat bekerja maka kapasitas yang harus dimiliki oleh para aktor dalam jaringan sebagai berikut³⁷:

1. reflektivitas (kemampuan untuk mencegah penglihatan hanya pada satu hal dan menghargai berbagai perspektif dan pandangan);
2. ketahanan (kemampuan untuk menyesuaikan tindakan dengan konsekuensi yang tidak terduga dan kondisi yang berubah);
3. daya tanggap (kemampuan untuk menanggapi beragam permintaan, perubahan terhadap harapan dan masalah);
4. revitalisasi (kemampuan untuk mengatasi stagnasi dan memulihkan proses kebijakan).

Inti dari kompleksitas, tata kelola dan jaringan dengan berbagai masalahnya ketika terjadi kolaborasi yang disyaratkan untuk menghasilkan solusi berada pada kapabilitas untuk melakukan empat hal di atas yaitu reflektivitas, ketahanan, daya tanggap dan revitalisasi. Kapabilitas itu dapat dihasilkan ketika kemampuan kepemimpinan (*leadership*) antar organisasi atau

³⁶ Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton University Press; Mangai, S. Mary & Vries, Michiel S. De. 2017. *Co-production as deep engagement Improving and sustaining access to clean water in Ghana and Nigeria*. International Journal of Public Sector Management: Vol. 31 No. 1, 2018 pp. 81-96. DOI 10.1108/IJPSM-03-2017-0084

³⁷ *Ibid*

institusi dapat mengelola dan menetapkan tujuan, sumber daya, kapasitas, pertanggungjawaban dan akuntabilitas, walaupun dikatakan dalam jurnal ini bahwa dalam melakukan upaya kolaborasi maka kedudukan antar aktor harus setara, tidak ada aktor tunggal. Hal terkait kapabilitas ini dikuatkan dengan pernyataan Sorensen (Chhotray & Stoker: 2009) bahwa manajer dan terutama politisi perlu mempelajari keterampilan kepemimpinan yang baru karena yang diperlukan adalah kapasitas baru untuk mengoperasikan manajemen jaringan dalam new governance. Salomon (2001: 1611) (Chhotray & Stoker: 2009) merujuk pada kebutuhan untuk mengembangkan keterampilan pemberdayaan untuk menggantikan keterampilan tradisional dalam manajemen birokrasi yaitu keterampilan yang diperlukan untuk melibatkan mitra dalam hal ini masyarakat yang cukup dinamis yang diatur dalam jaringan, untuk membawa banyak pemangku kepentingan bersama untuk tujuan bersama dalam situasi saling ketergantungan. Salomon mengidentifikasi tiga keterampilan untuk mengelola jaringan yaitu keterampilan aktivasi, keterampilan modulasi dan keterampilan check –balance.³⁸

Oleh karena itu, penting pengaturan terkait kerja sama daerah, untuk mencapai tujuan meningkatkan pelayanan publik; membangun kekuatan sumber daya melalui kemitraan strategis dalam pembangunan Daerah; serta menanggulangi masalah yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan Daerah dan membawa dampak terhadap kesejahteraan masyarakat; selain itu dapat mendayagunakan dan memberdayakan potensi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dapat dimanfaatkan bersama secara bertimbal balik; sehingga mengoptimalkan perolehan manfaat dan keuntungan bersama; dengan menciptakan keselarasan, keserasian, dan keterpaduan dalam berbagai tahapan pembangunan.

³⁸ Chhotray, Vasudha and Stoker, Gerry. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach*. UK : Palgrave Macmillan.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*),³⁹ yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat Lawrence M. Friedman,⁴⁰ mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis.

³⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23; Krems, mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren* (*slehre*); metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode* (*nlehre*); dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik* (*lehre*).

⁴⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, 2009, Hlm. 93-95.

Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini 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. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
- 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 hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.⁴¹

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/ dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga peraturan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 363 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23

⁴¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil Co, Jakarta, 1992, Hlm. 14-15

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan, maka diperlukan pengaturan tentang kerja sama daerah untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam mengadakan kerja sama daerah.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

A. Sasaran yang akan Diwujudkan

Sasaran yang akan diwujudkan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah untuk mewujudkan proses pembangunan yang berkelanjutan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sumber pendapatan asli Daerah melalui pemanfaatan dan pemberdayaan potensi yang dimiliki Daerah.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja Sama Daerah meliputi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dimaksudkan sebagai sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan Daerah dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antardaerah, Daerah dengan pihak ketiga, dan Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal Daerah. Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri merupakan kerja sama intemasional dan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jangkauan pengaturan secara umum Peraturan daerah ini mengatur mengenai penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan daerah lain, Kerja Sama Daerah dengan pihak ketiga, dan Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

a. Ketentuan umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kota Batam.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Batam.
3. Walikota adalah Walikota Batam.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam.
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 disingkat KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
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) atau lebih daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan Daerah, namun dipandang lebih efektif jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

9. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, yang selanjutnya disingkat KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
10. Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh Daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
11. Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
12. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
13. Pemetaan adalah penyusunan data potensi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan kegiatan.
14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Batam.

15. Surat Kuasa adalah naskah dinas yang dikeluarkan oleh Walikota sebagai alat pemberitahuan dan tanda bukti yang berisi pemberian mandat atas wewenang dari Walikota kepada pejabat yang diberi kuasa untuk mengikatkan diri pada Kerja Sama Daerah, dan/atau menyelesaikan hal-hal lain yang diperlukan dalam pembuatan Kerja Sama Daerah.
16. Pihak Ketiga adalah pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga nonpemerintah lainnya.
17. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

b. materi yang akan diatur;

1) **Materi tentang Maksud, Tujuan dan Prinsip**

- ✓ Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dimaksudkan untuk mewujudkan proses pembangunan yang berkelanjutan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sumber pendapatan asli Daerah melalui pemanfaatan dan pemberdayaan potensi yang dimiliki Daerah.
- ✓ Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah bertujuan:
 - 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 sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing pihak untuk dimanfaatkan bersama;
 - h. mengupayakan alternatif pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan di luar APBD;
 - i. meningkatkan efektivitas dan efisiensi arus pemberian, pertukaran serta pengembangan informasi. mempercepat penguasaan ilmu pengetahuan; dan
 - j. meningkatkan pendapatan asli Daerah.
- ✓ Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah secara umum harus dilaksanakan dengan prinsip:
- a. efisiensi;
 - b. efektivitas;
 - c. sinergi;
 - d. saling menguntungkan;
 - e. kesepakatan bersama;
 - f. Itikad baik;
 - g. persamaan kedudukan;
 - h. transparansi;
 - i. keadilan;
 - j. kepastian hukum; dan
 - k. mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Materi tentang Bentuk Kerja Sama Daerah

Bentuk Kerja Sama Daerah meliputi :

- 1) Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain;
- 2) Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga;

- 3) Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri; dan
- 4) Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

3) Materi tentang Perencanaan

- (1) Perencanaan Kerja Sama Daerah dilakukan oleh pemerintah daerah yang membidangi kerja sama pada setiap tahun sebelum perencanaan anggaran tahun berikutnya.
- (2) Perencanaan dilaksanakan dengan inventarisasi kebutuhan Kerja Sama Daerah berdasarkan :
 - a. usulan pemerintah daerah;
 - b. identifikasi potensi Kerja Sama Daerah yang dilakukan oleh bagian yang membidangi kerja sama Daerah; dan/atau
 - c. prioritas obyek Kerja Sama Daerah berdasarkan perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Usulan sebagaimana dimaksud diverifikasi oleh pemerintah daerah yang membidangi Kerja Sama Daerah berdasarkan tingkat kebutuhan dan kemanfaatan yang didapatkan oleh daerah.
- (4) Identifikasi sebagaimana dimaksud memperhatikan peluang kerja sama dengan daerah yang berbatasan dan potensi masalah yang ditimbulkan dari Kerja Sama Daerah.
- (5) Hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud dituangkan dalam Rencana Kerja Sama Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (6) Dalam hal terdapat usulan kerja sama di luar perencanaan sebagaimana dimaksud tetap disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan dan merupakan bagian dari inventarisasi kerja sama.

4) Materi tentang Monitoring dan Evaluasi

- (1) Monitoring dan evaluasi dilakukan setiap tahun sebelum perencanaan anggaran tahun berikutnya.
- (2) Monitoring dan evaluasi dilaksanakan dengan :
 - a. melakukan identifikasi dan inventarisasi Kerja Sama Daerah yang telah dilaksanakan, namun belum tercantum dalam sistem informasi;
 - b. melakukan identifikasi dan inventarisasi Kerja Sama Daerah yang dilaksanakan diluar KSDD, KSDPK, KSDPL dan KSDLL; dan
 - c. melakukan pemutakhiran data Kerja Sama Daerah pada sistem informasi.
- (3) Monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang membidangi Kerja Sama Daerah.

5) Materi tentang Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah

- (1) Dalam rangka perencanaan, penyiapan dokumen, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi Kerja Sama Daerah dapat dibentuk Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah.
- (2) Dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah dibentuk Sekretariat Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang berkedudukan pada pemerintah daerah yang membidangi Kerja Sama Daerah.
- (3) Pembentukan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah dan Sekretariat Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

6) Materi tentang Pembinaan dan Pengawasan

- (1) Pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah dilaksanakan oleh walikota.
- (2) Pembinaan dan pengawasan, termasuk pemantauan dan evaluasi Kerja Sama Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah diatur dalam Peraturan Walikota.

7) Materi tentang Pendanaan

Semua biaya yang timbul dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dibebankan pada :

- a. APBD; dan/atau
- b. sumber pendanaan lain yang sah.

C. Ketentuan Lain-lain;

1) Asosiasi pendukung Kerja sama daerah

- a. Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung Kerja Sama Daerah.
- b. Pembentukan asosiasi sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Sinergi Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan dukungan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dilaksanakan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud dituangkan dalam dokumen kesepakatan yang mengikat para pihak.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai Sinergi Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

D. Ketentuan Peralihan

- 1) Kontrak/perjanjian kerja sama untuk KSDD, KSDPK, KSDLL, dan KSDPL yang telah ditandatangani bersama sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama.
- 2) Kontrak/perjanjian kerja sama antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang telah ditandatangani bersama sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama dan dapat dilanjutkan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Permasalahan yang dihadapi Kota Batam saat ini adalah belum ada regulasi yang secara khusus memberikan kepastian hukum bagi pemerintah Kota Batam dalam melakukan Kerja Sama Daerah secara terarah, terkoordinasi, dan berkesinambungan dengan status Batam yang letaknya sangat strategis serta dalam rangka mempercepat pembangunan, meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, perlu mengoptimalkan potensi daerah Kota Batam melalui kerja sama Daerah.
2. Alasan yang melandasi perlunya pengaturan tentang Kerja sama Daerah adalah kompleksitas yang akan dihadapi ketika kerja sama diimplementasikan maka perlu diatur secara legal dari proses pemetaan, Tim Koordinasi Kerja sama Daerah yang akan dibantu oleh sekretariat bersama, pembinaan dan pengawasan hingga pendanaan yang berkaitan dengan semua biaya yang timbul dalam penyelenggaraan kerja sama daerah. Selain itu alasan dilaksanakan Kerja sama Daerah harus menganut prinsip efisiensi; efektivitas; sinergi; saling menguntungkan; kesepakatan bersama; Itikad baik; persamaan kedudukan; transparansi; keadilan; kepastian hukum; dan mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Sasaran dari Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja sama Daerah adalah tersedianya suatu kajian yang akan lebih memperjelas tentang latar belakang, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Kerja sama Daerah. Secara umum Rancangan Peraturan Daerah ini

memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, pembentukan tim koordinasi, mekanisme pemantauan, pendanaan, pengawasan, dan pelaporan.

B. Saran

1. Naskah Akademik dan Ranperda Kota Batam tentang Kerja sama Daerah perlu segera diajukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) untuk kemudian ditetapkan menjadi Perda Kerja sama Daerah Kota Batam.
2. Materi pengaturan yang bersifat teknis operasional diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaan dari peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi, Madani Press, Jakarta, 2000.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton University Press; Mangai, S. Mary & Vries, Michiel S. De. 2017. Co-production as deep engagement Improving and sustaining access to clean water in Ghana and Nigeria. *International Journal of Public Sector Management*: Vol. 31 No. 1, 2018 pp. 81-96. DOI 10.1108/IJPSM-03-2017-0084
- . 2011. *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.
- Chhotray, Vasudha and Stoker, Gerry. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach*. UK : Palgrave Macmillan.
- Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach*. Dalam *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Friedman, Lawrence M. 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*. Bandung: Nursamedia.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2010. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2010. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Kaelan, 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Paradigma Yogyakarta, Yogyakarta.

- Kapucu, Naim. 2014. Complexity, Governance, and Networks: Perspective from Public Administration. DOI: 10.7564/14-CGN3.
- Keban, Y. T. (2007). Kerja sama antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip. Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia. Jakarta.
- Manan, Bagir. 1992. Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia. Jakarta: Ind-Hil Co.
- , 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum UII, Fakultas Hukum UII , Yogyakarta.
- Mayer, B. 2000. The Dynamics of Conflict Resolution: A practitioner's guide. San Fransisco: Jossey-Bass;
- Muhammad Yamin, 1959, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I, Jakarta: Prapantja.
- Muskens, 1969, Indonesia, Perjuangan Demi Jati Diri Nasional: Para Nasionalis, Kaum Islam, Umat Katolik, Bussum: Paul Brand.
- Notonagoro, 1962, Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila), Yogyakarta, Universitas Gajah Mada.
- Nurcholis, Hanif dkk. (2009). Administrasi Pemerintahan Daerah. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1985, Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum, Rajawali, Jakarta.
- Rawis, Jeffrey. 2002. Menjahit Laut yang Robek. Jakarta: Yayasan Melesung
- Robbins, S.P. 1990. Organization Theory: Structure, Desain and Applications (Third Edition). Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, Inc.
- Rosen, E.D. 1993. Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.
- Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM, 12 Desember 2007.

Suwitri, Sri. (2008). Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik. Jurnal Volume VI, Nomor 3, Januari 2008. Dari http://eprints.undip.ac.id/19623/1/JURNAL_JEJARING.pdf\ diakses 11 Juli 2015

Tarigan, Antonius. (2005) Kerja Sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah.

Tarigan, A., 2009. Kerja sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah. *Bulletin Online Tata Ruang Maret 2009 Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional*.

Taylor, Gary D. 2003. "Intergovernmental Cooperation in the 21st Century". Michigan State University, Extension Specialist, State & Local Government.

Tim Ahli Asdep V.5 KPDT, 2010. "Buku Saku Regional Management".

Yuliandri, 2009, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Internet

Sumber: <https://jdih.batam.go.id/Pertahun/Nonlitigasi>, diakses pada 9/3/2020

Sumber: https://jdih.batam.go.id/Pertahun/Nonlitigasi_2, diakses pada 10/3/2020

<https://biropemerintahan.bantenprov.go.id/post/KEMENDAGRI-GELAR-RAKOR-EVALUASI-PENYELENGGARAAN-KERJA-SAMA-DALAM-NEGERI>, diakses pada 19/04/2020

LAMP IRAN