

Analisa Hukum Pelaksanaan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah

Febri Manullang*, Kasman Siburian, Hisar Siregar*****

* Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

** , *** Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

Korespondensi: febrimanullang@student.uhn.ac.id

Abstract

This study aims to determine and examine the position of Memorandum of Understanding (MoU) in the implementation of regional cooperation agreements based on Government Regulation No. 28 of 2018 concerning Regional Cooperation and understanding of stakeholders regarding the nature of MoU in Regional Cooperation Agreements. This study uses empirical juridical research methods. This research was conducted by examining primary data and secondary data which will then be analyzed qualitatively to answer the issues raised. MoU must be made as a condition to be able to make regional cooperation agreements based on the mandate of Article 6 paragraph (1) Government Regulation No. 28 of 2018 concerning Regional Cooperation where one of the stages that must be passed is the preparation and signing of a collective agreement. The MoU has a control function from the Regional Head towards the implementation of regional cooperation, given the legal relationship that arises in the implementation of regional dimensions of public cooperation based on consideration of the efficiency and effectiveness of public services and mutual benefit to the parties.

Keywords: Cooperation agreement, regional cooperation, public service

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan Memorandum Of Understanding (MoU) dalam penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah serta pemahaman bagi pemangku kebijakan mengenai hakikat MoU dalam Perjanjian Kerjasama Daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diangkat. MoU wajib dibuat sebagai syarat untuk dapat membuat perjanjian kerjasama daerah berdasarkan amanat Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah dimana salah satu tahapan yang harus dilalui adalah penyusunan dan penandatanganan kesepakatan bersama. MoU memiliki fungsi kontrol dari Kepala Daerah terhadap penyelenggaraan kerjasama daerah, mengingat hubungan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan kerjasama daerah berdimensi publik yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan para pihak.

Kata kunci: Perjanjian kerjasama, kerjasama daerah, pelayanan publik

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perwujudan dari asas desentralisasi ini adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom. Sehubungan dengan otonomi daerah maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk menyusun, mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada tanpa ada campur tangan pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah telah memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan alternatif pemecahan-pemecahan inovatif dalam menghadapi tantangan-tantangan yang dihadapinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta bagaimana meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam mewujudkan tujuan tersebut pelaksanaannya sesuai dengan nilai-nilai dan karakteristik yang dimiliki daerah. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah diartikulasikan oleh daerah 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. Berdasar dari hal inilah dapat disimpulkan bahwa desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah tidak hanya mengurus daerahnya sendiri, desentralisasi juga memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengadakan perjanjian kerjasama dengan pemerintah daerah lainnya.

Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah lebih tegas memberikan legalitas yang besar untuk dilaksanakannya kerja sama, baik kerja sama dengan daerah lain, kerja sama dengan pihak ketiga maupun kerja sama dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri. Dalam pasal 363 (1) dinyatakan bahwa "Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang

didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.”

Bahkan pasal 369 menyatakan dengan tegas akan pentingnya dilakukan kerja sama dengan menyatakan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut mengenai kerjasama diatur dengan peraturan pemerintah.” Dalam kerjasama tersebut pelaksanaannya sesuai dengan nilai-nilai dan karakteristik yang dimiliki daerah.

Kerja sama sebagaimana dimaksud dapat dilakukan oleh daerah dengan:

- a. Daerah lain baik dalam kategori kerja sama wajib dan kerja sama sukarela;
- b. Pihak ketiga; dan/atau
- c. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Patterson dalam Warsono mendefinisikan kerjasama antar daerah (intergovernmental cooperation) adalah *“an arrangement two or more goverments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem”*.¹ Dari definisi tersebut tercermin adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diperbolehkan untuk mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Menurut Pratikno, et.al, dalam buku *Mengelola Dinamika Politik dan Sumber Daya Daerah*, dengan melakukan kerjasama antar daerah, maka ada banyak manfaat yang bisa diperoleh seperti:²

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

Dalam sebuah kerjasama, terdapat tiga unsur pokok, yaitu adanya unsur dua pihak atau lebih, adanya interaksi dan adanya tujuan bersama. Ketiga unsur dalam kerjasama tersebut harus ada dalam sebuah bentuk kerjasama pada suatu obyek. Adanya unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan kepentingan yang saling mempengaruhi sehingga terjadi interaksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Interaksi yang tidak bertujuan untuk pemenuhan kepentingan masing-masing pihak tidak bisa dikatakan sebagai sebuah kerjasama. Sehingga sebuah interaksi dari beberapa pihak yang dilakukan harus ada keseimbangan (*equity*), artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam

¹ Hardi Warsono, *Forming Process, Pattern and The Need for Intergovernmental Management in Indonesia*, International Journal of Administrative Science & Organization, May 2012, Volume 19, Number 2, hal. 131

² Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD Departemen Dalam Negeri, 2004.

kriteria kerjasama. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.³

Dengan melakukan kerjasama antar daerah, maka ada banyak manfaat yang bisa diperoleh seperti:⁴

- 1) manajemen konflik antar daerah, dimana kerjasama antar dapat menjadi forum interaksi dan dialog antar aktor utama daerah;
- 2) efisiensi dan standarisasi pelayanan, dimana kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah-daerah untuk membangun aksi bersama;
- 3) pengembangan ekonomi, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di satu wilayah; dan
- 4) pengelolaan lingkungan, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama.

Selain itu, menurut Susilo Bambang Yudhoyono, *networking* antara pilar *Good Governance* dan antar daerah memiliki peran sangat sekaligus sebagai wujud integritas nasional dalam menghadapi era perdagangan bebas dan globalisasi. Kerjasama antar daerah juga sangat bermanfaat bagi daerah karena adanya:⁵

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

Kerjasama daerah juga sejalan dengan prinsip *good governance* karena menghubungkan masyarakat, pemerintah dan sektor privat dalam pembuatan kebijakan. Secara normatif kerjasama daerah diatur di berbagai ketentuan seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Daerah.

Selanjutnya guna terwujudnya produk hukum daerah dalam rangka menjabarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Daerah maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah.⁶

³ Pamudji, S, *Kerjasama Antar Daerah dalam rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

⁴ Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD Departemen Dalam Negeri, 2004.

⁵ Azhari, Idham Ibtu et.al (ed.), *Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003*, Yogyakarta: Forkoma MAP, 2003

⁶ Janpatar Simamora, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: LAPiK, 2015

Jika dilihat dalam Lampiran I Permendagri 22/2009 secara tegas mencantumkan pembuatan dan penandatanganan MoU sebagai tahapan yang wajib dilaksanakan dalam kerjasama daerah. Kewajiban untuk membuat MoU(*Memorandum of Understanding*) sebelum membuat perjanjian kerjasama diperkuat oleh Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah (PP 28/2018) yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyusunan kesepakatan bersama;
- d. penandatanganan kesepakatan bersama;
- e. persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. penyusunan perjanjian kerja sama;
- g. penandatanganan perjanjian kerja sama;

Sehubungan dengan hal itu, maka penulis tertarik membahas lebih lanjut tentang mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan bagaimana penyelenggaraan kerjasama daerah bila ditinjau dari sisi hukum. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan masalah yang menjadi topik utama pembahasan penelitian ini, yaitu: Bagaimana Kedudukan MoU dalam Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah? Kedua, bagaimana Tinjauan Yuridis Hakikat sPenyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah ?.

II. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁷ Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁸ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.⁹ Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*) yaitu dilakukan dengan menalaah ketentuan Perundang-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang kerjasama daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan. Sumber data yang digunakan adalah: Data Primer, yaitu data yang menjadi objek penelitian, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah. Data Sekunder, Yaitu data yang bersumber dari bahan kepustakaan, dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum

⁷Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2015, hlm 135.

⁸Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 57.

⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Op.Cit, h. 34.

meliputi buku-buku teks, kamus dan jurnal hukum. Data sekunder terbagi lagi menjadi tiga bahan hukum, meliputi: Bahan hukum primer. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.¹⁰ maka dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah. Bahan hukum sekunder. Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum, termasuk skripsi dan jurnal-jurnal hukum. Peneliti berusaha menggunakan buku-buku dan jurnal yang memang menjadi fokus dalam topik permasalahan yang diangkat pada penelitian ini, yakni penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah. Bahan hukum tersier. Pada penelitian ini juga digunakan dan didapatkan data-data yang bersumber dari situs internet, khususnya dalam penyertaan beberapa kasus atas topik permasalahan pada penelitian ini, yakni penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah.

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer peraturan perundang-undangan yaitu peraturan pemerintah No 28 tahun 2018 tentang kerjasama daerah. Adapun penelitian ini bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum dan artikel resmi dari media cetak dan media elektronik kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini.

Analisis bahan hukum dilakukan secara yuridis Normatif yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah, juga dikaitkan dengan kenyataan yang ada dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh yang merupakan pendekatan dengan berdasarkan norma-norma dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti. Penulis melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan berbagai teori hukum. Dimana dari sudut pandang teori hukum, ilmu hukum dibagi atas tiga lapisan utama, yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.¹¹ Dimana pendekatan *conseptual approach* dengan melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan teori hukum digunakan dalam mengkaji permasalahan terkait. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

III. Hasil dan Pembahasan

III.1. Kedudukan MoU dalam Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah

¹⁰ Soekanto, Op.Cit., halaman 13

¹¹ Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. 2005. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Menurut aspek hukum privat, yakni pada Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah menyatakan bahwa Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyusunan kesepakatan bersama;
- b. penandatanganan kesepakatan bersama;
- c. persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. penyusunan perjanjian kerja sama;
- e. penandatanganan perjanjian kerja sama;.

Berkaitan dengan kesepakatan bersama atau MoU jika ditinjau dari ranah hukum privat, sesungguhnya tidak wajib untuk dibuat oleh para pihak yang akan mengikatkan diri dalam perjanjian. Secara keseluruhan tidak ada standarisasi dalam pembuatan MoU, hanya saja tunduk pada ketentuan yang ada dalam peraturan, yakni yang termuat dalam ketentuan pokok-pokok yang harus ada dalam kesepakatan bersama dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah dan PP Kerja Sama Daerah.

Berkenaan dengan wajib atau tidak dibuatnya MoU sebagai nota kesepahaman atau kesepakatan tersebut tidak ada pengaturan dalam KUHPerduta. Namun dalam beberapa perjanjian yang berdimensi publik seperti halnya perjanjian kerjasama daerah, terdapat ketentuan yang mewajibkan untuk dibuatnya MoU sebelum dibuat perjanjian kerjasama daerah. Kewajiban untuk membuat MoU disini dapat diartikan sebagai suatu syarat dalam penyelenggaraan kerjasama daerah karena harus dipenuhi. Dalam hukum perdata dikenal istilah perikatan bersyarat. Perikatan ini baru akan lahir apabila syarat terpenuhi atau dikenal dengan perikatan dengan syarat tangguh. Dengan demikian MoU sebagai suatu syarat tangguh wajib dibuat sebelum para pihak membuat perjanjian kerjasama daerah. Perjanjian kerjasama daerah tunduk pada ketentuan hukum perjanjian yang diatur dalam KUHPerduta. Berkenaan dengan keabsahan perjanjian juga mengacu pada ketentuan Pasal 1320 KUHPerduta, dimana terkandung adanya kesepakatan, kecakapan para pihak, suatu hal tertentu dan causa yang halal.¹²

Ada tiga fase dalam kontrak yaitu pra kontraktual, kontraktual dan post kontraktual. Pada fase pra kontraktual, para pihak melakukan negosiasi untuk mempertemukan kehendak mereka. Dalam tahap ini para pihak juga dapat membuat nota kesepakatan atau sering pula disebut Memorandum of Understanding (MoU). MoU adalah dasar penyusunan kontrak pada masa datang yang didasarkan pada hasil permufakatan para pihak, baik secara tertulis maupun lisan.

Nota kesepahaman yang dibuat antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum lainnya, baik dalam suatu negara maupun antarnegara untuk melakukan kerja sama dalam berbagai aspek kehidupan dan jangka waktunya tertentu.⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, MoU bukanlah suatu perjanjian melainkan suatu bentuk kesepahaman para pihak yang dituangkan secara tertulis sebelum mereka menindaklanjuti dengan membuat sebuah perjanjian. Dengan demikian MoU tidak memiliki daya mengikat seperti halnya perjanjian. Syarat untuk adanya kesepakatan sudah ada disini namun bukan sepakat dalam perjanjian melainkan kesepakatan

¹² H.S, Salim, 2007, Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding, Sinar Grafika, Jakarta, hal 112

kehendak bersama untuk nantinya akan membuat perjanjian. Jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 1320 KUHPdata maka MoU tidak memenuhi syarat sah perjanjian yaitu suatu hal tertentu. Apa yang menjadi objek dalam MoU hanya berisi halhal yang umum saja.

Substansi dari MoU berupa kesepakatan atau kesepakatan mengenai sesuatu yang nantinya akan ditindaklanjuti dengan membuat kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian tertulis. MoU bukanlah sebuah perjanjian sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat layaknya perjanjian. MoU sesungguhnya merupakan perikatan moral sehingga tidak memiliki akibat hukum (*gentlement agreement*). Perikatan moral tidak terkandung hak dan kewajiban di dalamnya sehingga tidak memiliki hak gugat. Jika ada pelanggaran terhadap isi MoU atau tidak melaksanakan MoU maka tidak ada sanksi hukum yang bisa dijatuhkan kepada para pihak. Dalam hal ini para pihak tidak dapat dikatakan melakukan wanprestasi dengan demikian tidak dapat dituntut dimuka hakim. Salah satu ciri yang terkandung dalam MoU adalah memiliki jangka waktu berlakunya. Jangka waktu ini bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi para pihak menindaklanjuti membuat perjanjian. Namun tidak terkandung adanya kewajiban yang mengikat untuk menindaklanjuti dengan pembuatan perjanjian.

Dalam jangka waktu tersebut para pihak memang seyogyanya menindaklanjuti dengan membuat suatu perjanjian. Apabila jangka waktu MoU telah habis dan para pihak tidak menindaklanjuti dengan membuat perjanjian maka perjanjian tidak bisa dibuat, kecuali MoU tersebut telah diperpanjang kembali. Perlu dipahami bahwa MoU bukanlah perjanjian induk meskipun keberadaannya menjadi syarat untuk lahirnya perjanjian kerjasama daerah. Dalam perjanjian yang berunsur publik memang harus memperhatikan ketentuan hukum pemaksa seperti halnya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah dan Permendagri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Kerja sama Daerah. Ketentuan yang bersifat imperatif ini tidak bisa disimpangi dengan kesepakatan para pihak. Menurut aspek hukum publik.

Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indosenia berimplikasi adanya kewenangan pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Hal ini dihadapkan pada kondisi daerah yang berbedabeda, karena masing-masing memiliki potensi dan keterbatasan. Keterbatasan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan publik yang menjangkau seluruh masyarakat berpotensi menyebabkan ketimpangan pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan publik. Tidak jarang masyarakat lebih dekat dan lebih mudah mengakses daerah lain daripada ke ibukotanya sendiri, sehingga berbagai kebutuhan dasarnya seringkali juga terpenuhi dari daerah tetangganya.

Kerjasama daerah diharapkan mampu mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum, meningkatkan kesejahteraan dan sumber pendapatan asli daerah. Selain itu, kerjasama daerah juga diselenggarakan untuk pemerataan hasil pembangunan.¹³ Kerjasama daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Penjelasan umum PP a quo menjelaskan bahwa Kerja Sama Daerah memiliki tujuan atau maksud, antara lain sebagai sarana untuk menetapkan hubungan daerah satu dengan yang lainnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik

¹³ Janpatar Simamora, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Korupsi dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014, hlm. 180

Indonesia, menyasrakan 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 kerja.

Kerjasama Daerah ini dituangkan dalam bentuk perjanjian, dalam hal ini yang dilakukan oleh daerah otonom sebagai badan hukum publik. Kerja sama daerah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 197 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ditutur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang dewasa ini diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 369 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Perubahan aturan induknya yaitu aturan tentang Pemerintah Daerah berakibat pula diubahnya peraturan mengenai kerja sama daerah. Pengertian Kerja Sama Daerah mengalami perubahan, yang semula berupa kesepakatan, kini menjadi usaha bersama. Adapun kerja sama daerah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, yaitu: "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.", Oleh karenanya, berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik unsur-unsur dari kerja sama daerah, yaitu:

- a. Merupakan usaha bersama;
- b. Antara daerah dan daerah lain (KSDD);
- c. Antara daerah dan pihak ketiga (KSDPK);
- b. Antara daerah dan lembaga atau;
- c. Pemerintah daerah di luar negeri;
- d. didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Kerjasama Daerah yang dikenal dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah terdiri dari : Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD); Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (KSDPK); Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL); dan Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL). Tahapan atau tata cara Kerjasama Daerah secara garis besar diselenggarakan sebagai berikut : Pertama, tahap persiapan. Dalam tahap ini, pemerintah membentuk Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD). Pemerintah akan melakukan inventarisasi objek kerja sama yang akan dikerjasakan dengan berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan apabila belum ada di RPJMD, maka berpedoman pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sesuai dengan prioritas. Adapun persiapan yang dimaksud:

- (1) Menyusun rencana kerja sama terhadap objek yang akan dikerjasamakan dengan daerah lain;
- (2) Menyiapkan informasi dan data yang lengkap mengenai objek yang akan dikerjasamakan;
- (3) Analisis mengenai manfaat dan biaya kerja sama.

Kedua, adalah tahap penawaran. Setelah menentukan prioritas dan memilih daerah, serta objek yang akan dikerjasamakan, maka tahap selanjutnya adalah melakukan penawaran, yang sekurang-kurangnya memuat:

- (1) Objek yang dikerjasamakan;
- (2) Manfaat kerja sama terhadap pembangunan daerah;

- (3) Bentuk kerja sama;
- (4) Tahung anggaran dimulainya kerja sama;
- (5) Jangka waktu kerja sama. Dengan dilampirkan informasi dan data yang dapat berupa kerangka acuan/proposal objek yang akan dikerjasamakan.

Ketiga adalah tahap penyiapan kesepakatan. Setelah penawaran disetujui/telah menerima jawaban persetujuan, TTKSD masing-masing pihak membahas mengenai rencana Kerja Sama Antar Daerah (KSAD) dan menyiapkan Kesepakatan Bersama, yang pada pokok-pokoknya memuat:

- (1) Identitas para pihak;
- (2) Maksud dan tujuan;
- (3) Objek dan ruang lingkup kerja sama;
- (4) Bentuk kerja sama;
- (5) Sumber biaya;
- (6) Tahun anggaran dimulainya pelaksanaan kerja sama;
- (7) Jangka waktu berlakunya kesepakatan bersama, paling lama 12 bulan; dan Rencana kerja, yang memuat:
 - (i) Jangka waktu penyusunan rencana perkantoran kerja sama oleh masing-masing TTKSD;
 - (ii) Tanggal pembahasan bersama rancangan perjanjian kerja sama oleh TTKSD masing-masing;
 - (iii) Jadwal penandatanganan perjanjian KSAD; dan
 - (iv) Rencana kerja tersebut dijadikan lampiran dalam kesepakatan bersama dan ditandatangani oleh masing-masing kepala daerah.

Keempat adalah tahap penandatanganan kesepakatan. Kesepakatan bersama antar daerah yang sudah siap ditandatangani oleh masing-masing Kepala Daerah, yang dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan para pihak dan dapat disaksikan oleh Menteri Dalam Negeri dan menteri/Pimpinan LPND yang terkait dengan objek kerja sama. Kelima adalah tahap penyiapan perjanjian. Selanjutnya, masing-masing TTKSD masing-masing daerah mempersiapkan rancangan perjanjian kerja sama yang sekurang-kurangnya memuat:

- (1) Subjek kerja sama;
- (2) Objek kerja sama;
- (3) Ruang lingkup kerja sama;
- (4) Hak dan kewajiban;
- (5) Jangka waktu kerja sama;
- (6) Keadaan memaksa/force majeure;
- (7) Penyelesaian penyelesaian; dan
- (8) Pengakhiran kerjasama.

Dalam penyusunan rencana kesepakatan dapat meminta bantuan ahli/pakar dan/atau berkonsultasi dengan Departemen Dalam negeri dan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Setelah ada kesepakatan, Ketua TTKSD masing-masing daerah memberikan paraf pada rancangan akhir KSAD dan menyerahkannya kepada masing-masing Kepala Daerah untuk ditandatangani. Keenam adalah tahap penandatanganan perjanjian. Perjanjian kerja sama antar daerah selanjutnya ditandatangani oleh Kepala Daerah pada waktu dan tempat yang telah disepakati oleh para pihak. Ketujuh adalah tahap pelaksanaan. Pelaksanaan kerja sama daerah harus memperjatkan rencana kerja yang telah disepakati. Dalam perjanjian KSAD yang jangka

waktunya lebih dari 5 (lima) tahun dan sesuai kesepakatan dapat membentuk Badan Kerja Sama Daerah yang memiliki tugas:

- (1) Melakukan pengelolaan, monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan KSAD;
- (2) Memberikan masukan dan saran kepada Kepala Daerah masing-masing mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan apabila ada permasalahan.

Biaya pelaksanaan KSAD dan/atau Badan Kerja Sama Daerah menjadi tanggungjawab Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) masing-masing. Apabila dalam pelaksanaannya terdapat perubahan yang menyebabkan penambahan pembebanan APBD maka perlu dimintakan persetujuan DPRD dan memberikan informasi kepada DPRD jika terdapat keadaan memaksa/force majeure. Di 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya perjanjian KSAD, masing-masing SKPD yang melakukan KSAD dibantu badan Kerja Sama dan didampingi oleh tim penilai eksternal untuk melakukan inventarisasi dan penilaian secara finansial terhadap: Pertama, barang bergerak dan tidak bergerak terkait perjanjian KSAD. Terhadap barang-barang ini pembagiannya dapat dilaksanakan dengan menjualnya kepada para pihak yang melakukan KSAD dan menjual melalui lelang terbuka. Lalu, hasil penjualan dikurangi utang atau kewajiban yang jadi beban KSAD dan dibagi berdasarkan pertimbangan hak dan kewajiban.

Kedua, kewajiban atau utang yang menjadi beban KSAD. Salah satu tahap yang disyaratkan dalam pembuatan kerjasama daerah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2018, adalah penyiapan dan penandatanganan kesepakatan atau sering disebut dengan MoU. Kesepakatan atau MoU dimaksud memuat hal-hal yang bersifat umum, sebagai pendahuluan sebelum dibuat perjanjian kerjasama. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya, dalam perspektif hukum kontrak/perjanjian, secara teoritis MoU memiliki sifat yang tidak mengikat dan harus ditindaklanjuti dengan perjanjian supaya mempunyai kekuatan mengikat. MoU bukanlah perjanjian, kedudukannya hanyalah sebagai kesepakatan pendahuluan sehingga tidak melahirkan hak dan kewajiban. Sebagai konsekuensinya, jika muatan MoU tidak dilaksanakan oleh para pihak, tidak akan menimbulkan akibat hukum. Mengingat karakteristik yang dimiliki oleh MoU tersebut, kemudian menjadi pertanyaan mengapa dalam pelaksanaan kerjasama daerah mensyaratkan adanya MoU sebelum ditandatangani perjanjian kerjasama.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pemerintah dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan hukum sering tampil dalam dua kedudukan hukum yang berbeda atau disebut dengan dengan istilah dua kepala (twe patten), sebagai wakil dari jabatan (ambt) tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (rechtsperson) tunduk pada hukum privat.¹⁴ Perbuatan pemerintah dalam bidang hukum publik merupakan tindakan hukum sepihak yang dilakukan oleh pemerintah dan khusus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa. Dengan demikian unsur-unsur perbuatan hukum pemerintah yang tunduk dalam hukum publik disimpulkan oleh S. Prajudi Atmosudirdjo sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dkk, yaitu sebagai berikut:

Pertama, sebagai tindakan hukum, yang melahirkan hak dan kewajiban. Kedua, bersifat seihak, yaitu tindakan itu harus mengatur dan memaksa, tindakan hukum tersebut dilaksanakan sepihak oleh pemerintah dalam bentuk yang ditetapkan penangannya oleh kekuatan hukum yang mengikatnya. Ketiga, berkaitan dengan bidang pemerintahan, sehingga tidak dapat merambah ke bidang lain (legislatif dan/atau

¹⁴ Simamora, Janpatar. "Reformasi Birokrasi, Good Governance dan Etika Pelayanan Publik." *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, Vol. 10, No. 1 (2013): 39-60.

yudikatif), walaupun dalam praktik ketiga kekuasaan tersebut sulit dipisahkan secara tegas. Keempat, berdasarkan kewenangan yang luar biasa, maksudnya kekuasaan diperoleh dari undang-undang yang tidak diberikan pada badan swasta (Prins). Tindakan pemerintah dalam bidang hukum publik dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu: Pertama, tindakan pemerintah atau administrasi negara bersegi dua (*tweezijdge publiek rechtelijke handelingen*). Perbuatan ini mengacu pada perbuatan hukum bersedi dua yaitu perjanjian, di mana terdapat persesuaian kehendak antara dua pihak yang diatur oleh hukum yang istimewa, yaitu peraturan hukum publik, bukan diatur dalam hukum biasa atau KUHPerduta. Sebagai contoh adalah *kortverband contract*, yaitu perjanjian kerja jangka pendek di lingkungan tenaga asing. Kontrak antara maskapai minyak asing dengan pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Kedua, perbuatan pemerintah atau administrasi negara yang bersegi satu. (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Dalam bidang ini perbuatan pemerintah menghasilkan beberapa keputusan dalam arti luas, berupa peraturan, rencana, norma jabaran, legislasi semu, dan penetapan. Di sisi lain, pemerintah atau administrasi negara dimungkinkan membuat hubungan hukum dengan subyek hukum yang lain dalam lapangan hukum privat.

Menurut Prins sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dkk, "tindakan hukum privat dilarang bagi administrasi negara bila tujuan yang dimaksud dapat juga dicapai dengan jalan hukum publik." Hadjon sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dkk, menguatkan bahwa dalam hal pemerintah membuat hubungan hukum dengan masyarakat baik orang perorangan maupun badan hukum privat, sangat dimungkinkan terdapat ketentuan hukum publik (hukum administrasi negara/hukum tata usaha negara) yang memberikan pengaruh terhadap hukum privat. Sebagai contoh, dalam pengadaan barang dan jasa, pemerintah harus tunduk pada mekanisme yang diatur dalam peraturan tentang pengadaan.

Di sisi lain, Van Wijk dan Konijnnebelt berpendapat, kemudian dikuatkan oleh Paul Scholten dan dimodifikasi oleh Wiarda, pada pokoknya, pemerintah dalam membuat hubungan hukum dengan masyarakat tidak dilarang untuk menggunakan hukum perdata, selama tidak bertentangan dengan hukum publik dan asas umum pemerintahan yang baik. Setidaknya ada 4 (empat) jenis perjanjian yang biasa digunakan oleh pemerintah, yaitu: perjanjian perdata biasa, perjanjian mengenai wewenang pemerintahan, perjanjian mengenai kebijakan yang akan dilaksanakan, dan perjanjian mengenai jual beli barang dan jasa.

Perjanjian perdata biasa merupakan jenis perjanjian yang paling sering dibuat oleh pemerintah. Pada perjanjian perdata biasa, dibuat oleh pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Dengan demikian setiap perjanjian yang dibuat oleh pemerintah selalu didahului dengan adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) untuk melakukan suatu tindakan dalam lapangan hukum perdata atau yang lain, yang menjadi dasar dibuatnya perjanjian. Dalam konteks kerjasama daerah, yang mekanismenya telah diatur dalam Permendagri Nomor 22 Tahun 2009 tersebut di atas, pada Lampiran I Permendagri terdapat tahapan-tahapan yang memuat prinsip-prinsip dasar kerjasama antara lain: tahapan persiapan, penawaran, dan persiapan penandatanganan kesepakatan penawaran harus berdasarkan kewenangan dan prosedur, maka kerjasama pada tahap tersebut tunduk pada hukum administrasi (hukum publik). Sementara, penandatanganan perjanjian.

Mendasarkan pada penjelasan di atas, kerjasama daerah yang dibuat dengan melibatkan pemerintah daerah sebagai salah satu pihak dalam perjanjian, dengan manapun ia mengikatkan diri dalam suatu perjanjian, baik dengan pemerintah daerah lain, pihak ketiga, pemerintah daerah di luar negeri, maupun lembaga di luar negeri, terikat pada ketentuan PP Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Konsekuensi dari terlibatnya administrasi negara atau pemerintah dalam pembuatan perjanjian, maka akan terikat pada ketentuan hukum publik yang mengatur sebagai dasar dari perbuatan tersebut, karena peraturan pemerintah bersifat imperatif.

III.2. Tinjauan Yuridis Hakikat Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2018 memberikan definisi tentang 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. Berdasarkan PP Nomor 28 tahun 2018, ini Kerjasama Daerah dapat dibedakan menjadi:

- a. Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain, yang selanjutnya disingkat KSDD adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
- b. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, yang selanjutnya disingkat KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
- c. Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
- d. 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.

Selanjutnya dalam Pasal 2 PP Nomor 28 tahun 2018 disebutkan bahwa: (1) Dalam pelaksanaan KSDD, daerah diwakili oleh gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah; dan (2) Gubernur atau bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk menandatangani perjanjian kerja sama. Dalam penyelenggaraan kerjasama daerah, para pihak diikat dengan sebuah perjanjian kerjasama.

Perjanjian ini dituangkan dalam bentuk tertulis. Sebelum membuat perjanjian, ada tahapan yang harus dipenuhi sebagai mana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28

Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. penawaran;
- c. penyusunan kesepakatan bersama;
- d. penandatanganan kesepakatan bersama;
- e. persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. penyusunan perjanjian kerja sama;
- g. penandatanganan perjanjian kerja sama;

Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa ada tahapan berupa penyusunan dan penandatanganan kesepakatan bersama. Kesepakatan bersama dalam praktik lebih sering dikenal dengan sebutan Memorandum Of Understanding (MoU). Dalam praktiknya, perjanjian kerjasama daerah dilakukan oleh dinas-dinas yang bersangkutan secara langsung, padahal pemerintah kota harus tahu breakdown dari perjanjian tersebut, apa objeknya, ruang lingkupnya dan dinas mana saja yang terkait, sehingga kepala daerah tahu keseluruhannya selaku kepala daerah. Apabila langsung perjanjian kerjasama daerah, kepala daerah tidak tahu karena langsung antar OPD, sedangkan kalau MoU harus ditandatangani oleh kepala daerah. Oleh karenanya, MoU ini sebagai alat pemerintah daerah untuk mengetahui keseluruhannya, karena dari 1 (satu) MoU dapat diturunkan menjadi beberapa perjanjian kerja sama.

Berkenaan dengan dibuat atau tidaknya MoU sesungguhnya tidak memiliki konsekuensi yang berarti, karena MoU hanya sebagai pemandu/ payung hukum/keran pembuka untuk dilakukannya perjanjian kerjasama daerah. Intinya, adanya MoU agar Kepala Daerah dapat mengetahui dan meminimalisir terjadinya permasalahan dikemudian hari dalam penyelenggaraan kerjasama daerah Keberadaan MoU sebelum membuat perjanjian kerjasama daerah dianggap lebih efektif karena setiap penyelenggaraan kerja sama itu Kepala Daerah harus mengetahui. MoU juga memberikan kepastian hukum bagi para pihak dalam hubungan hukum mereka karena memiliki jangka waktu, yaitu setelah 12 (dua belas) bulan sejak ditandatanganinya MoU harus sudah ada tindak lanjut dengan membuat perjanjian kerjasama daerah. Selain itu, dengan MoU bisa merangkul dinas-dinas yang minat atau ingin melakukan kerja sama.

Berdasarkan pemaparan dari narasumber dapat dilihat bahwa keberadaan MoU memiliki fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan kerjasama daerah. Kepala Daerah memiliki peran untuk mengawasi agar setiap perjanjian yang dibuat oleh instansi pelaksana telah sesuai dengan aturan atau prosedur yang berlaku. Berkaitan dengan syarat adanya MoU dalam kerjasama daerah haruslah dibedakan dengan sifat tidak mengikatnya MoU. MoU yang dibuat dalam rangka kerjasama daerah tidaklah kehilangan sifatnya yang tidak mengikat, bahkan dalam implementasinya pun terdapat MoU yang dibuat oleh daerah namun tidak ditindaklanjuti dengan perjanjian kerjasama. Dalam hal ini tidak ada dampak hukum yang terjadi, namun selayaknya menjadi perhatian dan evaluasi bagi daerah dalam menginisiasi kerjasama dengan pihak lain haruslah mempertimbangkan keseriusan dan itikad baik untuk menjalin kerjasama.

Di sisi lain, wajib hadirnya MoU mekanisme kerjasama daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan PP Nomor 28 tahun 2018 bukanlah tanpa makna. Pada tataran implementasi, terafirmasi dari Pemerintah Daerah yang menyelenggarakan kerjasama daerah, bahwa kehadiran MoU sangatlah penting. MoU memiliki fungsi kontrol dari Kepala Daerah terhadap jenis-jenis perjanjian kerjasama yang dilaksanakan oleh OPD

sebagai pelaksana teknis, karena setiap perjanjian kerjasama yang dibuat menginduk pada MoU. Selain itu, hadirnya MoU menjadi bukti bahwa peninjauan yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang melakukan kerjasama telah dilakukan secara memadai, sehingga akan menyederhanakan dan mempermudah proses selanjutnya, yaitu pembuatan perjanjian-perjanjian kerjasama.

IV. Penutup

Mou wajib dibuat sebagai syarat untuk dapat membuat perjanjian kerjasama daerah berdasarkan amanat Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah dimana salah satu tahapan yang harus dilalui adalah penyusunan dan penandatanganan kesepakatan bersama. Secara konseptual dibuat atau tidaknya MoU sesungguhnya tidak memiliki konsekuensi yang berarti, karena MoU hanya sebagai pemandu/ payung hukum/keran pembuka untuk dilakukannya perjanjian kerjasama daerah. Keberadaan MoU memiliki fungsi kontrol dari Kepala Daerah terhadap penyelenggaraan kerjasama daerah, mengingat hubungan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan kerjasama daerah berdimensi publik yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan para pihak. Sebaiknya perjanjian kerjasama tidak hanya di buat semata-mata bercermin dari bunyi peraturan undang-undang yang tertulis saja, namun bias saja mendengar kan pendapat ataupun perjanjian yang di buat oleh kedua pihak yang secara otomatis akan di taati oleh edua pihak yang membuat perjanjian kerjasama. Seharusnya perjanjian kerjasama yang di buat antara kedua pihak sudah menjadi dasar yang kuat untuk kedua pihak bukan hanya di pandang sebagai syarat administrasi saja.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal dan Lainnya

- Azhari, Idham Ibtu et.al (ed.), *Good Governance dan Otonomi Daerah Menyongsong AFTA Tahun 2003*, Yogyakarta: Forkoma MAP, 2003
- Hardi Warsono, *Forming Process, Pattern and The Need for Intergovernmental Management in Indonesia*, International Journal of Administrative Science & Organization, May 2012, Volume 19, Number 2, hal. 131
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2015, hlm 135.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 57.
- Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. 2005. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- H.S, Salim, 2007, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 112
- Janpatar Simamora, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Korupsi dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014, hlm. 180

Simamora, Janpatar. "Reformasi Birokrasi, Good Governance dan Etika Pelayanan Publik." *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, Vol. 10, No. 1 (2013): 39-60.

Pratikno, et.al, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, Yogyakarta: PLOD Departemen Dalam Negeri, 2004.

Pamudji, S, *Kerjasama Antar Daerah dalam rangka Pembinaan Wilayah ; Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.