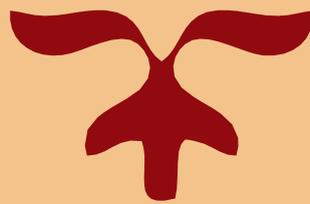




**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
INISIATIF DPRD DIY
TENTANG KERJA SAMA DAERAH**



**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD
DIY TENTANG KERJA SAMA DAERAH.



SEKRETARIAT DPRD DIY
Jl. Malioboro NO. 54 Yogyakarta

TAHUN ANGGARAN 2021

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita penjatkan kehadiran Tuhan YME, yang telah memberikan rahmat kepada kita sehingga Draft Naskah Akademik ini dapat tersusun.

Naskah Akademik ini kami buat sebagai bentuk pertanggungjawaban kami selaku tim yang telah di percaya oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melaksanakan Pekerjaan Penyusunan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD DIY Tentang Penyelenggaraan Kerja sama Daerah.

Naskah akademik ini merupakan suatu landasan penelitian yang berisi tentang substansi program yang diperkuat dengan berbagai telaah teori, serta pendekatan dan metodologi serta hasil hasil orientasi awal dilapangan dan studi literatur yang telah dilakukan yang akan dijadikan sebagai landasan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Terimakasih kami sampaikan kepada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memberi kepercayaan kepada kami sehingga sampai pada tahapan penyusunan Draft Naskah Akademik ini.

PT. ALAM MATARAM SEJAHTRA

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL	1
DAFTAR GAMBAR.....	1
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	13
C. Tujuan Dan Kegunaan.....	13
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	14
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN KERJA SAMA DAERAH.....	17
A. Kajian Teoretis	17
B. Kajian Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.	56
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Kerja sama Daerah. ..	59
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS	124
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	124
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	124
B. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	126
C. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	128
D. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.	129
E. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	

	sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	131
F.	Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.....	132
G.	Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah	135
H.	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.	136
I.	Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.....	140
J.	Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bapenas No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha.....	145
K.	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga	146
L.	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.....	147

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS ...	149
A. Landasan Filosofis.....	150
B. Landasan Sosiologis	155
C. Landasan Yuridis	157
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Error! Bookmark not defined.	
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah. Error! Bookmark not defined.	
C. Rancangan Peraturan Daerah Error! Bookmark not defined.	
BAB VI PENUTUP.....	194
A. Kesimpulan	194
B. Saran	195
DAFTAR PUSTAKA	197

DAFTAR TABEL

Tabel: Desain Desentralisasi	17
Tabel 2.1. KSDD Wajib Provinsi DIY (2019-2021)	43
Tabel 2.2. KSDD Sukarela Provinsi DIY (2019-2021)	44
Tabel 2.3. KSDPK Pemerintah Provinsi DIY (2019-2021) berdasar Mitra Kerjasama	45
Tabel 2.4. KSDPK Pemerintah Provinsi DIY (2019-2021).....	46
Tabel 2.5. Dokumen Kerjasama Pemerintah Provinsi DIY (2019- 2021) berdasarkan Urusan Pemerintahan	47

Sekretariat DPRD DIY

DAFTAR GAMBAR

Diagram 1.1 Jumlah Dokumen Kerjasama.....	8
Diagram 1.2. Rincian Data Dokumen Kerja Sama Pemerintah DIY Tahun 2019 – 2021.....	8
Gambar: Model <i>Collaborative Governance</i>	21

Sekretariat DPRD DIY

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesadaran akan penerapan desentralisasi dan otonomi dalam penyelenggaraan sistem ketanegaraan sudah dimulai oleh para pendiri dan pembentuk Negara Republik Indonesia yang kemudian secara konstitusional dicantumkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Kesadaran tersebut paling tidak dapat disimak dari pandangan Soepomo yang mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud menyeragamkan seluruh daerah menurut satu model.¹ Dalam pendapat yang lain, Mohammad Hatta mengemukakan:

“Menurut Dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, di daerah..jadi, bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya, mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat banyak. Keadaan yang seperti itu penting sekali, kerana keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlainan”.²

Menurut Ateng Sjaffruddin, istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi

¹ Soepomo, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 28

² Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 33.

bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan, oleh sebab itulah dalam pemberian tanggungjawab tersebut terkandung unsur:³

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Penyelenggaraan asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan format hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dengan adanya asas desentralisasi itulah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih bersifat otonom, berbeda dengan ketika suasana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mempergunakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang bersifat sentralistik, dimana hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah bersifat hirarkhis. Dengan penyelenggaraan asas desentralisasi itulah maka Pemerintahan Daerah memiliki Otonomi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen, mengamanatkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

³ Ateng Sjaffrudin, 1988, *Pasal Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 23.

pembantuan, maka daerah diberikan kewenangan yang luas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Daerah juga diberikan hak untuk menggali berbagai potensi dan sumber pendapatan serta diberikan hak untuk menentukan alokasi pengeluaran guna mendukung implementasi urusan-urusan pemerintahan tadi secara optimal. Amanat yang tertuang dalam Pasal 18 tersebut melandasi pemerintah daerah dalam menentukan, mengatur dan mengurus kegiatan-kegiatan pembangunan yang dilakukan untuk mensejahterakan masyarakatnya dengan memanfaatkan berbagai potensi yang dimiliki daerah tersebut. Kemudian di dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 tegas dinyatakan bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa esensi Pemerintahan Daerah tidak lain adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan semacam ini secara tafsir terminologis dapat mengandung dua makna. **Pertama**, ditinjau dari aspek kewenangan, maka prinsip otonomi luas mengakibatkan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri. **Kedua**; dari aspek urusan pemerintahan, maka prinsip otonomi luas

menjadikan Pemerintah Daerah dapat “mengambil” urusan pemerintahan apa saja yang penting urusan pemerintahan tersebut berdampak pada kemajuan dan kesejahteraan rakyat daerah sebagai manifestasi *public services* dalam konsepsi *welfare state* alias negara kesejahteraan. Dimana Pemerintah Daerahlah yang lebih dekat kepada masyarakat dalam melaksanakan *public services* tersebut.

Dengan demikian, 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.

Harapan pelaksanaan Otonomi Daerah yang menginginkan terciptanya peningkatan kesejahteraan masyarakat serta terciptanya *Good Governance* ternyata tidak mudah untuk dilakukan oleh karena berbagai keterbatasan baik keterbatasan dalam hal Sumber Daya Manusia, sarana dan prasarana, keterbatasan anggaran maupun keterbatasan sumberdaya alam yang dimiliki pemerintah daerah. Untuk itu Pemerintahan Daerah perlu mencari terobosan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah sehingga dapat mewujudkan tujuan Otonomi Daerah.

Pemberian Otonomi Daerah secara luas dilandasi pemikiran bahwa Pemerintahan Daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat, selain itu Pemerintahan Daerah tentu

lebih memahami tentang potensi dan kekhasan daerah, sehingga Pemerintahan Daerah diharapkan bisa melakukan upaya-upaya yang lebih baik dalam mewujudkan distribusi regional yang merata dan adil sehingga meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang semakin baik. Otonomi daerah juga diharapkan mampu mendorong pemberdayaan masyarakat dengan menumbuhkan prakarsa dan kreativitas dalam mengatasi daya saing daerah sehingga kualitas kehidupan masyarakat di segala bidang dan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Salah satu strategi yang dapat ditempuh dalam mengoptimalkan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah adalah dengan melakukan kerja sama daerah

Pada UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 363 ditegaskan bahwa: Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Dengan dasar tersebut maka Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota dapat mengadakan kerjasama antar daerah. Kerjasama antar daerah diselenggarakan oleh karena adanya keterkaitan (*interconnection*) dan saling ketergantungan (*interdependence*). Selain itu secara umum alasan utama diperlukannya kerjasama antara pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama, dan potensi sengketa/konflik kewenangan dapat dicegah.

Arah kebijakan kerja sama daerah telah dituangkan dalam misi ke-5 Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Nasional periode 2005-2025 yaitu mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan yang dapat dicapai dengan peningkatan kerja sama daerah dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif maupun kompetitif setiap daerah dengan menghilangkan ego pemerintah daerah yang berlebihan, serta menghindari timbulnya inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik.

Pengaturan tentang kerja sama daerah selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah. Kemudian pengaturan lebih detil dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

Kerjasama antar daerah merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mengadakan relasi dengan daerah lain termasuk pihak ketiga baik swasta maupun luar negeri untuk melaksanakan secara bersama sebuah urusan yang dilandasi persamaan kepentingan dengan maksud untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama⁴. Kerjasama antar daerah juga dapat diartikan sebagai suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan memahami

⁴ Fauzan dan Pamuji, 2014, *Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran*, Jurnal Media Hukum, Vol 1 No 2

pengertian tersebut maka kerja sama daerah merupakan langkah strategis yang perlu ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga daerah harus terus melakukannya secara sistematis dan berkesinambungan.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah yang memiliki berbagai potensi baik potensi Sumber Daya Manusia maupun Potensi Sumberdaya Alam. Disisi lain Daerah Istimewa Yogyakarta juga memiliki kekurangan dan kelemahan sehingga untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat Pemerintah Daerah Provinsi DIY perlu melakukan kerjasama dengan daerah lain.

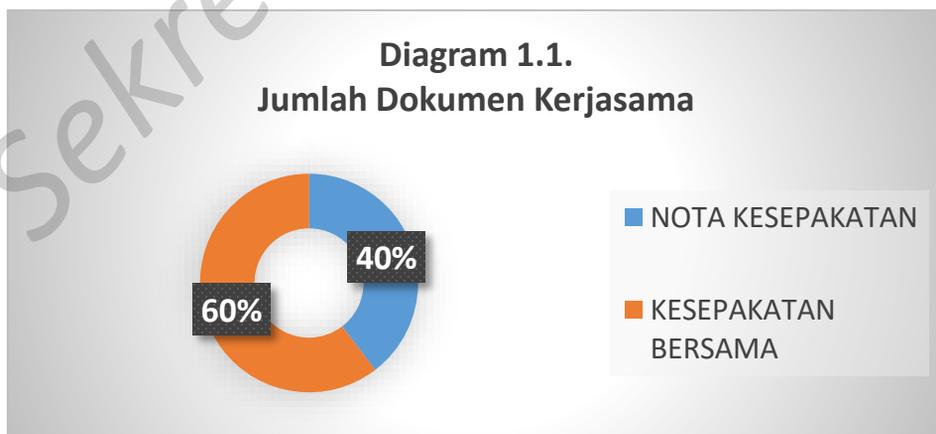
Potensi kerja sama yang dimiliki oleh DIY dapat berkembang terbuka seiring dengan dinamika pembangunan baik secara internal maupun eksternal. Pemerintah Daerah DIY telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 91 Tahun 2021 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah. Hal tersebut senada dengan Visi-Misi Gubernur DIY sendiri yang telah disinggung dalam Arah Program/Kegiatan dalam Arah Pertama dan Arah Ketiga Pembangunan DIY RPJMD 2017-2022 yang mengamanatkan:

- 1) Melakukan kerja sama dibidang Perikanan, kelautan, pelabuhan, energi, pariwisata, perdagangan, investasi, ekonomi dengan anggota negara-negara IORA (Indian Ocean Rim Association) secara selektif (seperti : ekspor, barter, konsinyasi, *package deal*, tukar menukar sumber daya, teknologi, modal).
- 2) Tukar menukar pengetahuan dalam pengelolaan penanganan problem sosial, seperti: kemiskinan dan

menekan ketimpangan.

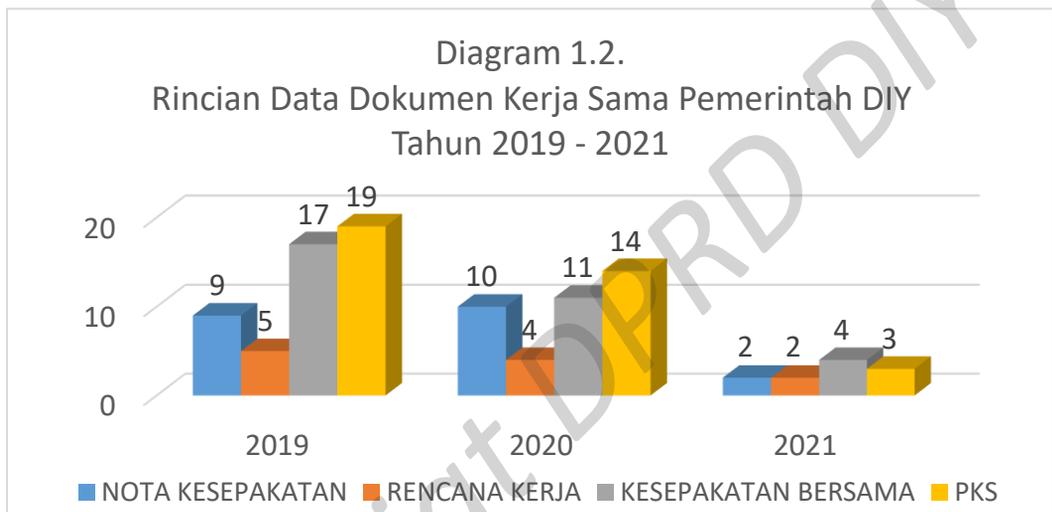
- 3) Melakukan kemitraan manajemen risiko bencana (*sharing* teknologi, SDM, mitigasi bencana).
- 4) Promosi dan kerja sama dibidang pariwisata.
- 5) Pengembangan kerjasama pengelolaan infrastruktur dengan wilayah-wilayah kabupaten tetangga untuk membuka keterisolasian dan menumbuhkan perekonomian lintas wilayah.

Pemerintah DIY telah melakukan berbagai kerja sama baik kerjasama dalam negeri maupun kerjasama dengan pihak luar negeri. Kerjasama Pemerintah DIY difasilitasi oleh dua Lembaga yang berbeda. Untuk kerjasama dalam negeri, difasilitasi oleh Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah, sedangkan kerjasama dengan luar negeri dibawah koordinasi dari Dinas Perijinan dan Penanaman Modal (DPPM). Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY data kerjasama Pemerintah Daerah DIY tahun 2019-2021 tercermin dalam diagram berikut:



Sumber: Olah Data

Diagram 1.1. menunjukkan bahwa sebagian besar dokumen kerjasama (60%) merupakan Kesepakatan Bersama yang merupakan dokumen kerjasama dengan daerah lain ataupun dengan pihak ketiga. Sementara 40% merupakan Nota Kesepakatan yang merupakan bentuk kerjasama Sinergi dengan instansi vertikal. Rincian kerjasama tersebut dalam diagram berikut:



Sumber Olah Data

Tindaklanjut dari Nota Kesepakatan (NK) adalah Rencana Kerja (RK), dan tindak lanjut dari Kesepakatan Bersama (KB) dilakukan melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS). Diagram 1.2 menunjukkan bahwa tidak semua dokumen kerjasama baik NK maupun KB ditindaklanjuti dengan RK maupun PKS. Namun demikian, dalam satu dokumen NK ataupun KB bisa ditindaklanjuti dengan lebih dari satu RK ataupun PKS.

Pemerintah DIY termasuk aktif dalam melaksanakan kerjasama dengan Luar Negeri. Sampai dengan tahun 2019, terdapat 31 kerjasama dengan Luar negeri, baik Kerjasama daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri maupun kerjasama dengan Lembaga luar negeri. Tidak semua kerjasama

yang dilakukan berhasil diimplementasikan, beberapa kerjasama tersebut seringkali terhenti pada tahap Memorandum⁵. Dari 31 kerjasama luar negeri tersebut, yang masih aktif dilakukan DIY hingga tahun 2020, berdasarkan data dari Dinas Perizinan dan Penanaman Modal DIY terdapat delapan kerjasama baik kerjasama dengan Pemerintah Daerah Luar Negeri maupun dengan Lembaga Luar Negeri. Dari delapan kerjasama luar negeri tersebut terdiri dari 6 (enam) kerjasama dengan Pemerintah Daerah Luar Negeri dan 2 (dua) Kerjasama dengan Lembaga Luar Negeri.

Menurut Thontowi⁶ Terdapat sejumlah permasalahan dalam pelaksanaan Kerjasama yang dilaksanakan Pemerintah DIY dengan luar negeri antara lain: *pertama*; penyusunan program terlalu umum dan tidak jelas target capaiannya. Ketidakjelasan program dan capaian ini menjadi hambatan dalam implementasi. Kedua; belum tersedianya pembiayaan baik dari Pemerintah DIY maupun pihak mitra. Ketiga; tidak jelasnya kedudukan hukum masing-masing pihak. Hal ini terutama terkait dengan system pemerintahan pada masing-masing pemerintahan daerah terutama terkait dengan birokrasi dalam pelaksanaan kerjasama. Keempat; kurangnya data dan informasi yang memadai dari kedua belah pihak yang melaksanakan kerjasama.

Sedangkan menurut Hariyono⁷, terdapat empat kendala dalam implementasi kerjasama luar negeri yaitu *pertama*;

⁵ Fadhlán Nur Hakim dan Ida Susilowati, *Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Daerah dalam Mendukung Penguatan Keamanan Manusia (Studi Kasus Kerjasama Luar Negeri Pemprov D.I. Yogyakarta)*, *Jurnal Dauliyah*, Vol. 5 No. 1, Januari 2020.

⁶ Jauhari Thontowi, *Kewenangan Daerah dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat dan DIY)*, *Jurnal Hukum*, No. 2, Vol. 2, 16 April 2009, hal 149-168.

⁷ Seperti dikutip dalam Fadhlán Nur Hakim dan Ida Susilowati, *Op.Cit.*

efisiensi anggaran. Kurangnya perencanaan anggaran menjadi kendala dalam implementasi kerjasama. Anggaran yang terlalu besar dalam kerjasama luar negeri sering kali dianggap membebani anggaran belanja daerah. *Kedua*; Birokrat. Birokrat sebagai pelaksana kerjasama kurang peduli dalam pelaksanaan kerjasama karena dianggap menambah beban kerja birokrat di lingkungan pemerintah daerah. *Ketiga*; kepemimpinan. Visi misi dari kepemimpinan pemerintahan daerah sangat penting dalam pelaksanaan kerjasama, yang kemudian dituangkan dalam perencanaan kerjasama. *Keempat*; mitra kerjasama. Perbedaan yang signifikan dari kondisi mitra kerjasama juga memberikan pengaruh kepada komitmen terhadap implementasi kerjasama.

Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan kerjasama dengan luar negeri yaitu 1) perencanaan kerjasama yang belum jelas yang tertuang dalam dokumen kerjasama; 2) anggaran kerjasama yang belum disiapkan; 3) kesiapan sumber daya manusia, dalam hal ini birokrat sebagai pelaksana kerjasama; 4) komitmen kepemimpinan dalam pelaksanaan kerjasama; 5) dukungan dan komitmen mitra kerjasama.

Sementara itu, Kendala kerjasama Pemerintah DIY dengan dalam negeri selaras dengan kendala kerjasama Pemerintah DY dengan luar negeri. Berdasarkan hasil survey permasalahan kerjasama yang dilakukan terhadap OPD dan mitra kerjasama Pemerintah DIY, kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kerjasama meliputi: 1) Kapasitas sumber daya manusia masih kurang; 2) Kurangnya ketersediaan sarana dan prasarana; 3) Prosedur birokrasi kerjasama yang belum jelas; 4) Anggaran dalam pelaksanaan kerjasama belum jelas dan ada keengganan Pemerintah DIY dalam sharing pembiayaan, 5)

Kurangnya Konsistensi dan komitmen dari kedua pihak yang bekerjasama; 6) Pemahaman Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam obyek kerjasama yang multi tafsir; 7) Kurangnya monitoring dan evaluasi kerjasama baik dari pemerintah DIY maupun mitra; dan 8) Masih adanya ego sektoral dalam pelaksanaan kerjasama.

Adanya berbagai kendala dalam kerjasama Pemerintah DIY berdampak pada belum efektifnya pencapaian tujuan kerjasama tersebut. Pencapaian tujuan suatu kebijakan sangat tergantung pada proses formulasi atau perumusannya, implementasi/ pelaksanaannya dan pelaksanaan monitoring serta evaluasi dari kebijakan tersebut. Meskipun Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki Peraturan Gubernur Nomor 91 Tahun 2021 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah, namun dalam pelaksanaannya masih ditemui berbagai permasalahan dalam pelaksanaan kerjasama daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi DIY. Permasalahan-permasalahan kebijakan penyelenggaraan kerjasama daerah yang muncul tidak hanya permasalahan dalam proses perumusan bentuk kerjasamanya, namun juga permasalahan dalam pelaksanaan, monitoring dan evaluasinya. Agar tujuan kebijakan kerjasama daerah yang dilaksanakan Pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mencapai tujuan seperti yang diharapkan maka permasalahan-permasalahan yang ada harus dapat diatasi, diminimalisir dan dicari solusinya.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memandang perlunya sebuah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah

B. Identifikasi Masalah

Merujuk pada latar belakang masalah sebagaimana diuraikan diatas, maka identifikasi masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Apakah implementasi kerjasama daerah di DIY dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan sudah selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat dan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan?
- 2) Bagaimana pengaturan mekanisme penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan kerjasama daerah di DIY?
- 3) Bagaimana substansi pengaturan penyelenggaraan kerjasama daerah yang lebih komprehensif, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kebutuhan hukum di DIY?
- 4) Bagaimanakah ruang lingkup pengaturan, jangkauan, arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerjasama daerah yang selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

C. Tujuan Dan Kegunaan

Berdasarkan identifikasi masalah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Kerja Sama daerah.

- 2) Merumuskan alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut.
 - 3) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah
- Adapun kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah DIY Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah berbasis pada penelitian hukum. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris yang juga dikenal sebagai metode sosiolegal. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dokumentasi, wawancara, diskusi (*Focus Group Discussion*).

Dokumentasi dilakukan untuk memperoleh dan mengumpulkan dokumen-dokumen yang terkait dengan penyelenggaraan kerjasama daerah di DIY, baik dari website, data dari instansi terkait serta bahan-bahan kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yang mencakup:

- a. Bahan hukum primer, berupa peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Kajian Terdahulu terkait dengan Kerjasama Daerah di DIY.
- c. Bahan kepustakaan akademis, seperti hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku, makalah-makalah, artikel-artikel dan sebagainya,
- d. Bahan kepustakaan lain berupa kamus, internet surat kabar, dan sebagainya

Wawancara dilakukan dengan pelaku kerjasama Pemerintah DIY, baik dari DPPM sebagai fasilitator kerjasama Pemerintah DIY dengan pemerintah atau Lembaga luar negeri, dan Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY yang merupakan fasilitator kerjasama dalam negeri Pemerintah DIY. Sedangkan *focus group discussion* dilakukan dengan peserta dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, DPPM, OPD terkait, DPRD maupun dengan mitra kerjasama baik dari perguruan tinggi, pihak ketiga maupun mitra kerjasama sinergi.

Teknik analisis data dilakukan dengan langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

- a. Menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan (tinjauan legislasi) yang berkaitan dengan Kerja Sama Daerah;
- b. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan pejabat terkait;

- c. Merumuskan dan mengkaji persoalan krusial dalam penyusunan Raperda sehingga memperoleh kesepakatan diantara stakeholder yang kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah;
- d. Menganalisis informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (tinjauan teknis), dan seluruh pihak yang berkepentingan dengan Kerja Sama Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- e. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah

Sekretariat DPRD

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN KERJA SAMA DAERAH

A. Kajian Teoretis

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Menurut de Guzman⁸, desentralisasi secara umum mengacu kepada pemencaran kekuasaan --politik, kewenangan dan tanggung jawab—secara sistematis dan rasional dari pusat ke wilayah di sekitarnya dari level atas ke level yang lebih rendah ataupun dari pemerintah nasional ke pemerintah lokal. Menurut de Guzman, terdapat 4 pendekatan dalam melihat terlaksananya desentralisasi yaitu desolusi, dekonsentrasi, privatisasi dan menggunakan LSM (Non-Governmental Organization/NGO) dan saluran-saluran alternatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Rondinelli and Cheema⁹ desentralisasi adalah pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan, atau administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi bidangnya, unit pemerintahan daerah, organisasi semi otonom, dan parastatal, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah.

Berdasar dua definisi tersebut, desentralisasi fokus pada adanya pemencaran kekuasaan, tidak semata-mata dari

⁸ Raul de Guzman and Mila A Reforma, *Decentralization Towards Democratization and Development / Raul P. de Guzman | Perpustakaan Lembaga Administrasi Negara* (Manila: EROPA Secretariat, 1993).

⁹ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers ; Management and Development Series, no. 581. no. 8 (Washington, D.C., U.S.A: World Bank, 1983).

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi pada hakikatnya merupakan perwujudan adanya pemencaran kekuasaan, kewenangan maupun tanggung jawab dalam berbagai bidang, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maupun agen-agen di luar birokrasi pemerintahan. Secara sempit, desentralisasi sering dimaknai sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya.

Menurut Smith¹⁰ tujuan desentralisasi adalah untuk pendemokrasian. Desentralisasi juga merupakan metode terbaik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adanya pemerintahan daerah yang otonom bermanfaat bagi demokrasi nasional maupun lokal. Ada 3 aspek yang saling berkaitan tentang tujuan pendemokrasian ini. Bagi pemerintah nasional ketiga aspek tersebut adalah pendidikan politik, pelatihan kader kepemimpinan dan stabilitas politik, sedangkan bagi pemerintah daerah adalah persamaan hak, akuntabilitas dan responsifitas. Dilihat dari aspek ekonomi, peran pemerintah daerah adalah untuk menyediakan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Ada 4 peran ekonomi dari pemerintah yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, fungsi regulasi dan fungsi stabilisasi.

¹⁰ Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (Winchester: Allen&Unwin Inc., 1985), <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/decentralization-the-territorial-dimension-of-the-state-by-brian-c-smith-winchester-ma-allen-unwin-inc-1985-pp-227-2500-cloth-1200-paper/47A4B7009243A4A547BA76DED9864B74>.

Selain apa yang telah dikemukakan di atas, Bailey lebih menyoroti fungsi desentralisasi dari aspek efisiensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sentralisasi mengarah pada penyeragaman penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Padahal kondisi dan kepentingan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain sangat bervariasi, sehingga penyeragaman tersebut akan menimbulkan inefisiensi. Hal ini senada dengan dalil desentralisasi yang dikemukakan Oates yang menyatakan bahwa pemerintah lokal diciptakan sedemikian rupa agar lebih sesuai dengan aspek lokalitasnya.

Tabel: Desain Desentralisasi

CHOICES	OUTCOMES	RESULTS
Civil Liberties Political Rights Democratic Pluralism	Political Accountability Political Transparency Political Representation	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Responsive Services ◆ Effective Services ◆ Efficient Services ◆ Sustainable Services <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  Welfare </div>
Fiscal Resources Fiscal autonomy Fiscal Decision- Making	Resource Mobilization Fiscal Capacity Resource Allocation	
Administrative Structures Administrative System Participation	Administrative Capacity Administrative Transparency Administrative Accountability	

Konsekuensi dari desentralisasi adalah adanya otonomi yang dimiliki oleh daerah. Otonomi bukan hanya merupakan kewenangan, namun juga kesempatan dan kemampuan untuk

mengelola daerahnya sendiri¹¹. Dengan otonomi yang dimilikinya, daerah mempunyai wewenang untuk membuat regulasi ataupun kebijakan-kebijakan yang mendukung tercapainya tujuan otonomi yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kewenangan membuat regulasi diwujudkan dalam lembaga perwakilan di tingkat local¹². Lembaga perwakilan di tingkat local lebih dekat dengan masyarakat sehingga bisa menumbuhkan partisipasi masyarakat local, agar kebijakan-kebijakan daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah biasanya berdasarkan pada prinsip subsidiarity¹³, dimana kewenangan dimiliki secara berjenjang dari bawah sesuai dengan kemampuan daerah. Kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi didukung oleh kemampuan finansial melalui desentralisasi fiskal dan kemampuan sumber daya manusia. Otonomi juga memberikan peluang bagi daerah untuk memaksimalkan potensi yang ada untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah di berbagai negara, termasuk di Indonesia berdasarkan pada desentralisasi asimetris¹⁴. Dengan desentralisasi asimetris berarti kewenangan yang dimiliki oleh setiap daerah tidak sama, sesuai dengan kemampuan daerah dan aspek lokalitasnya. Urusan otonomi yang dimiliki oleh daerah juga beragam. Wujud otonomi yang berdasar pada desentralisasi asimetris adalah adanya otonomi-

¹¹ Ben Duke, "‘Small Is Beautiful’, Analysing the Democratising Effect of Localism, Greater Regional Autonomy, Decentralisation and Constitutional Reform," *European Journal of Interdisciplinary Studies* 6, no. 2 (2014): 23.

¹² Duke, *Ibid.*

¹³ Itai Beeri and Magnús Árni Skjöld Magnússon, "Governance Relations in Small Nations: Competition vs. Cooperation and the Triple Role of Big Cities," *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 17, no. 2 (April 30, 2019): 267–84, [https://doi.org/10.4335/17.2.267-284\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.2.267-284(2019)).

¹⁴ Beeri and Skjöld Magnússon.

otonomi khusus di Indonesia, seperti di Papua, Nangro Atjeh Darussalam dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah bukan berarti daerah *inward looking* dalam pengelolaan pemerintahan daerahnya, seiring dengan perkembangan paradigma pemerintahan. Terjadi pergeseran pemerintahan dari *government* ke *governance*, sehingga hubungan-hubungan dalam pemerintahan tidak lagi bersifat hierarkhis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah semata, namun sinergis antara berbagai actor dalam konsep *governance* yang terdiri dari negara, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Pemerintah daerah menurut Stoker, adalah sebuah pendekatan dalam mengelola urusan daerah berdasarkan keterlibatan dan tindakan kolektif yang membutuhkan kolaborasi¹⁵. Pemerintah daerah tidak berada dalam ruang hampa, namun terkoneksi dengan daerah lain dan masyarakat. Oleh karenanya, keberhasilan pemerintah daerah tergantung pada kemauan dan kemampuan otoritas daerahnya, otoritas daerah tetangga, LSM, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi¹⁶. Oleh karenanya, kerjasama antar daerah, kerjasama dengan pihak ketiga baik LSM, badan usaha dan actor-aktor lainnya merupakan suatu keharusan untuk merealisasikan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.

2. Kerjasama Daerah

a. Pengertian Kerjasama Daerah

Kerjasama antar daerah adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih,

¹⁵ Beerli and Skjöld Magnússon.

¹⁶ Beerli and Skjöld Magnússon.

dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Patterson mendefinisikan kerjasama antar daerah (intergovernmental cooperation) sebagai “*an arrangement two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem*”¹⁷

Pengertian lain dari kerjasama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerjasama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.¹⁸

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kerjasama daerah merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mengadakan kerjasama dengan daerah lain termasuk pihak ketiga baik perorangan, swasta atau organisasi masyarakat didalam negeri, maupun daerah atau lembaga di luar negeri untuk melaksanakan secara bersama sebuah urusan yang dilandasi persamaan kepentingan dengan maksud untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

b. Jenis-Jenis Kerjasama Daerah.

Jenis atau bentuk Kerja sama Antar Daerah (KAD) menurut Gary D. Taylor¹⁹ meliputi:

¹⁷ Patterson, D.A. 2008. Intergovernmental Cooperation. Albany, NY: New York State Department of State Division of Local Government Services

¹⁸ Yeremias T. Keban,
https://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiaskeban__20091014131110__2258_0.pdf

¹⁹ Seperti dikutip dalam tessa Talitha And Delik Hudalah, “Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Perencanaan Sistem Transportasi Wilayah Metropolitan Bandung Raya,” *Tata Loka* 16 (2014): 15.

(1) *Handshake Agreement*,

Handshake Agreement dicirikan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerjasama yang formal. Kerjasama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait. Bentuk kerjasama seperti ini biasanya dapat berjalan pada daerah-daerah yang secara historis memang sudah sering bekerja sama dalam berbagai bidang. Bentuk kerjasama ini cukup efisien dan lebih fleksibel dalam pelaksanaannya karena tidak ada kewajiban yang mengikat bagi masing-masing pemerintah daerah..

(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. Pemerintah-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 pemda-pemda yang bersangkutan.

(4) *Jointly-formed authorities* (Pembentukan otoritas bersama).

Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan pemda-pemda yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda 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, pemda-pemda 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.

Pendapat lain tentang bentuk kerjasama antar Pemerintah Daerah dikemukakan oleh Henry N bahwa bentuk

dan metode kerjasama antar daerah meliputi ²⁰

- (1) *Intergovernmental Service Contract*; dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak
- (2) *Joint Service Agreement*, dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah
- (3) *Intergovernmental Service Transfer*, merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Jenis dan bentuk kerjasama daerah juga dapat dibedakan dari sisi pengaturan kerjasamanya. Bentuk pengaturan Kerjasama (*Forms of Cooperation Arrangements*) terdiri atas beberapa bentuk yaitu²¹

- (1) *Consortia*: yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak

²⁰Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice –Hall.

²¹Rosen, E.D. 1993. *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher

mendirikan sendiri karena lebih mahal.

- (2) *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
- (3) *Equipment Sharing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- (4) *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dsb.
- (5) *Joint Services*: yaitu pengaturan kerjasama 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 kerjasama 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
- (7) Pengaturan lainnya: pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan, dsb.

c. Kerjasama Multi Pihak dan *Public Private Partnership*

Mengingat kerjasama daerah dalam penyelenggaraannya melibatkan banyak pihak dan

diselenggarakan dalam jangka waktu yang bervariasi, mulai kerjasama jangka pendek, menengah dan panjang (berkelanjutan) maka tata kelola pemerintahan untuk kerjasama memerlukan kemampuan adaptif sehingga dapat menghadapi perubahan ekosistem. Untuk itu pelibatan para pemangku kepentingan diperlukan oleh penyelenggara Kerjasama. Adaptif yang dimaksud adalah tata kelola kerjasama yang dapat menyesuaikan dengan tata kelola risiko pelayanan publik, mencakup kepatuhan dan kepemimpinan yang cerdas mengelola risiko, pelibatan para pemangku lintas kepentingan, mekanisme layanan dengan menilai dan penanganan risiko, perbaikan layanan yang didasarkan pada potensi risiko dan aduan layanan yang menjamin keberhakan warga negara, kepentingan pihak swasta dan pihak masyarakat sipil lainnya²².

Keterlibatan para pemangku kepentingan (*multi stake holder engagement*) memiliki kerangka kerja yang mencakup keterlibatan para pemangku kepentingan mulai keterbukaan informasi; konsultasi; berperan akses dan kontrol; berkolaborasi; dan pemberdayaan.

Kerjasama daerah terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam atau meningkatkan produktivitas potensi daerah yang melibatkan pihak swasta, maka selain perlu memperhatikan prinsip-prinsip kerjasama sebagaimana disebutkan diatas, pengaturan penyelenggaraan kerjasama daerah juga perlu memperhatikan tentang pengelolaan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, atau pihak swasta agar pengaturan keuntungan dari kerjasama tetap dapat dinikmati

²² Ibt, I., Purwanto, E.A., Subando, A.M., 2021, Analysis of Public Service Risk Mitigation Governance In Yogyakarta International Airport. Executive Summary. <http://repository.ugm.ac.id>

oleh pemerintah daerah dan masyarakat di daerah tersebut.

Perjanjian atau kontrak kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta sering disebut sebagai *Public Private Partnership*, disingkat PPP. William J. Parente menjelaskan konsep PPP memiliki prinsip antara lain;

- a) Sektor swasta dalam pengambilalihan fungsi selama periode waktu yang ditentukan;
- b) Sektor swasta menerima kompensasi dari pelaksanaan fungsi tersebut baik langsung maupun tidak langsung;
- c) Sektor swasta dibebani timbulnya resiko tersebut.
- d) Fasilitas publik, tanah atau asset-aset lainnya dapat dialihkan ke sektor swasta.

Dari rumusan di atas dapat digarisbawahi bahwa di dalam PPP terjadi pengurangan aktivitas atau kepemilikan pemerintah dalam suatu pelayanan atau industry tertentu dikarenakan sektor swasta ikut berpartisipasi dalam penyediaan layanan, baik kepada karyawannya maupun publik eksternal lainnya²³.

Meskipun tidak ada definisi resmi mengenai PPP, pola PPP merupakan bentuk perjanjian antara sektor publik (Pemerintah) dengan sektor privat (Swasta) untuk mengadakan sarana layanan publik yang diikat dengan perjanjian, dan terbagi menjadi beberapa bentuk tergantung kontrak dan pembagian resiko. Di Indonesia PPP dikenal sebagai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

²³ Priadi, G. 2016. Penerapan Konsep Public Private Partnership (PPP) Dan Konsep New Public Management (NPM) Dalam Meningkatkan Pemanfaatan Aset Negarah. DJKN Kemenkeu. Jakarta. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11075/Penerapan-Konsep-Public-Private-Partnership-PPP-Dan-Konsep-New-Public-Management-NPM-Dalam-Meningkatkan-Pemanfaatan-Aset-Negara.html>

KPBU didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur bertujuan untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak²⁴. Kerjasama dengan pola PPP dimaksudkan untuk peningkatan nilai perdagangan oleh para pihak.

d. Tujuan dan Manfaat Kerjasama Daerah

Dalam melaksanakan pembangunan di daerah pada dasarnya masing-masing daerah di Indonesia memiliki keterbatasan sumber daya. Jika keterbatasan tersebut tidak diatasi maka pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah akan mengalami hambatan. Untuk itu setiap daerah dituntut untuk proaktif dan mengembangkan kreatifitas dan inovasi-inovasi dalam mengatasi keterbatasan sumber daya. Selain itu juga harus berusaha untuk dapat mengoptimalkan semua potensi yang ada di daerahnya.

Dari uraian yang menjelaskan tentang pengertian kerjasama daerah dan jenis-jenis kerjasama daerah seperti telah diuraikan diatas, maka dapat diketahui bahwa kerjasama daerah secara umum ditujukan untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan sumber daya daerah dan mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah.

²⁴ Noor, M.M.H., 2020. Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) di Indonesia. DJKN Kemenkeu. Jakarta. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html>

Kerjasama daerah juga bertujuan agar pihak-pihak yang bekerja sama mampu mengatasi permasalahan lingkungan yang dihadapi. Dengan bersinergi dengan daerah lain maka daerah yang bekerjasama akan lebih kuat dalam menghadapi ancaman lingkungan maupun permasalahan lain yang sulit jika diselesaikan sendiri-sendiri. Dengan kemampuan mengatasi masalah lingkungan diharapkan akan meningkatkan produktifitas daerah.

Peningkatan produktifitas daerah yang dapat dicapai karena penyelenggaraan kerjasama daerah akan menjadikan pihak-pihak yang bekerja sama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Masing-masing daerah dapat saling berbagi pengalaman, pengetahuan, keterampilan, maupun informasi sehingga dapat belajar kelebihan atau kemampuan dari daerah lain. Dengan pengetahuan dan kemampuan daerah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki, maka masing-masing daerah yang bekerjasama akan lebih berdaya dan memiliki posisi tawar yang lebih baik, sehingga lebih mampu memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi.

Kerjasama daerah juga bertujuan untuk memperkecil atau mencegah konflik. Dengan kerja sama, daerah-daerah yang berpotensi untuk terlibat dalam konflik dan bersaing akan dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut. Kemampuan daerah dalam mengatasi konflik dengan daerah lain pada akhirnya akan dapat membangun hubungan yang lebih transparan, adil dan masing-masing daerah tidak merasa dirugikan. Hal tersebut dapat diwujudkan oleh karena masing-masing daerah yang bekerjasama dapat memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.

Melalui hubungan yang harmonis, pihak-pihak yang menyelenggarakan kerjasama daerah akan dapat memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerja samakan. Komitmen yang dibangun akan dapat memelihara hubungan yang telah terjalin sehingga kerjasama yang dilakukan dapat memberikan keuntungan secara berkelanjutan.

Jika tujuan dari penyelenggaraan kerjasama daerah seperti telah diuraikan diatas dapat dicapai dengan baik maka kerjasama daerah akan memberikan manfaat nyata bagi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, efisien dan efektif serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Manfaat kerjasama daerah ini dijelaskan secara rinci oleh Edralin, J.S. sebagai berikut :²⁵

a) *Sharing of experiences;*

Dengan kerjasama antar daerah maka daerah dapat berbagi pengalaman dengan daerah lain. Disini kemungkinan untuk meniru atau mengadopsi kebijakan atau strategi dalam menangani permasalahan atau mengelola sumberdaya dapat terjadi. Strategi yang dipakai oleh daerah lain dapat dipakai untuk menangani permasalahan di daerah yang lain.

b) *Sharing of benefits;*

Kedua daerah dapat berbagi keuntungan melalui pengelolaan sumberdaya yang sama dengan demikian keuntungan dapat dibagi bersama sesuai dengan porsinya masing – masing

²⁵ Pratikno., 2004 Format Kelembagaan Kerjasama Antar daerah Kartamantul”, Yogyakarta - Urban Quality GTZ dan Sekber Kartamantul

c) *Sharing of burdens*;

Dengan kerjasama antar daerah kedua daerah dapat bersama-sama menanggung biaya secara proporsional dan tidak ada daerah yang terbebani.

e. Penilaian terhadap Kebutuhan dan Keberhasilan Pelaksanaan Kerjasama Daerah

Kerjasama daerah terbangun dan berjalan apabila didasarkan kesadaran bahwa daerah-dan-para mitra kerjasama daerah saling membutuhkan dalam upaya mencapai tujuan yang dikerjasamakan secara efisien dan efektif. Pada tahap inisiasi kerjasama memerlukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesepakatan solusinya. Oleh karena itu kelayakan Kerjasama adalah secara ekonomi maupun politis. Tahapannya melalui identifikasi masalah dan perencanaan kerjasama, kesepakatan bersama, pelaksanaan, dan evaluasi. Sedangkan permasalahan yang ada baik kesepakatan, koordinasi dan kerjasama daerah belum termanfaatkan dengan baik guna mendukung penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Hal itu dikarenakan, kapasitas pemerintah daerah yang mendukung pelaksanaan kerja sama daerah; kreatifitas daerah dalam memanfaatkan mekanisme kerja yang belum ada pengaturan pemetaan kerja sama daerah dalam satuan wilayah; keterbatasan kemampuan unit kerja dan yang menjalankan peran dalam pengelolaan kerja sama daerah seperti distribusi kewenangan yang diberikan dan kapasitas para pelaksana teknisnya; serta SDM pendukungnya. Selain itu juga permasalahan keberadaan Sekretariat Kerjasama Daerah dan Anggaran Kerjasama. Solusi mengatasi kendala tersebut adalah dilakukan komunikasi efektif antar pemerintah daerah yang

dioptimalkan untuk menyamakan persepsi terkait solusi program kinerja. Penguatan Kelembagaan BKSP diharapkan dapat menghasilkan kinerja secara optimal. Dengan memfasilitasi wadah kerjasama dan pelaksanaan kegiatan kerjasama, keberhasilan dalam mengatasi persoalan-persoalan publik diharapkan akan dapat tercapai dengan baik.²⁶

Pelaksanaan Kerjasama Daerah memiliki berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilannya, meliputi: *Pertama*, adalah kepentingan daerah (*political will*) yang berkaitan dengan kehendak pimpinan secara efektif, inklusif, inovatif dalam menentukan kerjasama daerah untuk meningkatkan pelayanan masyarakat²⁷. Dalam kaitan ini, setiap jenis kerja sama memerhatikan aspirasi masyarakat, dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat secara obyektif. Hal itu dapat pula sebagai kemauan politis pimpinan daerah atau kesepahaman dengan para pemangku kepentingan yang sifatnya politis. Dengan demikian hal tersebut bukanlah ranah birokrasi.

Kedua, tata kelola pemerintahan untuk kerjasama daerah yang melekat pada proses birokrasi. Permasalahan tata kelola kerjasama memerlukan proses yang melewati banyak tahapan, pintu dengan putusan para pejabat terkait, serta tumpang tindih tugas yang memerlukan koordinasi lintas fungsi dan OPD, sehingga memerlukan energi dan waktu yang lama. Hal ini memerlukan pembaruan secara terpadu, yang dikelola secara kolaboratif dan cergas, yang menerapkannya dapat seperti proses

²⁶ Telaah tersebut disajikan oleh Imam Radianto Anwar Setia Putra, 2020. Identifikasi Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Pemerintahan Umum Dan Kependudukan; Badan Penelitian Dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri. Juga dapat disimak Silviana, 2018. Optimalisasi Fungsi Badan Kerjasama Pembangunan (Bksp) Dalam Rangka Pembangunan Daerah Kawasan Jabodetabekjur. JEQU Vol. 8, No. 2 Okt 2018 p-ISSN: 2089-4473; e-ISSN: 2541-1314; <http://jurnal.untirta.ac.id/index.php/Ekonomi-Qu>;

²⁷ Dwiyanto, Agus, 2015, Reformasi Birokrasi Kontekstual, Yogyakarta, UGM Press.

bisnis sector swasta, serta menggunakan telematika dan digitalisasi (*Internet of things*)²⁸.

Ketiga, kerjasama daerah seringkali terjadi ketidakjelasan pejabat yang bertanggungjawab atau inkar janji (*wanprestasi*) dari para pihak. Sehingga persiapan antara Kementrian/Lembaga/Daerah dengan Mitra Kerjasama memerlukan penyusunan ukuran keberhasilan, dan pengendalian pelaksanaan proyek/kegiatan berdasarkan program mutu²⁹. Di dalam penyusunannya dilakukan pemilihan indikator, yang dimulai dengan pengumpulan data dan informasi terkait permasalahan yang ingin dipecahkan dan tujuan kerjasama. Kemudian dilakukan pembahasan bersama untuk memilih dan menyepakati indikator untuk menilai keberhasilan kerjasama. Selanjutnya para pihak menentukan dan menetapkan indikator keberhasilan kerjasama di awal penandatanganan dokumen perjanjian atau kesepakatan. Hal tersebut merupakan hal yang perlu dilakukan dengan baik dan diatur di dalam MoU dan lebih rinci dimuat pada PKS atau Matrik Rencana yang memuat target/indikator capaian keberhasilannya.

²⁸ Purwanto, A. E., 2019, "Rekomendasi Penyempurnaan Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik Dalam Perspektif Ilmu Administrasi Negara". Artikel disampaikan pada Seminar Penyempurnaan Undang-Undang Pelayanan Publik, yang diselenggarakan oleh Kementerian PAN & RB pada 25 April 2019 (<https://www.id.seminar25>).

²⁹ Hendra W. Prabandani, 2017. Panduan Lengkap Menyusun Perjanjian Publik dan Dokumen Hukum di Instansi Pemerintah; Penerbit Alfabeta; Bandung.

3. Collaborative Governance, paradigma baru dalam Penyelenggaraan Kerjasama Daerah

a. Pengertian Collaborative Governance

Kolaborasi merupakan paradigma baru seiring dengan pegeseran dari *government* ke *governance*. Kerjasama pemerintah dalam konteks *collaboration*, mempunyai makna yang lebih kuat daripada kerjasama dalam konteks *cooperation* dan *coordination*. Kolaborasi menggambarkan suatu proses di mana pihak-pihak yang melihat aspek yang berbeda dari suatu masalah dapat secara konstruktif mengeksplorasi perbedaan mereka dan mencari solusi yang melampaui visi mereka sendiri tentang apa yang mungkin dilakukan^{30 31}. Menurut Ansell dan Gash³², *collaborative governance* merupakan sebuah pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif dan yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik. Ada 6 elemen penting dalam definisi *collaborative governance* yaitu³³:

- (1) kolaborasi diprakarsai oleh badan atau lembaga publik,
- (2) peserta kolaborasi termasuk aktor non-negara,

³⁰ Barbara Gray, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems* (Wiley, 1989), <https://www.wiley.com/en-us/Collaborating%3A+Finding+Common+Ground+for+Multiparty+Problems-p-9781555421595>.

³¹ Chris Silvia, "Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership," *State and Local Government Review* 43, no. 1 (January 2011): 66–71, <https://doi.org/10.1177/0160323X11400211>.

³² C. Ansell and A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (October 17, 2007): 543–71, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

³³ *Ibid.*

- (3) peserta kolaborasi terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya "dikonsultasikan" oleh badan publik,
- (4) kolaborasi diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif,
- (5) kolaborasi bertujuan untuk mengambil keputusan secara musyawarah (konsensus), dan
- (6) fokus kolaborasi adalah pada kepentingan publik.

Berdasar konsep tersebut, *collaborative governance* berorientasi pada konsensus yang juga merupakan salah satu unsur dari *good governance*. Dengan demikian, dalam konsep *collaborative governance*, pengambilan keputusan tidak didasarkan pada keputusan satu pihak, namun keputusan bersama dari berbagai pihak yang terlibat dalam kolaborasi. Oleh karena itu, Connick dan Innes³⁴, mendefinisikan *collaborative governance* (tata kelola kolaboratif) sebagai "perwakilan dari semua kepentingan yang relevan". Berdasar pemahaman tersebut, partisipasi dari pemangku kepentingan non-negara mutlak diperlukan. Walter dan Petr³⁵, misalnya, menggambarkan *Collaborative governance* sebagai aktivitas formal yang "melibatkan aktivitas bersama, struktur bersama, dan sumber daya bersama.

Sebagaimana dikemukakan oleh Thomson³⁶, terdapat beberapa kondisi yang melatar belakang kolaborasi yaitu: adanya

³⁴ Sarah Connick and Judith E. Innes, "Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation," *Journal of Environmental Planning and Management* 46, no. 2 (March 2003): 177–97, <https://doi.org/10.1080/0964056032000070987>.

³⁵ Uta M. Walter and Christopher G. Petr, "A Template for Family-Centered Interagency Collaboration," *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services* 81, no. 5 (October 2000): 494–503, <https://doi.org/10.1606/1044-3894.1051>.

³⁶ Ann Marie Thomson and James L. Perry, "Collaboration Processes: Inside the Black Box," *Public Administration Review* 66, no. s1 (December 2006): 20–32, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>.

saling ketergantungan antara pihak-pihak yang bekerjasama, kebutuhan akan *sharing* sumber daya dan resiko, kelangkaan sumber daya yang dimiliki dan masing-masing pihak, dan masing-masing pihak mempunyai sumber daya yang berbeda sehingga akan lebih baik apabila dilakukan kerjasama, serta pengalaman kerjasam-kerjasama sebelumnya. Lebih lanjut, Thomson³⁷ mengemukakan ada 5 dimensi kunci dari proses kolaborasi yaitu:

1. *Governance*. Dalam *governance*, antara pihak-pihak yang bekerjasama tidak berdasarkan pada hubungan hierarkhis, namun hubungan yang sinergis yang saling menguatkan. Keputusan yang diambil dalam kolaborasi merupakan pengambilan keputusan yang partisipatif dan berdasarkan pada *consensus* bersama.
2. *Administration*. Fungsi utama administrasi, seperti koordinasi, kejelasan peran dan tanggungjawab, serta monitoring dan evaluasi sangat ditekankan dalam kolaborasi.
3. *Organizational autonomy*. Dari perspektif otonomi organisasi, masing-masing pihak yang berkolaborasi mempunyai kepentingan organisasi masing-masing. Dalam kolaborasi, bagaimana otonomi organisasi ini diselaraskan dengan berbagi informasi dan berusaha untuk mencari pemecahan masalah secara bersama-sama.
4. *Mutuality*. *Sharing* informasi dan sumber daya tidak akan efektif apabila tidak ada kepentingan Bersama. Dalam kolaborasi, ada saling ketergantungan dari

³⁷ Thomson and Perry. *Ibid*.

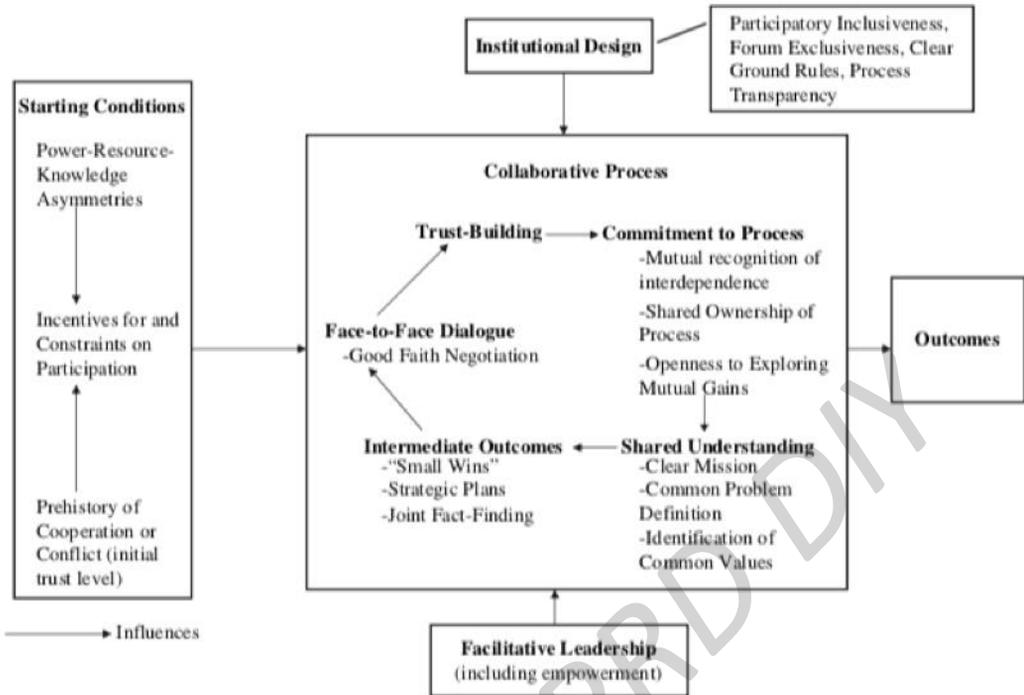
pihak-pihak yang melakukan kerjasama untuk mencapai kepentingan masing-masing ataupun kepentingan Bersama.

5. *Norms of Trust and Reciprocity*. Saling percaya antara pihak-pihak yang melakukan kerjasama dalam hubungan yang saling timbal balik.

Dari lima dimensi tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi merupakan paradigma baru seiring dengan pergeseran paradigma dari government ke governance. Dalam kolaborasi terdapat hubungan sinergis antara pihak-pihak yang bekerjasama yang saling membangun dan terdapat ketergantungan satu sama lain untuk mencapai tujuan bersama.

b. Model Collaborative Governance

Collaborative governance dapat menghasilkan kebijakan yang lebih efektif, efisien dan fleksibel dengan penerimaan publik yang lebih besar. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan *collaborative governance*. Menurut Ansell dan Gash (2007), ada 4 unsur yang mempengaruhi keberhasilan tata kelola kolaboratif: Kondisi awal (misalnya rasa saling ketergantungan antar aktor), desain kelembagaan (misalnya aturan eksplisit, transparansi pengambilan keputusan), kepemimpinan fasilitatif (misalnya kemampuan untuk mengumpulkan aktor atau menengahi konflik), dan proses kolaboratif itu sendiri (mempertahankan siklus kontak tatap muka yang baik, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan mencapai hasil antara). Model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash sebagai berikut



Gambar: Model *Collaborative Governance*

Starting conditions atau kondisi awal dari *collaborative governance* meliputi 3 aspek yaitu ketidakseimbangan antara sumber daya atau kekuatan pemangku kepentingan yang berbeda, insentif yang dimiliki pemangku kepentingan untuk berkolaborasi, dan sejarah konflik atau kerja sama di antara pemangku kepentingan di masa lalu. Dalam pelaksanaan kolaborasi, tidak perlu melihat persamaan-persamaannya, namun justru berawal dari ketidaksamaan atau ketidakseimbangan sumber daya atau keunggulan komparatif dari pihak-pihak yang berkolaborasi. Dengan adanya ketidaksimbangan tersebut, justru bisa saling mengisi dan merespon keunggulan masing-masing dan berkomitmen untuk melakukan kolaborasi untuk keuntungan bersama. Kondisi awal ini juga melihat sejarah kerjasama atau konflik yang pernah terjadi, namun bersama-sama berupaya untuk mengatasi konflik melalui kolaborasi. Insentif untuk berpartisipasi sangat

tergantung pada insentif dari kolaborasi tersebut. Apabila kolaborasi yang dilakukan penting dan memberikan keuntungan bagi pihaknya, maka pelaku kolaborasi akan dengan sukarela untuk berpartisipasi.

Institutional Design atau Desain kelembagaan terkait dengan bagaimana prosedur dan regulasi dalam kolaborasi tersebut. Regulasi dalam kolaborasi harus jelas, termasuk mengatur tentang proses pengambilan keputusan dalam kolaborasi yang biasanya berbasis pada consensus bersama. Desain kelembagaan kolaborasi juga terkait dengan transparansi proses sehingga tercipta saling percaya diantara berbagai pihak. Tenggat waktu juga diatur secara jelas merupakan hal penting dalam desain kelembagaan *collaborative governance*.

Collaborative Process. Proses kolaborasi bersifat sirkuler, mulai dari pengaturan masalah, pengaturan arah sampai dengan implementasi. Dalam proses kolaborasi dilakukan komunikasi secara intensif, terbuka dan transparan sehingga menciptakan kepercayaan dari para pihak. Adanya kepercayaan akan menumbuhkan komitmen pada proses kolaborasi. Komitmen ini menumbuhkan motivasi dalam pelaksanaan kolaborasi karena merasa memperoleh manfaat dari kolaborasi. Adanya kepemilikan bersama, saling ketergantungan dan keuntungan bersama menumbuhkan pemahaman bersama akan misi bersama dalam kolaborasi.

Facilitative leadership. Peran kepemimpinan dalam *Collaborative Governance* biasanya sebagai fasilitator untuk kepentingan bersama. Kepemimpinannya berorientasi kepada pelayanan kepada berbagai pihak yang terlibat dalam kolaborasi. Sebagai fasilitator, pemimpin dalam *collaborative governance*

melakukan mediasi dan berupaya untuk menciptakan konsesus dalam setiap permasalahan dan proses yang dihadapi. Kepemimpinan kolaboratif juga memastikan adanya kesepakatan terkait misi kolaborasi³⁸. Lasker dan Weiss³⁹ berpendapat bahwa pemimpin kolaboratif harus memiliki keterampilan untuk (1) mempromosikan partisipasi yang luas dan aktif, (2) memastikan pengaruh dan kontrol berbasis luas, (3) memfasilitasi dinamika kelompok produktif, dan (4) memperluas ruang lingkup proses. Kolaborasi yang sukses juga dapat menggunakan banyak pemimpin, secara formal dan informal, daripada mengandalkan satu pemimpin.⁴⁰

Menurut Scott⁴¹, ada tiga katagori outcomes dari *collaborative governance* yaitu 1) meningkatkan efektifitas program pemerintah/badan public; 2) membangun kapasitas kolaboratif sistemik yang baru melalui pengembangan teknologi dan transfer; 3) meningkatkan kapasitas pemecahan masalah publik dengan memanfaatkan peluang yang disediakan dalam kolaborasi, mengelola masalah dan kebijakan yang saling bergantung.

Keberhasilan otonomi daerah tergantung kepada bagaimana daerah membangun sinergi antara berbagai aktor. Desentralisasi asimeteris yang memberikan otonomi sesuai dengan aspek lokalitasnya, bukan berarti memandang daerah

³⁸ Jill M. Purdy, "A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes," *Public Administration Review* 72, no. 3 (May 2012): 409–17, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>.

³⁹ R. D. Lasker and Elisa S Weiss, "Broadening Participation in Community Problem Solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research," *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80, no. 1 (March 1, 2003): 14–60, <https://doi.org/10.1093/jurban/jtg014>.

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Idemyler Scott, "Does Collaboration Make Any Difference? Linking Collaborative Governance to Environmental Outcomes: Does Collaboration Make Any Difference?," *Journal of Policy Analysis and Management* 34, no. 3 (June 2015): 537–66, <https://doi.org/10.1002/pam.21836>.

lain sebagai kompetitor dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari perspektif *Collaborative Governance*, daerah perlu bersinergi dan bermitra dengan aktor-aktor yang ada di daerah maupun bermitra dengan daerah lainnya dalam mencapai tujuan bersama. Bahkan berdasarkan prinsip *subsidiarity*, daerah juga perlu membangun kerjasama dengan daerah yang lebih tinggi atau bahkan dengan pemerintah pusat.

c. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi

Keberhasilan kolaborasi tergantung pada banyak faktor. Menurut Ansell dan Gash⁴², ada 3 faktor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi yaitu inisiatif kolaborasi, budaya kolaborasi dan desain system organisasi kolaborasi. Ketiga factor tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Inisiatif kolaborasi. Inisiatif kolaborasi ini terkait dengan perencanaan strategis kolaborasi yang merupakan visi misi kepemimpinan dalam pencapaian tujuan pemerintahan. Dengan demikian, kolaborasi tidak bersifat incidental, namun berdasarkan pada perencanaan yang matang. Oleh karena itu, perencanaan kolaborasi yang disusun berdasarkan kebutuhan dan prioritas organisasi menjadi sangat penting.
- 2) Budaya kolaborasi. Kolaborasi menjadi kesadaran Bersama, bahwa dengan kolaborasi bisa mencapai tujuan lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, budaya kolaborasi perlu dibangun dengan membangun kemitraan dengan departemen atau stakeholder lain serta menghilangkan ego sectoral. Selain menghilangkan ego sectoral, budaya kolaborasi dibangun dengan peningkatan

⁴² Ansell and Gash, *Op.Cit.*

partisipasi dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya kolaborasi.

- 3) Adanya desain system organisasi kolaborasi. Desain system organisasi yang mengkoordinir lintas sector/departemen perlu disiapkan untuk memfasilitasi berbagai informasi dan integrasi lintas sectoral, serta integrasi sumber daya. Sistem ini juga mendesain system pengambilan keputusan kolektif, termasuk keputusan mengenai proses dan metode kolaborasi, serta monitoring dan evaluasi kolaborasi.

Sedangkan menurut Bang dan Kim⁴³, berdasar pada kolaborasi manajemen bencana di Korea, ada beberapa factor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi yaitu:

- 1) Adanya konsensus Bersama, visi-misi Bersama dari berbagai pihak yang melaksanakan kolaborasi. Konsensus Bersama ini bukan hanya dipahami oleh pucuk pimpinan dari organisasi, namun juga harus diterjemahkan oleh perangkat organisasi yang ada di bawahnya. Dengan demikian, factor kepemimpinan kolaboratif menjadi penting untuk menggerakkan organisasi.
- 2) Adanya jaringan kolaboratif. Jaringan kolaborasi ini diperlukan untuk saling mendukung sumber daya dan informasi dalam proses kolaborasi. Masing-masing pihak dengan menggunakan kompetensinya bisa bersinergi dalam mencapai tujuan kolaborasi.
- 3) Kolaborasi lebih mungkin berhasil ketika hubungan antar organisasi dibuat resmi dan proses pelaksanaannya lebih fleksibel dalam proses merancang dan mengoperasikan

⁴³ Min Seok Bang dan Yun Young Kim, *Collaborative Governance difficulty and policy implication, Case Study of the Sewol disaster in South Korea*, dalam jurnal *Disaster Prevention and Management*, Vol. 26, No. 2 tahun 2016, Emerald Grup Publishing Limited.

kerangka kerja kelembagaan untuk kolaborasi. Hal ini terutama dalam kolaborasi manajemen bencana yang membutuhkan respon cepat.

- 4) Waktu dan biaya. Waktu dan biaya ini perlu diperhitungkan sejak awal proses kolaborasi.
- 5) Dukungan infrastruktur teknologi dan sumber daya yang memadai.

Dari kedua pendapat tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus direncanakan dengan matang, tidak bersifat impulsif ataupun incidental. Sebelum dilaksanakan kolaborasi perlu disiapkan pemetaan kebutuhan kolaborasi dan persiapan kolaborasi, baik dukungan kelembagaan, sumber daya manusia maupun anggaran serta dukungan infrastruktur teknologi informasi yang dibutuhkan, yang tertuang dalam perencanaan kolaborasi pemerintahan daerah.

4. Formulasi Kebijakan Publik

Kerja sama antar daerah merupakan kebijakan yang penting untuk daerah yang akan melakukan kerjasama. Menurut Remses dan Bowo dalam Domai⁴⁴ menyatakan bahwa kerja sama antar pemerintahan daerah otonom pada semua jenjang dan lembaga lainnya adalah kebijakan yang penting karena alasan sebagai berikut: Pelaksanaan urusan-urusan yang bersifat lintas daerah otonom yang terkait dengan pelayanan masyarakat dapat efektif dan efisien jika dilaksanakan bersama secara sinergi antardaerah otonom. Aspek-aspek pelayanan masyarakat tertentu menjadi optimal jika dilaksanakan secara terpadu oleh daerah yang berbatasan. Alasan penting dari penyelenggaraan kerjasama daerah tersebut melandasi perlunya disusun peraturan daerah yang dapat mengatur penyelenggaraan kerjasama daerah agar dapat mencapai tujuan seperti yang diharapkan.

Penyusunan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang penyelenggaraan kerjasama daerah merupakan proses formulasi kebijakan yang diharapkan dapat menetapkan kebijakan berbentuk peraturan Daerah yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kerjasama daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk itu beberapa pendapat para ahli kebijakan publik yang akan diuraikan diharapkan dapat menjadi dasar/landasan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerjasama Daerah DIY.

⁴⁴ Domai, Tjahjanulin (2010) Kebijakan Kerjasama Antardaerah: Perspektif Sound Governance. Surabaya, , Jengala Pustaka Utama, 2010, hlm 30.

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik dapat diartikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan⁴⁵. Selain pengertian tersebut kebijakan publik juga berarti pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah⁴⁶. Mustopadidjaja menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan⁴⁷.

Kadji mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut⁴⁸ :

- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.
- 4) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

⁴⁵Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc, Englewood Cliff, New Jersey, 1978, hlm. 3.

⁴⁶William N. Dunn, *Public Policy analysis: an introduction 2nd ed*, 1994, hlm. 132.

⁴⁷Mustopadidjaja, AR, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Penerbit LAN, Jakarta, 2003, hlm. 30.

⁴⁸Kadji, Yulianto, *Implementasi Kebijakan Publik melalui MSN Approach*, Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Universitas Merdeka Malang, 2008, hlm. 10.

- 5) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan memahami pendapat beberapa ahli tentang kebijakan tersebut, dapat diketahui beberapa ciri/karakteristik penting dari pengertian kebijakan publik. Karakteristik tersebut adalah :

- 1) Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.
- 3) Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
- 4) Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
- 5) Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

Kebijakan merupakan tujuan yang di putuskan dengan memiliki aturan formal oleh pemerintah atau penguasa dalam keputusan politis yang sesuai dengan kondisi dan keadaan yang sekali-sekali akan berubah (*dinamis*). Untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pemerintah baik di pusat maupun di daerah mengeluarkan peraturan-peraturan tertentu; ada yang berbentuk Undang-undang, Peraturan-peraturan Pemerintah, Kepres, Kepmen, keputusan Gubernur dan lain-lain. Kebijakan di sini dapat berupa rencana aksi untuk merespon atau

mengatasi masalah atau mencapai tujuan tertentu ataupun grand design dan road map pengembangan kebijakan dalam bidang-bidang tertentu.

b. Formulasi/penyusunan kebijakan/peraturan

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi⁴⁹. Islamy mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan⁵⁰.

Proses kebijakan meliputi tahap-tahapan tertentu dan berjalan seperti sebuah siklus. Para aktornya dapat secara jelas melihat tujuan dari kebijakan dan cara mencapai tujuan tersebut. Sejak tahun 1950an, konsep ini telah berkembang dan menghasilkan berbagai variasi, namun memiliki esensi yang sama⁵¹.

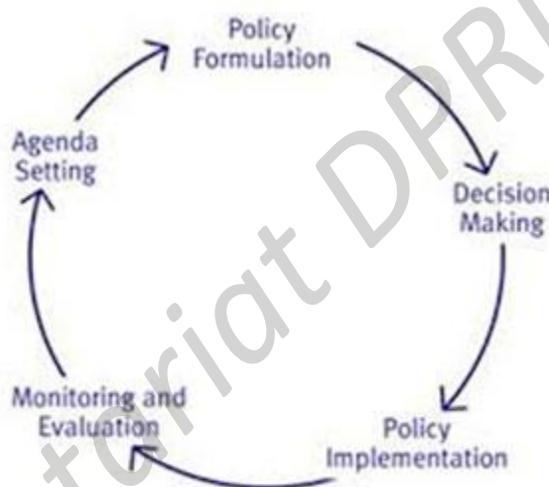
Proses kebijakan dimulai dari adanya masalah yang teridentifikasi masuk ke dalam agenda kebijakan (atau, agenda setting). Kemudian setelah informasi yang diperlukan terkumpul,

⁴⁹Samodra, Wibawa., Yuyun . P dan Agus P, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

⁵⁰M Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Keempat belas, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 24.

⁵¹Laswell, H.D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press: 1956; Jenkins, W.I., *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*, Martin Robertson: 1978.

ditemukan berbagai pilihan dan alternative kebijakan, sehingga dapat disusun sebuah kebijakan (policy formulation). Kemudian diambil keputusan mengenai rancangan kebijakan yang paling efisien dan efektif dan diputuskan sebagai suatu kebijakan yang memiliki kekuatan hukum (decision making). Hasilnya adalah sebuah kebijakan yang hampir ideal dan optimal. Setelah ini kebijakan dijalankan (policy implementation) dan dievaluasi (monitoring & evaluation), apabila ditemukan masalah-masalah baru, masalah tersebut akan masuk menjadi agenda kebijakan dan memulai siklus ini kembali.



Gambar 1. Siklus Kebijakan: Ideal

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno⁵², dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang

⁵²Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2012, hlm. 94.

menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy membagi proses formulasi kebijakan kedalam beberapa tahap, yaitu:

1). Perumusan masalah kebijakan.

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasikan problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk

menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

2). Penyusunan agenda pemerintah.

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan memprosesnya kedalam fase-fase, yang oleh Jones (ibid) dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yakni : (1) *problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan ; (2) *proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase memecahkan masalah ; (3) *bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius ; dan (4) *continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

- 1) Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- 3) Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan

penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

- 4) Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

d. Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson

dalam Islamy ⁵³, proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (negotiation); saling memberi dan menerima (take and give); dan kompromi (copromise). Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri, keputusan Gubernur, Peraturan Daerah dan sebagainya dapat diterima oleh masyarakat.

Kebijakan publik merupakan semua kebijakan yang berkaitan dengan hukum ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan dibuat oleh lembaga yang berwenang. Kebijakan publik mencakup hukum, peraturan, perundang-undangan, keputusan, dan pelaksanaan yang dibuat oleh Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif; Birokrasi pemerintahan; Aparat penegak hukum; dan Badan-badan pembuat keputusan publik yang lain.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan publik pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

⁵³M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip...*, Op.Cit., hlm. 100.

Oleh sebab itu kebijakan publik harus bertumpu pada keinginan, harapan, tuntutan, dan kebutuhan masyarakat. Masyarakat merupakan pelaksana dari kebijakan publik. Tanpa dukungan dari masyarakat, suatu kebijakan tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik, bahkan akan menimbulkan protes dan gejolak. Untuk menjamin bahwa kebijakan yang disusun akan mengakomodir kepentingan masyarakat serta tidak akan merugikan maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam pembuatan kebijakan publik.

Konsep lain yang perlu dipahami dalam melakukan formulasi kebijakan publik adalah tentang kelembagaan. Kelembagaan adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan setiap orang atau organisasi mencapai tujuan bersama yang diinginkan⁵⁴

Penataan institusi (institutional arrangements) dapat ditentukan oleh beberapa unsur-unsur aturan operasional untuk mengatur pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan menegakkan hukum atau aturan itu sendiri dan untuk merubah aturan operasional serta mengatur hubungan kewenangan organisasi.

Berdasarkan pengertian tersebut maka analisis yang akan dilakukan dalam penyusunan rencana peraturan daerah DIY tentang penyelenggaraan kerjasama daerah ini terkait dengan dasar-dasar hukum yang digunakan sebagai aturan dalam penyelenggaraan kerjasama daerah.

⁵⁴ Ruttan and Hayami, 1984 Toward a theory of induced institutional innovation. *Journal of Development Studies*. Vol. 20:203-33

B. Kajian Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.

Asas peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat fundamental dalam tiap peraturan perundang-undangan. Asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut diaplikasikan untuk dapat menilai sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan lahir, apakah atas kebutuhan masyarakat atau hanya sebatas intuisi sesaat pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sejalan dengan kehendak agar peraturan perundang-undangan nampak bukan sebagai produk politik, namun sebagai produk hukum.⁵⁵ Artinya, keberadaan asas dalam suatu perundang – undangan akan menjiwai peraturan perundang-undangan yang bersangkutan secara keseluruhan.

Van Eikema Hommes⁵⁶ menilai bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma – norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau penunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Asas hukum yang berisikan nilai-nilai etis yang disebut juga sebagai kaidah penilaian, sehingga dapat berfungsi baik di belakang ataupun di dalam kaidah perilaku untuk kemudian mewujudkan kaidah hukum tertinggi dalam sistem hukum positif. Karenanya asas

⁵⁵ Winda Wijayanti, 2013, Eksistensi Undang-Undang sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012), dalam Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 1, Maret 2013. hal. 181

⁵⁶ Van Eikema Hommes dalam Ni'matul Huda dan R.Nazriyah,,Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan,(Bandung:Nusa media,2011),hlm.20

hukum dalam hal ini berfungsi sebagai pondasi (landasan) bagi pembentukan sistem tersebut.⁵⁷ Fungsi asas hukum menurut Rusli Effendi dkk, antara lain:

- 1) Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu sistem hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu sistem hukum dapat diatasi dan dicarikan jalan keluar pemecahannya; dan
- 2) Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkrit dan khusus serta kasuistis.⁵⁸

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk diterapkan, karena pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).⁵⁹ Dimana pemenuhan asas umum administrasi publik yang baik tersebut, akan berpengaruh pada keadaan dimana kondisi dimana hukum positif yang dibentuk akan memiliki nilai responsivitas atas kebutuhan hukum. Sehingga, hukum yang dibentuk pun tidak dapat dengan serta merta dikatakan hanya dibentuk berdasarkan intuisi sesaat semata.

Sehubungan dengan pemahaman mengenai asas-asas tersebut di atas, maka terkait dengan kebutuhan akan pemenuhan asas dalam pembentukan hukum positif, khususnya menyangkut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja ama Daerah maka asas-asas yang

⁵⁷ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 132.

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 97.

⁵⁹ Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra AdityaBakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

menjiwai dalam dalam keseluruhan norma yang hendak dibentuk yaitu:

- 1) Kepentingan umum: kerjasama daerah harus mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara memahami dan menampung harapan dan keinginan masyarakat secara cermat. Asas ini menuntut agar dalam penyelenggaraan kerjasama daerah, pihak-pihak yang bekerjasama selalu mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan daerahnya sendiri, kepentingan pribadi ataupun kepentingan golongan tertentu.
- 2) Kepastian hukum: terjaminnya hak dan kewajiban yang sama dalam penyelenggaraan kerjasama daerah;
- 3) Keprofesionalan: pelaksanaan kerjasama daerah harus sesuai dengan bidang urusan pemerintahan; dan sesuai dengan standar operasional prosedur yang berlaku.
- 4) Partisipatif: peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat masing-masing daerah yang bekerja sama;
- 5) Keterbukaan: setiap kerjasama daerah dapat dengan mudah diketahui dan/atau diakses oleh setiap pemangku kepentingan termasuk masyarakat.
- 6) Akuntabilitas: proses penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 7) Saling menguntungkan: penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat menguntungkan masing-masing daerah khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

- 8) Konsensus yakni kesepakatan para pihak untuk saling bekerja sama yang dalam hal ini antar Daerah, Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri, dan daerah dengan pihak ketiga. Asas ini memberikan kesempatan bagi pihak yang bekerjasama memiliki kepentingan berbeda untuk menyampaikan pandangannya serta mengakomodasikan pencapaian kesepakatan oleh pihak tersebut secara konsensus (mufakat atau suara mayoritas) dan tidak memihak kepada pihak tertentu.
- 9) Efektif; kerja sama daerah dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditentukan sesuai dengan standard capaian yang ditetapkan.
- 10) Efisien; penggunaan anggaran dalam pelaksanaan kerjasama dilakukan secara bertanggungjawab.

Asas-asas inilah yang akan diterjemahkan, dimanifestasikan dan/atau diimplementasikan dalam norma-norma materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Kerja sama Daerah.

Kerja sama daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan sumber pendapatan asli daerah serta menyelesaikan permasalahan yang terjadi di daerah maupun antar daerah. Salah satu manfaat dari penyelenggaraan kerja sama daerah adalah terjadinya sinergitas dalam pembangunan di suatu kawasan/wilayah sehingga dapat saling memberikan keuntungan bagi daerah-daerah yang bekerja sama. Selain itu penyelenggaraan kerja sama daerah juga dapat membantu daerah dalam memenuhi kebutuhan akan pembiayaan

pembangunan di daerah serta meningkatkan pelayanan publik. Namun dalam pelaksanaannya kerja sama daerah yang dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak tertentu dapat menghadapi kendala, tantangan, dan permasalahan terkait kerja sama daerah tersebut, demikian juga kerja sama daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah DIY.

Kerja sama Daerah sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab XVII pasal 363 ayat 1, yang menyatakan bahwa : “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan”. Kerja sama tersebut meliputi kerja sama dengan daerah lain, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kerja sama dengan Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan. Kerja sama tersebut ada yang bersifat wajib dan bersifat sukarela. Kerja sama wajib merupakan kerja sama antar daerah yang berbatasan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan (ayat 3). Terdapat dua argument dalam penyelenggaraan kerja sama wajib yaitu alasan eksternalitas dan alasan penyediaan layanan publik yang efisien apabila dikelola secara bersama-sama.

Kerja sama wajib meliputi:

- a) Kerja sama antar daerah provinsi
- b) Kerja sama antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya
- c) Kerja sama antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dari Provinsi yang berbeda

d) Kerja sama antar daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020, Kerja sama Daerah dengan Daerah lainnya disebut sebagai KSDD. Selain Kerja sama Daerah-Daerah (KSDD), juga terdapat kerja sama daerah dengan pihak ketiga, atau berdasar Permendagri NO 22 Tahun 2020 disebut sebagai KSDPK. Menurut pasal 1 ayat 2 Permendagri 22 tahun 2020, KSDPK adalah usaha Bersama yang dilakukan Daerah dengan Pihak Ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan public. Sedangkan yang dimaksud dengan Pihak Ketiga berdasar pasal 1 ayat 17 dalam ketentuan Umum Permendagri 22/2014, Pihak Ketiga adalah perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan organisasi kemasyarakatan, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain KSDD, KSDPK, juga terdapat sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (Sinergi) yang merupakan pembagian peran dan tanggungjawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sinergi dilaksanakan berdasar dokumen Nota Kesepakatan yang kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja. Data Kota Kesepakatan dan Rencana kerja dalam tiga tahun terakhir sebanyak 42 dokumen kerja sama.

Masing-masing kerja sama daerah dalam negeri akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD)

KSDD ada yang bersifat wajib dan ada yang bersifat sukarela. Berdasar 100 dokumen kerja sama yang ada di provinsi DIY, rincian kerja sama wajib sebagai berikut:

Tabel 2.1. KSDD Wajib Provinsi DIY (2019-2021)

No	Kerja sama Daerah	Jumlah	%	Keterangan
1	KS antar Daerah Provinsi	2	28,57%	Kerja sama dengan Provinsi Jawa Tengah dalam pengelolaan perbatasan
2	Kerja sama Antara Daerah Provinsi dengan Kab/Kota di DIY	5	71,43%	Meliputi Pengendalian pencemaran lingkungan; pengelolaan sampah regional, pengelolaan data geospasial, kerja sama sarana prasarana air limbah domestic, pengelolaan air minum, dan kerja sama dalam pengelolaan SAR
	Jumlah	7	100%	

Sumber: Olah data

Data tersebut menunjukkan bahwa kerja sama wajib yang dilakukan oleh Provinsi DIY bertujuan untuk mengatasi eskternalitas maupun untuk efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan public. Kerja sama tersebut merupakan kerja sama yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, kecuali kerja sama dalam pengelolaan SAR.

Menurut pasal 365 UU no 23 Tahun 2014, yang dimaksud dengan Kerja sama sukarela adalah kerja sama yang 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. Kerja sama sukarela Pemerintah Provinsi DIY seperti dalam table berikut:

Tabel 2.2. KSDD Sukarela Provinsi DIY (2019-2021)

No	Kerja sama Daerah	Jumlah	%	Keterangan
1	Provinsi DIY dengan Provinsi lain	9	56,25%	Empat kerja sama dalam bidang transmigrasi antar daerah, dua kerja sama dalam perikanan dan kelautan, satu kerja sama dalam galeri UMKM dan satu kerja sama dalam pembangunan daerah
2	Kerja sama provinsi dengan Kab/Kota di DIY	6	37,50%	Kerja sama dalam optimalisasi PAD; pengelolaan data geospasial; pengelolaan satu data koperasi dan UMKM; pengembangan smart city
3	Kerja sama dengan Kota/Kab dari prov lain	1	6,25%	Kerja sama pembangunan daerah
	Jumlah	16	100%	

Sumber: Olah data

Kerja sama yang dilakukan Pemerintah Daerah DIY dengan Provinsi lainnya dilakukan dalam urusan pemerintahan

pilihan yaitu urusan perikanan dan kelautan dan urusan transmigrasi. Sedangkan kerja sama dengan Kabupaten/Kota di wilayah DIY dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu urusan komunikasi dan informatika; dan urusan koperasi, usaha kecil dan menengah.

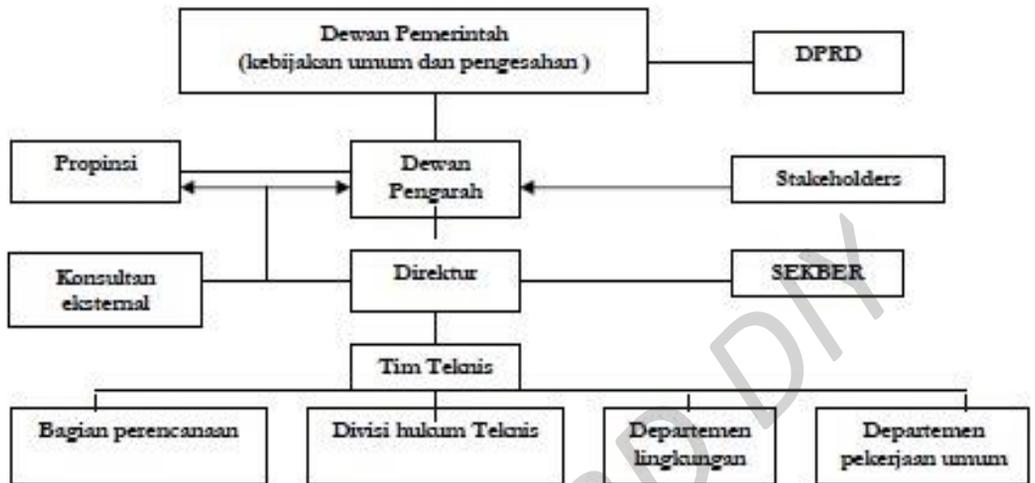
Beberapa Kerja sama Daerah dengan Daerah Lain (KSDD) yang telah dilakukan oleh Pemda DIY adalah sebagai berikut:

1) Kartamantul

Kartamantul merupakan lembaga bersama pemerintah kota Yogyakarta, kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul dalam bidang pembangunan beberapa sektor sarana dan prasana yang meliputi persampahan, penanganan limbah air, ketersediaan air bersih, jalan, transportasi dan drainase.

Tujuan khusus Kerja sama Kertamantul adalah untuk mewujudkan suatu keserasian pembangunan yang bertumpu laju pertumbuhan ekonomi antar daerah diwilayah perkotaan yang semakin pesat serta untuk mengantisipasi permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah. Selain itu, ke-3 (tiga) daerah juga memerlukan adanya sinkronisasi hubungan antar daerah tersebut untuk mengurangi adanya perbedaan dengan membuat Secretariat Bersama (Sekber) yang mempunyai tugas membantu para pihak dalam melakukan koordinasi dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi pengelolaan parasarana sarana diwilayah perkotaan. Struktur organisasi Sekber Kartamantul ditunjukkan oleh gambar berikut:

Struktur Organisasi Sekber Kartamantul



Kartamantul di bentuk sebagai forum fasilitasi, perencana dan mediasi untuk memudahkan koordinasi antar tiga daerah dalam menentukan penyediaan pelayan yang terpilih. yaitu: pengelolaan sampah, pengelolaan limbah, penyediaan air bersih, saluran pembuangan, jalan dan transportasi. Misi Sekber Kartamantul: ⁶⁰

- a. Melakukan negosiasi untuk mendapatkan hasil yang adil,
- b. Melakukan mediasi penyelesaian permasalahan,
- c. Melakukan koordinasi manajemen dan implementasi,
- d. Melakukan fasilitasi proses pengambilan keputusan,
- e. Membangun jaringan kerja yang kuat
- f. Memberikan inisiasi perubahan, dan Memberikan rekomendasi kebijakan

⁶⁰ Prasetya, Teguh Budi (2013), "Potret Kerja sama Antar Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur Daerah", *Maksipreneur*, Vol. II, No. 2, Juni 2013, hal. 1 – 16

2) Java Promo

Merupakan forum kerja sama pengembangan pariwisata yang terdiri dari 9 (sembilan) kabupaten/ kota, di antaranya adalah Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Klaten, Kabupaten Magelang, Kabupaten Sleman, Kabupaten Temanggung, Kota Magelang, dan Kota Yogyakarta. Dalam AD/ART disebutkan bahwa Java promo merupakan forum kerja sama yang dibentuk dengan tujuan mengembangkan dan meningkatkan potensi wisata dalam wilayah anggota dan membantu pemerintah dan masyarakat di wilayah tujuan wisata dalam memajukan pariwisata. Fungsi utama Java Promo adalah untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi antar anggota dan dengan organisasi lainnya dalam kegiatan riset, survei, perencanaan, pelatihan, pengelolaan, pengembangan, dan promosi produk wisata serta meningkatkan produktivitas, kapasitas dan mutu pelayanan wisata bagi daerah anggotanya. Pada tahun 2020 anggota Java Promo total berjumlah 16 Kabupaten/Kota sementara yang aktif tahun 2020 hanya 4 Kabupaten/kota meliputi : Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta (dan 12 anggota lainnya adalah anggota pasif). Struktur organisasi Java Promo ditunjukkan oleh gambar berikut: ⁶¹

⁶¹ APEKSI (2007), Model Kerja sama Daerah, Laporan Akhir Model Kerja sama Daerah, APEKSI dan PLOT, UGM, Yogyakarta



Misi Java Promo adalah sebagai berikut⁶²

- a) Meningkatkan kapasitas dan kapabilitas organisasi dalam pengembangan destinasi dan industri pariwisata
- b) Mengembangkan sinergi promosi dan pemasaran
- c) Meningkatkan jejaring kemitraan
- d) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam usaha pariwisata

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Susma dari Bagian Administrasi Setda Kabupaten Bantul dapat diketahui bahwa permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan Kerja sama Daerah dengan Daerah Lain (KSDD) adalah permasalahan yang terkait dengan minimnya jumlah SDM yang menangani kerja sama antar daerah, Ego sektoral serta pemahaman terkait obyek kerja sama yang multitafsir. Untuk itu diusulkan tentang perlunya pengaturan pelaksanaan kerja sama atau SOP kerja sama daerah yang jelas. Selanjutnya dikemukakan bahwa “SOP dan tata cara kerja sama, Peraturan-peraturan tentang kerja sama, serta penyelenggaraan kerja sama harus menguntungkan para pihak.”

⁶² Ibid

Selain kedua kerjasama tersebut, beberapa KSDD lainnya seperti dalam tabel berikut:

Tabel: Kerjasama Pemerintah DIY dengan Daerah Lain

No	Provinsi / Kab/Kota	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
1	Kab Bantul, Sleman dan Kota Yogya	2019	Penyelenggaraan Sistem Pengelolaan Persampahan Regional Di Wilayah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta.	Pengelolaan sampah regional	Pengelolaan TPA di Piyungan, TPSP di beberapa kecamatan. Pembinaan dan pemberdayaan masyarakat sekitar TPA.
2	Provinsi Jawa tengah	2019	Pengelolaan batas daerah	Peningkatan Pelayanan public di wilayah perbatasan DIY dengan Jawa Tengah	Identifikasi pelayanan public di wilayah perbatasan DIY dengan Jawa Tengah
3	Kabupaten Bantul, Sleman, Kulon Progo, Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta	2019	Pengelolaan data dan informasi geospasial	Menghindari pekerjaan berulang dalam penyusunan informasi geospasial sebagai data dukung perencanaan pembangunan	- Terbentuknya jaringan informasi dengan Kab/Kota dengan simpul jaringan dan pengembangan geoportal yang terhubung dengan PPIDS UGM
4	Kabupaten Bantul, Sleman, Kulon Progo, Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta			Pengelolaan smart city	- Big data hub bidang Kesehatan di Kabupaten sleman - Hub untuk pariwisata di wilayah DIY

No	Provinsi / Kab/Kota	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
5	Dinas Koperasi Pemerintah DIY dengan Kab/Kota di DIY			Pengelolaan satu data koperasi dan UMKM	Sistem informasi Koperasi dan UMKM
6	Dinas Perikanan dan Kelautan Prov. Jawa Timur				- Pelatihan Diversifikasi Olahan Hasil Perikanan dan Pengemasan Produk Hasil Perikanan di Bantul
7	Pemerintah DIY dengan Kab/Kota di DIY			Pengembangan sarana dan prasarana air limbah domestik	Pembangunan dan pengembangan saluran limbah domestik
8	Pemda DIY dengan Pem. Kab Kulon Progo			Pengelenggaraan system penyediaan air minum regional Kamijoro	Terealisasi dalam pembangunan bendungan Kamijoro
9	Pemda DIY dengan Pem. Prov Jawa Tengah			Pemanfaatan galeri KUKM Pasar Kotagede YIA	Terealisasi dalam gerai di YIA
10	Pemerintah Prov. Bangka Belitung		Kerjasama dalam Pembangunan Daerah		Baru taraf Kesepakatan bersama, belum ada PKS
11	Pemda DIY dengan Pem. Prov. Sulawesi Barat		Transmigrasi antar daerah	- Pengiriman transmigran - Sharing APBD	Pengiriman transmigran: (16 KK, 3 KK dari Sleman, 10 KK dari Bantul dan 3 KK dari Gunung Kidul)
12	Pemda DIY dengan Pem. Prov		Transmigrasi antar daerah	- Pengiriman transmigran	- Pengiriman transmigran ke Kaltara: 7

No	Provinsi / Kab/Kota	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
	Kalimantan Utara			- Sharing APBD	KK dari Bantul, 5 KK dari Kota Yogyakarta, 5 KK dari Gunung Kidul dan 10 KK dari Sleman.
13	Kartaman- tul	2021	pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan (air limbah, air minum, sampah, drainase, transportasi)		Pembangunan saluran air primer di ruas selokan mataram, bekerjasama juga dengan Pemerintah Pusat

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Dari hasil wawancara dengan Bpk Hasa Ujiarto Aji (Sekber Kartamantul)pada tanggal 24 September 2021 dapat diketahui bahwa hambatan yang ditemui dalam penyelenggaraan KSDD adalah dalam hal pendanaan, pemilihan prioritas penanganan permasalahan bidang yang dikerja samakan. Sehingga diusulkan bahwa harus ada yang mengawal Implementasi PKS. Selain itu Hasa Ujiarto Aji juga mengemukakan:

“pengaturan penyelenggaraan kerja sama daerah harus memuat hal-hal yang terkait dengan regulasi kelembagaan kerja sama Daerah, Regulasi tentang indicator keberhasilannya, memuat evaluasi pelaksanaan PKS, serta muatan pengaturan kerja sama harus sampai level aturan Desa/Kelurahan dan Lintas Kabupaten/ Kota”

Dari pendapat tersebut, maka penyusunan raperda kerja sama daerah perlu memuat pengaturan tentang kelembagaan yang mengelola penyelenggaraan kerja sama daerah, penetapan

indicator keberhasilan serta pengaturan tentang penyelenggaraan monitoring dan evaluasi kerja sama daerah.

Selain itu, berdasar hasil FGD yang dilaksanakan dengan OPD dan mitra kerjasama serta penelusuran implementasi KSDD, terdapat beberapa evaluasi dalam pelaksanaan KSDD yaitu: *pertama*; belum ada proses monitoring dan evaluasi dari masing-masing pihak. *Kedua*; Belum adanya pemahaman dari OPD mengenai inventarisir kebutuhan yang harus dipenuhi untuk dikerjasamakan. Hal ini juga tercermin dari belum adanya inisiasi kerjasama yang terencana dari masing-masing OPD. Dalam beberapa hal, KSDD yang dilakukan merespon inisiasi dari mitra kerjasama. *Ketiga*; belum adanya perencanaan anggaran pendukung kerjasama. *Keempat*; belum adanya SOP kerjasama dan informasi mengenai kerjasama daerah.

2. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (KSDPK)

Dalam pasal 366 UU No 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga meliputi:

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

KSDPK Pemerintah Daerah Provinsi DIY memiliki tolak ukur kinerja yang ditetapkan dalam kegiatan pengelolaan KSDPK dengan indicator adanya Naskah Perjanjian Kerja Sama. Keragaan KSDPK Pemda DIY pada tahun 2020-2021 tersebut disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2.3.: KSDPK Pemerintah Provinsi DIY (2020-2021)
berdasar Mitra dan Bidang Kerja sama

No	Mitra KSDPK	PKS/KS Tgl	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Jangka Waktu
1	STIE YKPN	15-01-20	Kerja sama antar Dinas Koperasi & UKM DIY dan STIE YKPN Jogjakarta tentang Pendidikan Pelatihan, Penelitian dan Pengkajian dan Pengembangan SDM di DIY	Penelitian dan pengabdian masyarakat	5 tahun
2	Universitas Aisyiyah	24-01-2020	Kerjasama antar Dinas Kesehatan DIY dan Univ Aisyiyah Yogyakarta tentang Pendidikan, Penelitian dan Pelayanan Kesehatan	Penelitian dan pengabdian masyarakat	3 tahun
3	Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Aisyiyah Yogyakarta	24-01-2020	Kerja Sama Dinsos DIY dengan Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Aisyiyah tentang Satlinmas Rescue di DIY	Penelitian dan pengembangan Satlinmas Rescue Istimewa	3 tahun
4	Fakultas BIOLOGI UGM	3-2-2020	Kerjasama Dislautan DIY dengan Fax Biologi UGM tentang Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat dlm rangka Peningkatan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kelautan dan Perikanan	Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat dlm rangka Peningkatan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kelautan dan Perikanan	5 tahun
5	BANK BPD	26-03-2020	Kerja Sama Diskop dan UKM DIY dengan PT,	Pembiayaan dan pemberdayaan	5 tahun

			BPD DIY tentang Pemanfaatan Jasa dan Produk Perbankan dan Kartu Mitra Usaha Kecil		
6	UGM & KADIN DIY	28-05-20	Kerja Sama Diskop UKM dengan UGM dan KADIN tentang Pengembangan Kapasitas SDM, Teknologi dan Manajemen Bisnis KUMKM	Pengembangan Kapasitas SDM, Teknologi dan Manajemen Bisnis KUMKM	5 tahun
7	BRI	14-09-20	Kesepakatan Bersama Pemda DIY dengan PT. Bank BRI, Tbk Yogyakarta tentang Kerjasama Peningkatan Ekonomi di DIY	Pembiayaan; CSR dan Pemberdayaan	5 tahun
	BRI	29-04-2020	Kesepakatan Bersama antara Pemda DIY dengan PT. BRI Tbk tentang Penerbitan dan Pemanfaatan Kartu Tani.	Penerbitan dan Pemanfaatan Kartu Tani	12 bulan
8	BNI	14-09-20	Kesepakatan Bersama Pemda DIY dengan PT. BNI , Tbk, Kanwil Yogyakarta tentang Kerjasama Pengembangan dan Peningkatan Ekonomi di DIY.	Pembiayaan; CSR; dan Pemberdayaan	5 tahun
10	PT. Aplikasi Karya Anak Bangsa	02 Oktober 2020	Kesepakatan Bersama Pemda DIY dengan PT. Aplikasi Karya Anak Bangsa tentang Kerjasama Peningkatan Perekonomian di DIY	Peningkatan Perekonomian di DIY melalui GOJEK	5 tahun

11	PT. Fintek Karya Nusantara	6-11-2020	Kesepakatan Bersama antara Pemda DIY dengan PT. Fintek Karya Nusantara tentang Peningkatan Kinerja Perekonomian Daerah Melalui Inovasi Teknologi Digital	Pengembangan system Fintech dan pemberdayaan sumberdaya Fintech DIY	5 tahun
	PT. TOKOPEDIA A	19-11-2020	Kesepakatan Bersama antara Pemda DIY dan PT. TOKOPEDIA tentang Pemanfaatan Ekonomi Digital Dalam Percepatan Pembangunan DIY	Pengembangan system ecomerce dan pemberdayaan sumberdaya marketplace secara digital di DIY	5 tahun
	Universitas 'Aisyiyah Yogyakarta	16-12-2020	Kerja Sama antara Pemda DIY dan Universitas 'Aisyiyah Yogyakarta tentang Pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi dalam Penanggulangan Bencana di DIY	Penanggulanga n Bencana di DIY	3 tahun
16	Universitas Sanata Dharma	29-12-2020	Kerja Sama Pelaksanaan Tri Dharma Univ Sadar.	Pendidikan, pelatihan, penelitian, pengkajian dan Pengembangan Sumber Daya Pariwisata di DIY	5 tahun
12	STAIT YOGYAKARTA	07 Januari 2021	Kesepakatan Kerja Sama tentang Pengembangan dan Pemberdayaan Sumber Daya di DIY	Tridhrma PT dan Pemberdayaan Sumberdaya DIY	5 tahun
13	UNY	18 Maret 2021	Kerja Sama tentang	Penelitian, Pengabdian	5 tahun

			Pelaksanaan Tri Dharma Pt dan Pembangunan Daerah	masyarakat, dan pemabngunan daerah	
22	PT Pos Indonesia	28 Januari 2021	Kerjasama tentang Pemulihan dan Pengembangan Ekonomi	Peningkatan pemasaran, penjualan, distribusi produk	5 tahun
23	Universitas Taman Siswa	10 Februari 2021	Kesepakatan Bersama	Pengelolaan dan pengembangan perustakaan	5 tahun
24	PT Brilliant Ecommerce Berjaya	10 Februari 2021	Kesepakatan Kerja Sama tentang Pemanfaatan Platform E-Marketplace untuk PBJ	Pemanfaatan e-Markletplace; dukungan data dan informasi; Sosialisasi; Konsultasi dan pendampingan; Monev	5 tahun

Dalam Permendari 22/2020, KSDPK dilakukan dengan perseorangan, badan usaha berbadan hukum ataupun organisasi kemasyarakatan. Dari ketiga kelompok mitra kerja sama pemerintah Provinsi DIY, menunjukkan bahwa semuanya merupakan kerja sama dengan badan udaha berbadan hukum, terutama dengan Perguruan Tinggi baik negeri maupun swasta dengan rerata jangka waktu kerja sama selama 5 tahun, tedapat dua PKS dalam waktu 3 tahun dan hanya dua PKS ydalam waktu 12 bulan. Adapun data capaian KSDPK DIY dapat dicermati table 2.3.

Tabel 2.3. Capaian KSDPK Pemerintah Provinsi DIY (2020-2021) berdasar Subyek KSD

No	Mitra kerja sama	Jumlah	%	Keterangan
1	Perseorangan	0	0%	-
2	Badan Usaha berbadan hokum	35	100%	PKS dengan Perguruan Tinggi; BUMN/BUMD; dan badan usaha swasta.

3	Organisasi Masyarakat	0	0	LSM dan Asosiasi; dalam proses pengajuan KSD
	Jumlah	35	100%	

Sumber: Olah data

Selain kelompok perguruan tinggi dan swasta di atas terdapat minat organisasi masyarakat meskipun belum ada yang secara langsung melakukan kerja sama sampai dilakukannya studi ini. Meski demikian diinformasikan bahwa minat kerja sama skema KSDPK yang dikemukakan oleh organisasi masyarakat seperti dari LSM dan kelompok profesi.

Tabel 2.4. Capaian KSDPK Pemerintah Provinsi DIY (2020-2021) berdasar Obyek KSD

No	Kerja sama Daerah	Jumlah	%	Keterangan
1	Penyediaan pelayanan publik	14	40,00%	Pengembangan layanan informasi
2	Pengelolaan asset	2	5,71%	Pengelolaan asset hutan bunder, pengelolaan perpustakaan
3	Investasi	2	5,71%	Investasi SDM untuk studi lanjut
4	Kerja sama lainnya	17	48,52%	Pelaksanaan kegiatan Tri Darma Perguruan Tinggi
	Jumlah	35	100%	

Sumber: Olah data

Tabel di atas menunjukkan bahwa KSDPK yang dilakukan Pemerintah Provinsi DIY sebagian besar dalam bentuk kerja sama lainnya yaitu kerja sama pelaksanaan kegiatan Tri Darma Perguruan Tinggi.

Ibu Dian dari Universitas Islam Indonesia dalam wawancara yang berhasil dilakukan mengemukakan bahwa penyelenggaraan kerja sama daerah dengan pihak ketiga (KSDPK) memerlukan penyusunan rencana strategis dari daerah yang *in line* dengan kebutuhan mitra kerja sama seperti Pemerintah Daerah lain, Akademisi, NGO, Industri, atau Media. Untuk menjaga keberlangsungan kerja sama ditemukan hambatan yaitu kurangnya koordinasi dengan mitra untuk menjaga hubungan hangat, Untuk itu Ibu Dian mengusulkan “Perlunya monitoring secara regular dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dengan pihak ketiga yang dapat dilaksanakan melalui pertemuan rutin untuk membahas *progres* kerja sama dan capaian dari implementasi kerja sama.”

Sedangkan dari kelompok LSM, Pak Andri dari IRE mengemukakan kebutuhan kerjasamanya pada bidang penelitian dan pemberdayaan masyarakat. Namun selama ini terkendala kurangnya informasi secara terbuka dari masing-masing OPD, dan system informasi KSD belum dapat secara mudah digunakan bagi lembaganya.

Dari pendapat tersebut diperoleh masukan dalam penyusunan Raperda untuk memuat aturan tentang perlunya penyusunan rencana strategis kerja sama atau pemetaan kerja sama daerah, penyelenggaraan koordinasi secara rutin antara pihak-pihak yang bekerja sama, serta punya monitoring terhadap pelaksanaan kerja sama daerah. Pendapat senada juga dikemukakan oleh informan dari beberapa Perguruan Tinggi seperti UAD, UKDW dan juga beberapa OPD seperti Dinas Kebudayaan dan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Dinas PUP-ESDM DIY.

Keragaan KSDPK Pemda DIY secara umum di atas menunjukkan bahwa OPD belum aktif atau belum efektif karena

belum ada laporan evaluasi hasil KSDPK. Hasil KSD yang telah diketahui bagi Pemda DIY (Ibu Galih, 10 Oktober 2021) antara lain; keahlian, diketahui pelaku inovasi, yang dalam kasus KSDPK dinyatakan pemilik platform dapat menjadi nilai unggul dan menjadi mitra utama pemberdayaan atau pendampingan masyarakat baik untuk literasi dan alih teknologi maupun akses pasar dan peningkatan keuntungan Bersama UKMK.

Pembelajaran dari KSDPK juga menunjukkan pemetaan urusan pemerintahan, pilihan cakupan, obyek yang dipadukan ke dalam perencanaan setiap OPD belum dilakukan. Tiap OPD menjalankan aktifitas ini karena pendelegasian dari pimpinan daerah. Semetara amanat peraturan perundangan tentang pemda dan penyelenggaraan KSD telah diturunkan dengan Pergub. Penentuan potensi dan karakter keistimewaan DIY juga belum dilakukan dengan kajian akademik untuk menentukan prospektif dan kelayakan untuk dilakukan KSD.

3. Kerja Sama Daerah Luar Negeri (KSDLN)

Kerja Sama Daerah dengan Luar Negeri terdiri dari dua macam yaitu Kerjasama Daerah dengan Pemerintah Daerah Luar Negeri (KSDPL) dan Kerja sama Daerah dengan Lembaga Luar Negeri (KSDLL). KSDPL merupakan kerja sama yang dilakukan oleh Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Sedangkan KSDLL merupakan kerjasama Pemerintah Daerah dengan Lembaga Luar Negeri, baik Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO), maupun Lembaga swasta.

Pemerintah DIY merupakan salah satu daerah dengan jumlah kerjasama luar negeri yang relatif banyak, yang dimulai

sejak tahun 1985. Sampai dengan saat ini, terdapat 31 kerjasama Pemerintah DIY dengan mitra luar negeri. Dari ke-31 kerjasama tersebut, beberapa kerjasama yang terealisasi dan tidak terealisasi tercermin dalam tabel berikut:

Tabel: Kerjasama Luar Negeri Pemerintah DIY

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
1	Prefektur Kyoto/ Jepang	1985,	<i>Agreement for the Establishment on Friendly Relations antara Pemda DIY dengan Pemerintah Prefektur Kyoto tanggal 16 Juli 1985</i>	Seni Budaya Pendidikan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Pariwisata dan Industri	Pengiriman tugas belajar, misi Kesenian di Kyoto, pemberian beasiswa, penanganan pelestarian cagar budaya, penerimaan tenaga ahli
		2010	<i>Reaffirmation of the Friendly Relations Agreement antara Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Prefektur Kyoto tanggal 20 Oktober 2010</i>	Seni Budaya Pendidikan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Pariwisata dan Industri	Teknik pertanian dan pariwisata dari Jepang, pertukaran mahasiswa, loba, pameran, promosi hasil kerajinan, bantuan saat gempa bumi,
		2015	<i>Reaffirmation of the Friendly Relations Agreement antara Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Prefektur Kyoto tanggal 27 Agustus 2015</i>	Seni Budaya Pendidikan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Pariwisata dan Industri	memfasilitasi kerjasama dengan UII dan UMY
2	Ismailia / Mesir	1990, 1991	<i>Letter of Intent on Partnership and Sister Cooperation antara Pemda DIY dan Pemprov. Ismailia tanggal 5 Oktober 1990</i>	Ekonomi Pendidikan dan budaya Industri kerajinan tangan Pariwisata	Pengiriman misi budaya Pemerintah DIY ke Ismailia.

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
		1991	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemda DIY dan Pemprov Ismailia tanggal 24 Desember 1991	Ekonomi Pendidikan dan budaya Industri kerajinan tangan Pariwisata	
3	Negara Bagian California / AS	1997	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Negara Bagian California tanggal 25 Agustus 1997	Ekonomi dan perdagangan Industri Pariwisata Pertanian Pendidikan dan budaya Lingkungan Investasi Bidang-bidang lain yang selanjutnya akan disetujui bersama oleh kedua pihak	Tidak terealisasi
4	East Asia Tourism Organization Forum	1999			Promosi Pariwisata
5	Land Tyrol / Austria	1999	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemprov DIY dan Pemerintah Land Tirol tanggal 30 Oktober 1999	Perdagangan Industri Pariwisata	Pengiriman 1 dokter PTT belajar setahun di Austria
6	Gyeongsangbuk-do / Korea Selatan	2005, 2008, 2015	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah DIY dengan Gyeongsangbuk-do tanggal 3 September 2005	- Ekonomi -Pendidikan -Kebudayaan dan seni -Pertanian -Pariwisata -Perdagangan, Industri, dan Investasi	Pengiriman kursus Bahasa Korea, Kegiatan Saemaul International Academy di Korea Selatan 2008 dan
		2008	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah	Peningkatan kapasitas SDM; Pelatihan; Kunjungan;	2011, inisiasi kontak bisnis dan investasi, bantuan sarana fisik

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
			ahGyeongsangbuk-do tanggal 29 Mei 2008	Serta kegiatan lainnya yang terkait dengan pembangunan pedesaan (<i>sae maul undong</i>)	dan program pemberdayaan masyarakat di Gunung Kidul, Korean Youth Saemaul Volunteer di Bantul dan Gunung Kidul, Kunjungan DPRD Gyeongsangbuk-Do ke DPRD DIY.
		2015	<i>Reaffirmation of the Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Gyeongsangbuk-do pada 31 Agustus 2015	Desa percontohan	
		2016	Pengaturan Pelaksanaan antara Pemerintah DIY dan Saemaul Global Foundation tanggal 22 Januari 2016	Desa percontohan	
7	Surugawa Miyagawa	2003	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dan Suruga Miyagawa Company tanggal 2 Juli 2003	SDM; Industri dan Perdagangan; Pertanian; Negosiasi investasi	Magang tenaga kerja di Jepang
		2008	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dan Suruga Miyagawa Company tanggal 26 Mei 2008	Pengembangan sumber daya manusia	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
8	Karsruhe University / Jerman	2004	<i>Technical Cooperation Arrangement</i> antara Pemerintah DIY dengan BATAN dan Karlsruhe University tanggal 2 Agustus 2004	Konstruksi sistem instalasi air	Pembangunan proyek Bribin Tahap I dan Tahap II di Gunung Kidul
		2005	<i>The Extantion of Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah DIY dengan BATAN dan Karlsruhe University tanggal Desember 2005	Konstruksi sistem instalasi air	
		2008	<i>Agreement for the extension of the validity of the Extension of Memorandum of Understanding</i> antara BATAN dengan Karlsruhe University tanggal 8 Oktober 2008	Konstruksi sistem instalasi air	
		2010	<i>Minute of Discussion on the Cooperation to Implement the Integrated Water Resources Managemet (IWRM) in the Province of Yoqyakarta Special Region Indonesia</i> antara BATAN dan Kementerian PU dengan Karlsruhe	Konstruksi sistem instalasi air	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
			University tanggal 19 Januari 2010		
9	Chungcheongnam-do / Korea Selatan	2004	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Provinsi Chungcheongnam-do tanggal 10 Agustus 2004	Administrasi Provinsi; Seni dan kebudayaan; Ilmu pengetahuan dan teknologi; Perdagangan dan industry; Pariwisata; Investasi; Kehutanan dan pertanian	Tidak terealisasi
		2004	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Provinsi Chungcheongnam-do tanggal 13 September 2004	Administrasi Publik; Budaya dan seni; Ilmu pengetahuan dan teknologi; Perdagangan, industri, dan investasi; Pariwisata; Informasi dan komunikasi; Pertanian dan Perikanan; Kesehatan masyarakat dan kesejahteraan social; Bidang-bidang lain yang disepakati oleh para pihak	
10	Medical Peace Foundation	2007	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Medical Peace Foundation (MPF) pada	Kesehatan Masyarakat	NA

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
			tanggal 6 Januari 2007		
11	International Finance Corporation	2007	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dan International Finance Corporation pada tanggal 8 Agustus 2007	Pelayanan investasi; Advokasi kebijakan Pembangunan citra daerah Menelusuri, menarget, dan memperluas investasi	NA
12	Chiang Mai / Thailand	2007	<i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Chiang Mai pada tanggal 4 September 2007	Industri; Pertanian; Sosial; Pariwisata; Pendidikan; Pengembangan SDM; Pengembangan ekspor	NA
13	Gang-won / Korea Selatan	2008	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Provinsi Gangwon tanggal 28 Agustus 2008	Pariwisata; Pertanian; Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; Kebudayaan; Pendidikan; Olahraga.	Keikutsertaan dalam <i>Gangwon Provincial Program for Local government Officials or Sisterhood Governments</i> , kunjungan delegasi Provinsi Gangwon ke DIY
		2009	<i>Friendly Ties Cooperation Agreement</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Provinsi Gangwon tanggal 7 September 2009	Pariwisata; Pertanian; Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; Kebudayaan; Pendidikan; Olahraga	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
14	HNA Group / Cina	2009	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan HNA Group Co.Ltd pada 16 Mei 2009	Pariwisata; Logistik. Penerbangan.	
15	Saint-Petersburg / Russia	2010	<i>Statement of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Saint Petersburg, Rusia pada 31 Mei 2010	Kebijakan ekonomi dan industry; Ilmu pengetahuan dan teknologi; Budaya dan pariwisata	Tidak terealisasi
16	Dongbu Engineering	2012	<i>Letter of intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Dongbu Engineering Korea, PT Nova Energy Consulting Indonesia tanggal 7 Februari 2012	Pengembangan sistem suplai air Proyek hidrolistrik	Belum terealisasi
17	Kayseri / Turki	2013	<i>Letter of Intent</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Kayseri, Turki tanggal 10 April 2013	Perdagangan dan investasi Kebudayaan dan pariwisata	Belum terealisasi
18	Shanghai / Cina	2014	<i>Letter of Intent on Friendly Cooperation</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Kota Shanghai, RRT tanggal 12 Oktober 2013	Upaya komunikasi dan kerjasama yang bersahabat Pertukaran informasi, keahlian, dan pelatihan Penguatan dan pengupayaan	Pengiriman tim seni budaya DIY

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
				<p>olaborasi di beberapabidang gspesifikantara a lain:</p> <p>Bisnis dan perdagangan Konstruksi infrastruktur Keuangan Pengetahuan dan teknologi Pelestarian lingkungan Budaya Pendidikan Pariwisata Bidang-bidang kerja sama lain yang disepakati kedua pihak selanjutnya</p>	
		2014	<p><i>Memorandum of Understanding</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Kota Shanghai, RRT tanggal 6 Agustus 2014</p>	<p>Upaya komunikasi dan kerjasama yang bersahabat;Per tukaran informasi, keahlian, dan pelatihan; Penguatan dan pengupayaan kolaborasi di beberapa bidang spesifik antara lain:</p> <p>Saling Kunjung pejabat tinggi pemerintahan Perdagangan dan investasi Pariwisata Kebudayaan Pendidikan</p>	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
				Perpustakaan dan manajemen Kearsipan Keuangan Perlindungan Lingkungan Ilmu dan Teknologi Pembangunan Infrastruktur; Bidang lain sesuai kepentingan bersama	
19	The State of Victoria / Australia	2015	<i>Letter of Intent on Friendly Cooperation between Yogyakarta Special Region, Republic Indonesia and The State of Victoria, Australia</i> pada tanggal 30 September 2015	Seni dan kebudayaan Pendidikan Bidang-bidanglain yang disepakati para pihak: Kreatif industri Industri inovasi Pertukaran pendidikan	Program Youth Music Camp di Yogyakarta, kunjungan dan pengiriman misi kebudayaan
		2017	<i>Memorandum of Understanding antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Victoria, Australia tanggal 10April 2017</i>	Budaya	
		2017	Pengaturan Pelaksanaan antara	Budaya	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
			Pemerintah DIY dan <i>Melbourne Symphony Orchestra</i> tanggal 04 Agustus 2017.		
20	Prefektur Yamanashi / Jepang	2015, 2016	<i>Minutes of Discussion</i> antara Prefektur Yamanashi dan Pemerintah DIY tanggal 25 Agustus 2015	Kebudayaan Pertanian Pendidikan Pariwisata Bidang-bidang kerjasama lain yang disetujui oleh para pihak	Program pendampingan budidaya tanaman anggur, strawberry dan tanaman Bungan di DIY
			<i>Letter of Intent on Friendly Cooperation</i> antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Prefektur Yamanashi, Jepang tanggal 23 November 2015	Kebudayaan; Pertanian; Pendidikan; Pariwisata; Bidang-bidang kerjasama lain yang disetujui oleh para pihak	
			<i>MoU</i> antara Pemerintah DIY dengan Pemerintah Prefektur Yamanashi mengenai Kerjasama Persahabatan pada 24 November 2016	Kebudayaan; Pertanian; Pendidikan; Pariwisata; Bidang-bidang kerjasama lain yang disetujui oleh para pihak	
			Implementing Arrangement/ Pengaturan Pelaksanaan antara Pemerintah Prefektur Yamanashi mengenai Kerjasama	Pertanian Pariwisata Pengembangan SDM Kebudayaan	

No	Provinsi / Negara	Tahun	Nama Kerjasama	Bidang Kerjasama	Realisasi
			Persahabatan tanggal 21 Desember 2017		
21	Vereginig Herdenking Javaanse	2013	LoI antara Pemerintah DIY dan Vereniging Herdenking Javaanse Immigratie pada tanggal 03 November 2013	Pendidikan dan Pemeliharaan Bahasa Budaya Jawa di Suriname	Kunjungan DIY ke Suriname

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dari sejumlah kerjasama tersebut, berdasar data yang diperoleh dari DPPM, terdapat 6 kerja sama dengan Pemerintah daerah luar negeri (KSDPL) dan 2 Kerjasama Lembaga Luar Negeri (KSDLL)⁶³ yang masih aktif. KSDPL yang masih aktif terdiri dari 2 kerja sama dengan Pemerintah Daerah di Korea Selatan, 2 kerja sama dengan Pemerintah Daerah di Jepang, 1 kerja sama dengan Shanghai dan 1 kerja sama dengan Victoria. Dari enam KSDPL tersebut, kerja sama di bidang pariwisata (6), kerja sama bidang budaya (5 negara), empat kerja sama bidang Pendidikan (4), tiga kerja sama bidang teknologi (3). Sedangkan kerjasama bidang pertanian, tata kota dan pertamanan, pelestarian lingkungan, hanya dengan salah satu Pemerintah Daerah Luar Negeri.

Dua KSDLL yang masih aktif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DIY, yaitu kerja sama dengan *East Asia Tourism Forum* dan kerja sama dengan *Singapore Internasional Foundation*.

Dari tabel kerjasama Pemerintah DIY dengan luar negeri, terdapat sejumlah kerjasama yang berjalan baik seperti

⁶³ Wawancara dengan kepala DPPM pada tanggal 10 Agustus 2021.

kerjasama dengan Jepang, Korea Selatan dan Jerman, namun sejumlah kerjasama yang lain tidak berjalan sesuai dengan kesepakatan yang ditandatangani, dan bahkan ada juga kerjasama yang tidak ditindaklanjuti dengan kesepakatan bersama. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kerjasama Pemerintah DIY dengan luar negeri yaitu⁶⁴: 1) penyusunan program kerja tidak detail dan jelas, 2) belum tersedianya dana dari kedua belah pihak, 3) tidak jelasnya kedudukan masing-masing dalam kerjasama, 4) kurangnya komunikasi dari kedua belah pihak. Selain keempat faktor tersebut, juga terdapat faktor lainnya yang mempengaruhi implementasi kerjasama seperti tidak jelasnya prosedur birokrasi dalam pelaksanaan kerjasama di kedua negara. Hal ini seperti yang terjadi dalam kerjasama Pemerintah DIY dengan California, meninggalnya penggerak kerjasama dari Senat California menjadi penyebab mandegnya kerjasama tersebut.

Dilihat dari inisiasi kerjasama luar negeri, kerjasama Pemerintah DIY dengan luar negeri merupakan inisiasi dari mitra. Hal ini menunjukkan bahwa 1) kurang siapnya DIY dalam pelaksanaan kerjasama baik dari segi anggaran maupun sumber daya manusia, 2) belum adanya perencanaan dalam kerjasama Pemerintah DIY dengan luar negeri.

Dari berbagai jenis kerja sama yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DIY, berdasarkan urusan pemerintahannya, dapat dilihat dalam tabel berikut:

⁶⁴ Takdir Ali Mukti, Op.Cit.

Tabel 2.5. Dokumen Kerja sama Pemerintah Provinsi DIY (2019-2021) berdasarkan Urusan Pemerintahan

No	Kerja sama Daerah	Jumlah	%	Keterangan
1	Urusan wajib pelayanan Dasar	35	35%	Meliputi urusan Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, keamanan dan ketertiban masyarakat, serta sosial
2	Urusan Wajib Non-Pelayanan Dasar	28	28%	Meliputi urusan ketenagakerjaan, pangan, pertanahan, kominfo, KUKM, persandian dan perpustakaan
3	Urusan Pilihan	26	26%	Meliputi urusan kerikanan dan kelautan, pariwisata, pertanian, kehutanan, perdagangan dan perindustrian serta transmigrasi
4	Urusan Absolut	11	11%	Meliputi urusan yustisi dan keuangan
	Jumlah	100	100%	

Sumber: Olah data

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY merupakan kerja sama dalam urusan wajib pelayanan dasar yaitu sebesar 35%. Dari enam urusan wajib pelayanan dasar, yang paling banyak adalah urusan Pendidikan yaitu 21 kerja sama, sementara itu tidak terdapat kerja sama dalam urusan perumahan rakyat dan pemukiman. Kerja sama dalam urusan wajib pelayanan Pendidikan ini tidak terlepas dari posisi Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan yang terdapat banyak perguruan tinggi maupun swasta. Dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dari 18 jenis urusan, terdapat

tujuh urusan yang dikerja samakan yaitu urusan ketenagakerjaan, pangan, pertanahan, komunikasi dan informatika, KUKM, persandian dan perpustakaan.

Dari hasil survey yang telah dilakukan dan beberapa catatan tentang praktik penyelenggaraan kerjasama daerah berdasarkan masukan-masukan hasil FGD maupun hasil dari beberapa narasumber yang diwawancarai seperti dari Biro Tata Pemerintahan Pemda DIY, DPPM, Bappeda DIY, Biro Hukum serta Kantor Wilayah Kemenkumham, beberapa Perguruan Tinggi seperti UII, UAD, UKDW dan juga beberapa OPD seperti Dinas Kebudayaan dan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Dinas PUP-ESDM DIY maka terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dibahas dalam proses pengaturan penyelenggaraan kerjasama daerah di DIY, yaitu:

1). Hambatan Dalam Penyelenggaraan Kerjasama Daerah

Dari Hasil survey yang telah dilakukan baik melalui wawancara langsung, wawancara secara online maupun melalui kuesioner terhadap beberapa informan/narasumber dari berbagai insitusi/dinas/OPD di DIY dapat diketahui tentang hambatan-hambatan dalam penyelenggaraan kerjasama daerah, yaitu:

- 1) Ketersediaan SDM dengan jumlah dan kapasitas yang memadai, ,
- 2) Ketersediaan Sarana dan Prasarana
- 3) Belum adanya SOP yang jelas
- 4) Adanya Ego sektoral
- 5) Pemahaman OPD terkait obyek kerjasama yang multitafsir
- 6) Peraturan dan protokolir yang kadang terlalu prosedural.
- 7) Singkronisasi waktu hal yang di kerjasamakan LSDM,

- 8) Belum adanya Pemetaan Potensi dan pemetaan masalah.
- 9) Aturan yang beragam saling tumpang tindih dan sangat birokratif.
- 10) Kurang konsisten kedua belah pihak,
- 11) kurangnya monev dari kedua belah pihak yang bekerjasama maupun dari Pemerintah
- 12) Pengaturan Kerjasama tidak terintegrasinya pada sistem aturan Daerah
- 13) Administratif sangat sangat birokratif.
- 14) Pembagian dan pemahaman peran dalam tahapan aturan kerjasama daerah belum sama
- 15) Pemda tidak mau keluar biaya
- 16) masa berlaku PKS hanya setahun
- 17) Pendanaan/ dana sharing kadang tidak berjalan,
- 18) Kerjasama antara Perguruan Tinggi dan Pemda belum diwujudkan dalam kegiatan yang riil selain KKN dan PKM
- 19) Kurangnya Koordinasi dengan mitra untuk menjaga hubungan hangat,
- 20) Perlunya sosialisasi program daerah yang dapat menjadi peluang bagi perguruan tinggi untuk kerjasama
- 21) Dari sisi SDM perlu koordinasi untuk pelayanan yang maksimal walaupun dengan mekanisme jempot bola.
- 22) Belum cukup matang mempertimbangkan aspek keberlanjutan
- 23) Hambatan Birokrasi, regulasi dan komitmen keberlanjutan
- 24) Penetapan Prioritas Penanganan

2). Usulan Materi tentang Mekanisme pengelolaan Kerjasama Daerah di DIY yang perlu diperhatikan

Terkait dengan hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan kerjasama daerah yang telah diselenggarakan Pemda DIY, beberapa usulan yang diajukan oleh informan yang diwawancarai maupun yang mengikuti FGD adalah sebagai berikut:

- 1) Perlu peningkatan pemahaman terhadap layanan kerjasama,
- 2) Penyusunan SOP dan tata cara kerjasama,.
- 3) Pengaturan Kerjasama harus menguntungkan para pihak
- 4) Komunikasi yang lancar dan kerjasama yang saling menguntungkan.
- 5) Pengaturan pelaksanaan kerjasama baik, personil, waktu dan tempatnya.
- 6) Alasan dalam menetapkan objek kerjasama, Adanya perencanaan yang matang dengan sektor atau SDA apa yang dapat dikerjasamakan
- 7) Penegasan bahwa kerjasama daerah ditjukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat
- 8) Program Kerjasama yang diselenggarakan harus jelas agar disesuaikan dengan IKU, Transparansi, akuntabilitas, partisipatif, efisiensi, efektifitas
- 9) Perlunya monitoring secara regular, melalui pertemuan rutin agar dapat diketahui tentang proges kerjasama dan capaian dari implementasi kerjasama
- 10) Mengedepankan kepentingan bersama atau saling menguntungkan,
- 11) Menjaga koordinasi

- 12) Penekanan pada Kemanfaatan, Keberlanjutan, Responsif terhadap potensi perubahan
- 13) Kejelasan peran masing-masing pihak
- 14) Harus ada yang mengawal/ Implementasi PKS
- 15) Langkah-langkah yang dikerjasamakan harus detail sehingga memudahkan dalam tindak lanjutnya.

Sekretariat DPRD DIY

3). Hasil Kerjasama

Selanjutnya dari hasil survey dapat diketahui tentang hasil-hasil kerjasama daerah yang dapat di nikmati oleh pihak-pihak yang bekerjasama. Hasil-hasil yang dimaksud yaitu:

- 1) Meningkatkan pelayanan publik,
- 2) Terciptanya tertib hukum
- 3) Adanya kolaborasi pihak ketiga dan Pemda.
- 4) Kesepakatan yang saling menguntungkan.
- 5) Semakin meningkatnya kualitas hal yang di kerjasamakan tersebut.
- 6) Legalitas dalam kegiatan kerjasama yang dilakukan
- 7) Pembinaan kepada masyarakat, Hasil Penelitian dapat di gunakan oleh masyarakat
- 8) Terselenggaranya kegiatan Tridarma PT, seperti Join Riset, KKN, Pengabdian Masyarakat
- 9) Keterlibatan Mahasiswa dan Dosen dalam kegiatan PKM
- 10) Hilirisasi/ pemanfaatan produk hasil penelitian .
Peningkatan UKM/ mikro economic, Tersedianya layanan kesehatan publik selama pandemic
- 11) Kemudahan dalam membayar pajak kendaraan, Akses lebih mudah dan terjangkau
- 12) Dukungan terhadap program pemerintah Daerah, Alih pengetahuan/ kolaborasi
- 13) Memudahkan dalam birokrasi, Efektif dan efisien
- 14) Keluaran program/ hasil kerja
- 15) Pelayanan publik yang lebih baik dan permasalahan perkotaan dapat teratasi

- 16) Layanan Konsultansi untuk masyarakat yang membutuhkan
- 17) Mendukung ketersediaan benih kayu putih dari sumber benih unggul

Berdasarkan survey tentang praktik penyelenggaraan kerja sama daerah seperti yang telah diuraikan diatas dan hasil FGD yang telah dilakukan, maka terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dibahas dalam proses pengaturan penyelenggaraan kerja sama daerah di DIY, yaitu:

a. Kepemimpinan Kolaboratif

Inisiatif untuk melakukan KSD DIY ditentukan keberhasilannya oleh kepemimpinan DIY secara kolaboratif. Keragaan penyelenggaraan KSD DIY dipengaruhi beberapa hal antara lain;

1) Prakarsa OPD di DIY

Permasalahan kerja sama antar daerah secara umum telah direspon sebagai hal yang dibutuhkan dan perlu untuk dilakukan, namun OPD di DIY masih bersikap pasif. Untuk itu perlu dimandatkan agar OPD melakukan identifikasi dan pemetaan kerja sama daerah yang dapat dilakukan agar IKU DIY bisa tercapai. Pengaturan tentang kerja sama wajib sudah ada sehingga diperlukan pengaturan tentang kerjasama sukarela agar OPD bisa bergerak untuk melakukan kerja sama bukan hanya kerjasama tentang perbatasan.

2) Inisiatif dan fasilitator

Pemrakarsa pembentukan berbagai bentuk kerja sama daerah baik dalam negeri maupun luar negeri yang

dilakukan, kebanyakan oleh pihak luar. Jumlah kerja sama dengan swasta juga cukup banyak. Selain itu pihak-pihak yang akan menyelenggarakan kerja sama daerah mengharapkan OPD dapat lebih responsif terhadap minat kerja sama dari luar daerah dan atau Luar Negeri terutama inisiatif kerja sama yang berasal dari perguruan tinggi dan masyarakat. Berdasarkan RPJMD seharusnya OPD berinisiatif menyusun inventarisasi dan penilaian kebutuhan kerja sama. Sehingga daftar kebutuhan tersebut diketaketahui para pemangku kepentingan. Apabila ada pengajuan dari Pihak Ketiga maka akan terlihat kepentingan yang sesuai dengan DIY (Wahyu; Cahyo; Erna; 14 Okt 2021).

Hal ini memerlukan perhatian dari para pimpinan OPD untuk memahami tata cara kerja sama daerah dengan tahapan awal melalui pemetaan urusan yang harus dijalankan dari masing-masing OPD. Selanjutnya dilakukan kegiatan penilaian kebutuhan dalam kerangka pemetaan tersebut.

- 3) Pimpinan OPD kebanyakan belum menunjukkan keaktifan berorientasi kolaborasi dalam penanganan KSDD dengan daerah lain atau Mitra KSDPK dan KSDLN. Sehingga karakteristik pimpinan kolaboratif diperlukan dalam menentukan pilihan urusan OPD dengan pilihan focus untuk KSD sebagai strategi mencapai indicator kinerjanya. Hal itu dapat ditunjukkan dengan hampir keseluruhan KSD diarahkan dari Gubernur DIY atau diarahkan dari Pimpinan K/L atau BUMN dan Pimpjian Daerah di Luar Negeri yang memiliki minat KSD dengan Pemda DIY.

4) Kreatifitas OPD dan aspirasi masyarakat

Kreatifitas OPD dan aspirasi atau inisiatif masyarakat dalam memanfaatkan kerja sama daerah penting memperoleh saluran melalui mekanisme pemetaan agar dapat mendukung pelaksanaan pembangunan sehingga perlu tata cara yang jelas dalam mekanisme pelaksanaan pemetaan kerja sama daerah dengan keterbukaan informasi, pelayanan yang cergas (digital gov); memerhatikan kearifan budaya dan keistimewaan (Santosa; Rani; 30 September 2021).

Kerja sama daerah yang diselenggarakan perlu mempertimbangkan perubahan masyarakat digital dan situasi krisis, ketidakpastian, kompleksitas permasalahan, dan kepentingan menjaga kepercayaan para pemangku kepentingan. Hal ini dapat diselesaikan dengan pendekatan kepemimpinan kolaboratif, yang menekankan keterlibatan para pemangku kepentingan, dan dapat menggunakan perangkat spektrum kolaborasi multi pihak (Santosa; Rani; 30 September 2021; Aldi; 12 Oktober 2021).

b. Pemetaan Urusan Pemerintahan dalam rangka Kerja Sama Daerah

1) Kajian Potensi Daerah

Pemerintah Daerah DIY menyelenggarakan pemetaan urusan pemerintahan sebagai bagian penting tahapan dalam siklus kerja sama daerah di DIY⁶⁵. Hal ini perlu

⁶⁵ Hal tersebut diatur Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 Pasal 5 ayat (2) mengamanatkan Daerah untuk melakukan pemetaan urusan pemerintahan sesuai dengan potensi

dilakukan dengan kajian tentang potensi dan karakteristik daerah. Hal itu menjadi langkah awal bagi OPD untuk perencanaan. Langkah selanjutnya, dengan dasar kajian tersebut dapat digunakan untuk fasilitasi pengajuan studi kelayakan kerja sama, pertemuan sinkronisasi dan koordinasi lintas OPD, pembahasan dengan para pihak pemangku kepentingan, serta usulan pengajuan untuk mendapatkan arahan pimpinan dan proses penetapan keputusan kerja sama daerah oleh pimpinan.

2) Identifikasi Kebutuhan KSD

Pada proses pemetaan dilakukan identifikasi masalah dan potensi. Sebelumnya TKKSD melalui Biro Tata Pemerintahan sebagai Sekretaris Tim melakukan kajian dan pembahasan bersama lintas OPD tentang kesesuaian urusan pemerintahan masing-masing OPD dan kewenangan yang ada, serta penilaian kelayakan dan kesesuaian potensi dan karakteristik DIY berdasar RPJMD dan Rencana Strategis OPD masing-masing. Analisa tersebut diperlukan sebagai menjadikan sebagai bagian dari dokumen untuk perencanaan OPD; pengambilan keputusan; perbaikan layanan kerja sama bagi OPD dalam kerangka KSD (Erna; 30 Sept; 2021). Permasalahan birokrasi pelayanan dan perbaikan layanan kerja sama daerah juga penting untuk diperoleh solusinya (Bianka; Riki; Yuli; Gregorius; 10 Okt 2021). Penting juga dilakukan analisa risiko sebagai tata cara penting untuk

dan karakteristik daerah; Permendagri Nomor 22 Tahun 2020 Pasal 5 ayat (1) mengemukakan bahwa "Daerah yang menyelenggarakan kerjasama wajib, melakukan identifikasi dan Pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan dikerja samakan berdasarkan potensi dan karakteristik Daerah".

mengantisipasi kelemahan dan kemungkinan kerugian⁶⁶. Selain itu, dinyatakan pentingnya dilakukan konsultasi publik dengan melibatkan para pemangku kepentingan (Tami; Gregorius; Asih; Bayu; Aldi)⁶⁷. Juga dilakukan sinergi dengan Kementerian dan Lembaga pemerintahan terkait.

3) Studi kelayakan

Dokumen Studi kelayakan Kerja sama Daerah diperlukan untuk menjadi landasan pengambilan keputusan tentang kelayakan dan kejelasan rencana program; proyek/kegiatannya yang diajukan dan dibahas secara bersama-sama oleh Para Pihak. Sebelum Kesepakatan Bersama ditandatangani diperlukan rapat koordinasi pembahasan studi kelayakan tersebut, rencana kegiatan dan indicator capaian pelaksanaan kegiatan.

4) Rencana kerja

Hasil pemetaan dapat disajikan dengan dengan menjelaskan telaah potensi, identifikasi masalah dan hasil analisa kebutuhan dan studi kelayakan dan daftar rencana kerja sama OPD terkait. Hal itu dapat dituangkan sebagai' Matrik Rencana Kerja Sama OPD yang

⁶⁶ Telaah Ahli diperlukan dengan memerhatikan terjadinya guncangan kontraksi ekonomi, sebagai dampak pandemi Covid-19 atau bencana kesehatan, disrupsi digitalisasi dan perubahan mekanisme pasar, kemenduaan sikap dan perilaku para pemangku kepentingan sampai krisis kepercayaan public sementara disadari peran pengaturan dan pelayanan oleh DIY maupun berbagai provinsi/Kabu/kota dan daerah lain di berbagai negeri. Kondisi ini disebut sebagai kondisi perubahan ekosistem pemerintahan yang disebut sebagai VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity* atau keadaan yang penuh gejolak, tidak pasti, rumit, dan serba kabur).

⁶⁷ Hal ini sesuai dengan teori tentang stake holder oleh Freeman, R. Edward, Harrison, Jeffrey S., Wicks, Andrew C., Parmar, Bidhan., de Colle, Simone., 2010. Stake Holder Theory the State of the Art, Cambridge University Press. Ali, M.A, 2021. Spectrum of Participation and MSH Engagement; IAP2 Indonesia <https://iap2.or.id/kerja-sama-multipihak-dalam-kerangka-membangun-kemitraan-multi-pihak-di-daerah/>

bermuatan: (1) informasi mengenai hasil pemetaan dan daftar kebutuhan program yang akan dilaksanakan; (2) organisasi kerja/Tim Pelaksana; (3) komponen proyek/kegiatan dan rencana waktu pelaksanaan; (4) penanggungjawab pelaksanaan kegiatan; (5). rencana anggaran kerja; dan/atau (6) pelaksana pekerjaan.

c. Prosedur dan Syarat Kerja sama.

1) Tata cara dan layanan

Adanya penyelenggaraan kerja sama daerah yang prosedurnya tidak melewati tahapan yang seharusnya. Hal tersebut disebabkan oleh karena waktu yang tersedia untuk penandatanganan naskah kerja samanya terlalu pendek, sehingga sehingga seakan-akan pemerintah harus segera menandatangani Perjanjian Kerja sama. Pemerintah Daerah tidak memiliki waktu untuk mencermati isi dan bentuk dari kerja samanya sebagai akibatnya muncul kendala dalam pelaksanaannya dan kerja sama tersebut tidak dapat mencapai target. Untuk itu perlu pengaturan tentang prosedur kerja sama secara tegas. Tata caracara belum jelas tahapan, ukuran waktu; biaya; layanan fasilitasi MSH, birokrasi dengan tata kelola yang dapat terbuka dan mudah konsultasi jika dapat dilakukan dengan tanpa tatap muka (Nasa, Kadin, Rani, Santoso, 30 Sep 2021). Tumpang tindih tupoksi dan proses layanan dan kurang dapat dipahami mitra (Nasa; Kadin, 30 Oktober 2021; Riki; Yuli; Tami; 12 Okt 2021) Program kerja dari kerja sama yang diselenggarakan harus jelas, agar sesuai dengan IKU dan kebutuhan kerja sama dengan mitra baik dari perguruan tinggi, swasta, maupun

non pemerintah maupun sector lain (Maharani; Rahmat; Diansari Andari; 30 Sept 2021; Unisa, 10 Oktober 2021)

2) Penetapan hasil pemetaan menjadi Rencana OPD

Tidak semua hasil dan manfaat penyelenggaraan kerja sama LN dapat dinilai secara finansial dan bermanfaat langsung terutama untuk kerja sama yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan SDM. Beberapa kerja sama dengan LN juga masih ada yang belum jelas siapa leading sektornya dan jika melibatkan OPD teknis seringkali belum ditentukan OPD yang harus bertanggung jawab. Hal ini juga dimungkinkan karena belum jelas pemetaan yang dilakukan dan indicator yang ditetapkan, keterlibatan para pemangku pihak yang tidak dapat dikawal; unit pelaksana teknis yang melayani atau kelembagaannya belum baik tata kelola dan layanannya (Nasa; Diansari Andari; 30 Sept 2021; Unisa, 10 Oktober 2021). Oleh karenanya perlu dilakukan penetapan indicator kinerja utama berdasar hasil pemetaan dan dimasukkan pada perencanaan di masing2 OPD.

3) Proses bisnis standar

Berdasar PP dan Permendagri, maka Pergub tentang kerja sama daerah belum disesuaikan. Layanan dan mekanisme selama ini bersifat standar dan fleksibel di OPD. Apabila pintu masuknya dari pimpinan daerah atau Kementerian, maka Sekretariat Tim segera melakukan Langkah kerja mulai dari mendapatkan kontak person, identifikasi permasalahan dan telaah potensi serta pembahasan studi kelayakan dan muatan materi kerja sama sampai koordinasi lintas OPD terkait dan proses pengambilan keputusan melalui mekanisme TKKSD. Apabila Kerja sama Dalam Negeri maka dikoordinasikan Biro Tata

Pemerintahan. Sedangkan untuk Kerja sama Luar Negeri oleh Dinas Perijinan dan Penanaman Modal (DPPM). Adapun Kerja sama pengembangan infrastruktur daerah dilakukan oleh Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah (BPIW).

Standar prosedur dalam pelayanan kerja sama daerah memerhatikan layanan secara responsif dan fleksibel. Beberapa contoh Kerja sama dengan Pihak Ketiga menyesuaikan tingkat intensi pihak Mitra. Pentingnya standar layanan dalam Kerja sama ini dapat membantu keterbukaan informasi public dan layanan sesuai indicator layanan, termasuk apabila dirasakan kebutuhan konsultasi dan pengajuan aspirasi maupun keluhan permasalahan terkait. DIY memiliki standar layanan sebagai *smart province*, maka dapat dilakukan inovasi pelayanan terpadu satu pintu (*one single submission*) dalam rangka kerjsama⁶⁸ dan dipadukan dengan IDMC (*integrated data management center*) yang telah diselenggarakan oleh Setda DIY.

⁶⁸ Menurut Agus Dwiyanto et. al. (2017) diperlukan reformasi birokrasi publik di Indonesia dalam merespon situasi bermacam krisis dan meningkatkan kepercayaan public melalui pelayanan public secara responsif, efisien, efektif, inklusif, akuntabel dan inovatif. Semua level pemerintahan diwajibkan melakukan inovasi. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Di Lingkungan Kementerian, Lembaga, Dan Pemerintah Daerah Tahun 2016, Pasal 1 (2) dan diperbaiki pada PermenPANRB Nomor 7 Tahun 2021 dengan kriteria inovasi (pasal 6) sebagai berikut: a. memiliki kebaruan, yaitu memperkenalkan gagasan yang unik, pendekatan yang baru dalam penyelesaian masalah, atau kebijakan dan desain pelaksanaan yang unik, atau modifikasi dari inovasi pelayanan publik yang telah ada, untuk penyelenggaraan pelayanan publik; b. efektif, yaitu memperlihatkan capaian yang nyata dan memberikan solusi dalam penyelesaian permasalahan; c. bermanfaat, yaitu menyelesaikan permasalahan yang menjadi kepentingan dan perhatian publik; d. dapat ditransfer/direplikasi, yaitu dapat dan/atau telah dicontoh dan/atau menjadi rujukan dan/atau diterapkan oleh penyelenggara pelayanan publik lainnya; e. berkelanjutan, yaitu mendapat jaminan terus dipertahankan yang diperlihatkan dalam bentuk dukungan program dan anggaran, tugas dan fungsi organisasi, serta hukum dan perundang-undangan.

Unjuk komitmen kepentingan dalam menyukkseskan kerja sama multi pihak, dinyatakan oleh Pak Aldi (12 Oktober 2021) karena adanya pengaruh tata kelola maupun manajemen;

“....seperti platform forum governance yang dibuat dengan tim yang diselenggarakan selama 9 bulan dengan adanya peraturan dan kerangka multi pihak... yaitu forum CSR yang digunakan oleh pihak swasta untuk melakukan kalibrasi program – program mereka dengan program pemerintah. ... terkait penguatan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi selama KMP (Kemitraan Multi Pihak) seperti masalah birokrasi, SOP, dan lainnya yaitu meningkatkan ilmu dan kapasitas aparat tentang kerja sama multipihak karena kemungkinan akan terjadinya kendala untuk menuju tahap KMP selanjutnya terutama tahap eksekusi maupun tahap pemantauan dan evaluasi, dan terakhir kapasitas sekretariat yang dibentuk perlu diperkuat untuk melakukan kerja sama sehingga menghindari lemahnya eksekusi”.⁶⁹

Hasil pemetaan yang disusun untuk rencana KSD pada OPD dapat mengikuti tahapan penyusunan Rencana Aksi Daerah untuk Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Bappenas 2020), meliputi: a) melakukan Analisa situasi dan tantangan tentang prioritas permasalahan, solusi dan pelaksanaan KSD; b) melakukan perumusan kebijakan, target, program dan kegiatan dengan indikatr dan keuaran; c) Mengidentifikasi alokasi pagu indikatif, sumber pendanaan instansi pelaksana; d) Merumuskan system monitoring dan evaluasi dan pelelaporan KSD; Langkah 4) Melaksananakan pembahasan draf hasil pemetaan dan usulan ke proses perencanaan (narasi dan matriks masing-masing rencna KSD); 6) Melaksanakan

⁶⁹ Aldi, M.A., 2021. Kerja Sama Multipihak dalam kerangka Membangun Kemitraan Multi Pihak di Daerah. Disampaikan pada FGD 12 Oktober 2021.

pleno TKKSD dan lintas Pengikat Daerah untuk konsolidasi lintas OPD dan penyempurnaan draf 1 oleh masing-masing Pokja KSD dan menjadikan sebagai draf 2; 7) Memfasilitasi konsultasi public atas draf 2 untuk mendapatkan masukan perbaikan dan penyempurnaan draf sebagai draf 3; 8) Memperbaiki draf 3 dan mengusulkan untuk penetaan oleh TKKSD; 9) Mengsahkan hasil Rencana KSD oleh TKKSD dan mengajukan untuk pengesahan oleh Gubernur; Melakukan sosialisasi, koordinasi oleh TKKSD dan meneruskan sebagai bahan layanan informasi dan KSD melalui sekretariat maupun secara daring.

d. Subyek Kerja Sama Daerah

1). Pemilihan Subyek Mitra KSD

Pada tahap awal dalam inisiasi kerja sama setidaknya ada yang memberikan dukungan terhadap penguatan dan sekaligus menilai kemanfaatan penyelenggaraan kerja sama yang akan dilaksanakan.

Penentuan Mitra KSD selama ini belum ada ukuran untuk menilainya secara standar (Pak Wahyu, Bu Galih (30 September 2021). Berikut ini usulan untuk mengukur Calon Mitra KSDPK yang dirangkum dari berbagai sumber;

- a. Subyek Calon Mitra memiliki kapasitas dan kelayakan secara kelembagaan seperti bahan hukum, NPWP dan laporan pajak;
- b. Subyek memiliki sumberdaya pendukung unjuk kerja yang diterima public seperti SDM yang kompeten, keuangan, dan portfolio degan pegalaman kerja yang

baik.

Sedangkan untuk memilih potensi Daerah Mitra KSDLN, menurut Pak Takdir Ali Mukti (14 November 2021) antara lain;

- a. Pemerintah Daerah LN maupun Badan Swasta atau Foundation LN yang “kaya dan berkemampuan”. Berdasar pegalaman, biaya pengurusan KSDLN degan foundations lebih murah biaya dan lebih nyata hasilnya.
- b. Komitmen pimpinan DIY dan pimpinan Mitra Asing degan penghubung/Cp yang jelas.
- c. Untuk menyiapkan KSDLN ini Pemda DIY perlu menilai potensi dan kebutuhan dengan “lebih banyak atau seimbang pada *take* dan/atau *give*“. Penjajagan dan penilaian kebutuhan dari Mitra LN juga dinilai oleh pihak ahli atau yang kompten.
- d. Perencanaan KSDLN dengan komprehensif degan memerhatikan pilihan potensi dan karakterististik yang akan dikerjasamakan; pilihan calon Mitra LN dengan didukung kajian akademik;

2). Pelaksana Sekretariat KSD

Sekretariat yang menjalankan fungsi dan tugas kerja kerja sama daerah perlu responsive, komunikatif dan fasilitatif terhadap minat kerja sama dan hasil monev dan pelaporan pelaksanaan kerja sama karena selama ini belum optimal, dan belum dijalankan secara on line. Hal ini perlu ada pedoman teknisnya. Sehingga untuk mulai, pemantauan perkembangan dan kebutuhan tindaklanjut maupun perpanjangan kerja sama dapat diprakarsai dari para pihak (Maharani; Rahmat; Nasa; 30 Sep 2021)

Dalam hal evaluasi terhadap jangka waktu dan

pengakhiran KSD (Ibu Galih, 10 Oktober 2021) menyebutkan bahwa KSD dipengaruhi antara lain;

- 1) Kerja sama yang tidak berjalan atau sudah selesai, masih tetap tercatat karena tidak ada perjanjian pengakhiran kerja sama
- 2) Kerja sama tidak efektif karena terkendala jarak/lokasi yang terlalu jauh.

e. **Lembaga Pengelola Layanan Kerja Sama Daerah dengan Desain Kelembagaan Kolaboratif**

Kelembagaan penyelenggara KSD saat ini kaya fungsi -sarat beban. Secara kelembagaan, KSD merupakan amanat bagi Biro Tata Pemerintahan yang bertugas melaksanakan fungsi pendukung di bidang perumusan kebijakan strategis tata pemerintahan dan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan pada bidang otonomi daerah dan kerja sama daerah juga merupakan fungsinya⁷⁰. Adapun Sub Bagian Kerja Sama Dalam Negeri mempunyai fungsi:

1. Penyusunan program kerja sub bagian kerja sama dalam negeri.
2. Penyiapan bahan koordinasi dan fasilitasi pelaksanaan kerja sama dalam negeri.
3. Fasilitasi dan pelaksanaan forum kerja sama daerah Mitra Praja Utama dan Asosiasi Pemerintah Provinsi seluruh Indonesia.
4. Pengkajian materi kerja sama dalam negeri.
5. Fasilitasi penanganan permasalahan kerja sama dalam

⁷⁰ Peraturan Gubernur 53 tahun 2018 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, pasal 17 Bagian Otonomi Daerah dan Kerja sama dalam negeri, menyatakan tugasnya adalah menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, fasilitasi pemantauan dan evaluasi kerja penyelenggaraan pemerintah daerah dan kerja sama Dalam Negeri.

- negeri.
6. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kerja sama di daerah dan Kabupaten/ Kota.
 7. Pelaporan pelaksanaan kerja sama dalam negeri.
 8. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan atasan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya⁷¹.

Menurut Pak Wahyu Krisnadi (Kabag Otda Biro Tata Pemerintahan Setda DIY), tugas sub bagian kerja sama dalam negeri cukup sarat beban, sumber daya manusia terbatas jumlah peronil dan memerlukan penyesuaian kompetensinya, karena mutasi dan perubahan aparatur yang sering terjadi.

Dari hasil wawancara serta FGD yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa permasalahan kelembagaan dalam penyelenggaraan kerjasama daerah di DIY meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Lembaga yang diberi mandat untuk membidangi kerja sama daerah menghadapi kesulitan dalam melakukan koordinasi baik secara vertikal maupun horisontal. Penyelenggara urusan kerja sama daerah terpisah di Biro Tapem (KSDD), DPPM (KSDLN), BPIW (KSDPK) dan layanan melalui banyak jendela di ibukota, pemprov lain dan LN. Indikator Kinerja Umum (IKU) tentang penyelenggaraan kerja sama daerah belum jelas. Dalam kaitan ini, KSD memerlukan Grand Design, perencanaan yang dirumuskan dalam Renstra, proses bisnis & tata kerja klaboratif serta pengaturan penyelenggaraan KSD dengan anggaran kerja sama daerah sesuai peraturan yang ada (Pak Yeremias

⁷¹ OP cit. Pasal 21 menyatakan Sub Bagian Kerja Sama Dalam Negeri mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pengoordinasian, pembinaan, fasilitasi, pemantauan dan pengevaluasian penyelenggaraan kerja samae dalam negeri.

Keban; Pak Takdir Ali Mukti, 14 November 2021).

2) Pengelola KSD masih mendapatkan hambatan pada kemampuan unit kerja yang menjalankan peran dalam pengelolaan kerja sama daerah. Hambatan yang teridentifikasi adalah distribusi kewenangan yang diberikan dan kapasitas para pelaksana teknisnya. Untuk permasalahan tersebut, diperlukan SDM yang memiliki kemampuan dalam melaksanakan kerja sama daerah. Kedepannya dibutuhkan SDM untuk memegang jabatan yang memiliki kompetensi yang handal dalam pengelolaan kerja sama, berkemampuan sebagai pimpinan kolaboratif pada level pimpinannya (Tingkat Eselon II), sebagai pengelola professional kolaboratif (Pak Yeremias Keban, 14 November 2021), sebagai Contact Person berkemampuan sebagai paradiplomasi, menguasai bahasa inggris dan karakter daerah mitra untuk KSDLN (Pak Takdir Ali Mukti, 14 November 2021), mampu melakukan perencanaan kerja, menganalisis dan menilai manfaat dibandingkan dengan tenaga yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, mampu memantau dan menjalin kelanjutan kerja sama.

3) Peran pemerintah provinsi dalam mendukung pelaksanaan kerja sama daerah dalam memberikan dukungan dan fasilitasi Warga DIY atau Pihak Ketiga masih juga kurang efektif. Model struktur organisasi dengan pengaturan kewenangannya untuk mendukung pelaksanaan kerja sama daerah menjadi bahasan karena TKKSD memerlukan kejelasan pendelegasian dan mekanisme kerja yang mampu melaksanakan kerja

sama daerah dengan baik. Sehingga memerlukan proses bisnis yang sistemis agar pengelolaan dan layanan efektif. Hal tersebut dikemukakan oleh Pak Wahyu Krisnadi, dan dikuatkan Ibu Andari (Kabag Tata Pemerintahan dan KSD Kota Yogyakarta), yang mengemukakan pengelolaan KSD Kota Yogyakarta yang terus ditingkatkan pengelolaan dan layanan KSDnya dengan menggunakan sistem informasi dan manajemen pengetahuan berbasis web.

f. Monitoring dan Evaluasi Alat ukur keberhasilan Kerja sama.

1) Monitoring dan Evaluasi penilaian kerja sama daerah

Monitoring dan evaluasi untuk pelaksanaan kerja sama daerah selama ini dilakukan oleh masing-masing OPD dan disampaikan kepada TKKSD dengan tembusan ke Ka Biro Tapem untuk KSDDN dan Ka DPPM untuk KSMLN. Namun diketahui bahwa alat monev belum ada standard pengukuran keberhasilan serta manfaat kerja sama secara social-ekonomi-lingkungan. Juga belum ditetapkan tentang siapa yg membidangi pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kerja sama daerah dan bagaimana proses monevnya. Terkait dengan pengawasan dari pelaksanaan kerja sama perlu dimandatkan tentang kewajiban pihak-pihak yang melakukan kerja sama untuk memahami naskah kerja samanya sehingga bisa dilakukan pengawasan berdasarkan kesepakatan atau MOU dari kedua belah pihak atau daerah. Selain itu juga belum ada pengaturan tentang proses pelaporan pelaksanaan kerja sama. (FGD 1, 30 Sep 2021).

Oleh karena itu perlu dilakukan kegiatan pemetaan sebagai bagian dari perencanaan oleh masing-masing OPD. Langkah-Langkah-langkah yang perlu di atur berdasar wawancara mendalam, FGD, dan pembahasan Tim meliputi; 1) menetapkan tim pelaksana dan kelompok kerja yang didasarkan pada SK Gubernur atau Keputusan Kepala TKKSD; 2) Melakukan fasilitasi forum lintas OPD-TKKSD membahas tahapan dan tata cara penyusunan rencana dan monev KSD; 3) Menyelenggarakan Forum MSH membahas prioritas KSD dan kebutuhan kolaborasi dan minat KSD; 4) Memfasilitasi pokja monev urusan wajib; pelayanan dasar; priortas pelayanan public seperti monev KSD pelaksanaan Rencana Aksi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan focus pada pengurangan angka kemiskinan, pembukaan lapangan kerja; dan keberlanjutan pembangunan rendah karbon.

2) Program mutu

Keberhasilan Kerja sama daerah memerlukan program mutu yang disusun bersama oleh para pemangku kepentingan. Berdasar pengalaman penyelenggaraan fasilitasi kolaborasi MSH, Aldi (2021)⁷² menyatakan bahwa "... terkait penguatan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi selama KMP seperti masalah birokrasi, SOP, dan lainnya yaitu meningkatkan ilmu dan kapasitas aparat tentang kerja sama multipihak karena kemungkinan akan terjadinya kendala untuk menuju tahap KMP selanjutnya terutama tahap eksekusi maupun tahap pemantauan dan evaluasi, dan terakhir kapasitas

⁷² <https://iap2.or.id/kerja-sama-multipihak-dalam-kerangka-membangun-kemitraan-multi-pihak-di-daerah/>

sekretariat yang dibentuk perlu diperkuat untuk melakukan kerja sama sehingga menghindari lemahnya eksekusi". Untuk itu sebelum Kesepakatan Bersama ditandatangani diperlukan rapat koordinasi persiapan pelaksanaan Kontrak, yang paling sedikit berisi: (1) informasi mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan; (2) organisasi kerja/Tim Pelaksana; (3) jadwal pelaksanaan; (4) prosedur pelaksanaan; (5) prosedur instruksi kerja; dan/atau (6) pelaksana kerja. Hal tersebut dituangkan pada matrik rencana dan target capaian dengan indicator keberhasilan yang dijadikan dasar Monitoring dan Evaluasi.

g. Peran serta masyarakat

Penyelenggaraan kerja sama daerah untuk pelaksanaan urusan wajib maupun sukarela akan terkait dengan pelayanan public. Untuk itu kepentingan dalam mengikutsertakan masyarakat sebagai bagian dari system perlu dijalankan secara terbuka dan akuntabel. Hal tersebut memerlukan proses bisnis & SOP dengan sumberdaya yang dikelola baik secara sistemik. Hal tersebut dapat dijalankan dan dipahami oleh pelaksana dan semua pihak pemangku kepentingan (Maharani; Rahmat; Nasa; 30 Sep 2021). Untuk mengatur proses tersebut meliputi⁷³; a) penyusunan kebijakan, mulai dari pemetaan; b) penyusunan standar pelayanan, baik waktu, biaya dan prosedur; c) pengawasan dan evaluasi, termasuk penyampaian informasi dan penanganan pengaduan; serta d) pemberian penghargaan,

⁷³ Hal itu dimuat pada Peraturan Pemerintah No. 96 tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Pelayanan Publik. Bab VI Psl 40 dan pasal 41

termasuk kegiatan afirmasi terhadap komunitas berkebutuhan khusus.

h. Sistem Informasi Kerja Sama Daerah

Kerja sama daerah dengan daerah lain, KSDLN maupun KSD dengan pihak ketiga, dengan tujuan yang disepakati bersama, dan saling menguntungkan, serta pelaksanaannya terjadi interaksi di antara para pihak dengan para pemangku kepentingan. Sehingga hal tersebut memerlukan pengorganisasian sumberdaya, penyesuaian dan adaptasi para pelaksana dan pimpinan untuk mewujudkan kepentingan dan investasi di berbagai bidang baik urusan wajib maupun sukarela. Prof Purwo Santoso menekankan karakteristik DIY yang memiliki keistimewaan dengan dasar hukum peraturan perundangan, merupakan potensi dan peluang untuk dikembangkan terutama urusan budaya (FGD 30 Sep 2021). Sementara penyelenggaraannya memerlukan intensitas dan usaha dengan pelayanan sungguh-sungguh sehingga memerlukan system dengan tata kelola pelayanan secara kolaboratif dan berkelanjutan. Hal tersebut dimungkinkan diselenggarakan dengan system informasi KSD, yang diselenggarakan untuk memenuhi keterbukaan informasi public, akses para pemangku kepentingan maupun masyarakat dalam akses peraturan perundangan dan program KSD; hubungan untuk mendapatkan kontak dan peluang KSD baik dalam negeri maupun luar negeri, maupun menyampaikan aspirasi dan melaporkan aduan atau complain terhadap penyelenggaraan KSD. manajemen pengetahuan (Andari; Santosa dalam FGD 30 Sep 2021).

i. Pendapatan Asli Daerah dari Kerja sama

Penganggaran penyelenggaraan kerja sama perlu diatur dengan menggunakan sumber APBD. Pengaturan tersebut adalah tentang proses untuk mendapatkan persetujuan dari DPRD apabila diusulkan kebutuhan kerja sama dan implikasinya bagi masyarakat. Selain itu diperlukan konsolidasi anggaran dan potensi sumber pendanaan secara terpadu (FGD, 30 Sep 2021).

j. KPBU

KPBU bersifat spesifik, hal tersebut diatur dengan Permenkeu No 180/2020. Dalam KPBU terdapat mekanisme kesepakatan induk antara Pemda dengan Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Keuangan (Dirjen Pembiayaan). Sedangkan pelaksanaan KPBU diperlukan persetujuan Menteri PPN/Bappenas. Untuk itu kajian yang diperlukan pada saat dilakukan pengajuan dari Pemda ke Pemerintah Pusat diperlukan adalah studi kelayakan. Apabila dinyatakan layak maka akan ditindaklanjuti dengan kesepakatan induk berupa PKS⁷⁴. DIY dapat mengadopsi apa yang dilaksanakan Bappenas dalam menerbitkan PPP Book setiap tahun⁷⁵. Hal itu dimaksudkan untuk dapat memberikan pratinjau dan

⁷⁴ Kerja sama dengan pola PPP dimaksudkan untuk peningkatan nilai perdagangan oleh para pihak. Monoarfa (2020) menyatakan kapasitas pendanaan pemerintah hanya mampu mendanai Rp 2,385 Triliun atau sekitar 37% dari total investasi yang dibutuhkan. Kesenjangan pendanaan ini memaksa pemerintah untuk memaksimalkan kreativitas pembiayaan dan mendorong partisipasi masyarakat dan badan usaha investasi melalui skema Public Private Partnership (PPP). Karena skema KPBU menjadi salah satu solusi kendala anggaran pemerintah, pemerintah perlu memfasilitasi dan memperkuat Kontrak Pemerintah Kapasitas Agency (GCA) serta menyediakan informasi yang dapat diandalkan untuk badan usaha (Op cit Monoarfa, S., 2020)

⁷⁵ Terkait dengan hal tersebut penting diperhatikan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 2 Tahun 2020.

informasi terbaru tentang proyek-proyek KPBU infrastruktur dengan menyaring semua Proyek KPBU secara ketat sebelum dipublikasikan.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY pada hakikatnya dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan perundang-undangan pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Di samping peraturan perundang-undangan tersebut, Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY tentu juga melandaskan pada pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Oleh sebab itu dalam menyusun, merancang dan/atau membentuk Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah harus disesuaikan dengan mekanisme penyelenggaraan Kerja Sama

Daerah yang sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut. Penyesuaian ini perlu dilakukan sebab dalam realitas empiris menunjukkan bahwa mekanisme yang sudah tersedia di dalam peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan belum dirumuskan normatif yuridis melalui produk hukum daerah yang berbentuk Peraturan Daerah dan mengikat seluruh pemangku kepentingan baik di lingkungan internal Pemerintah DIY maupun yang ada di lingkungan yang lebih luas yakni Daerah lain, lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri, dan masyarakat.

Lain daripada itu Secara teknis Pemerintah Daerah secara tidak langsung harus melandasi setiap tindakannya kepada beberapa instrumen pengaturan yang memiliki keterkaitan dengan Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Pengaturan tersebut tentunya perlu diantisipasi dengan adanya batasan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahannya di daerah.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah DIY juga memiliki keterbatasan pelaksanaan kewenangan terkait dengan Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, hal ini lebih disebabkan oleh masih banyaknya peraturan pelaksanaan teknis yang belum dibentuk sebagai dampak dari pelaksanaan sebuah undang-undang yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah akan sangat ditentukan oleh *trust* yang dimiliki oleh mitra kerja sama dan masyarakat terhadap para pelaksana Kerja Sama Daerah. Persoalan yang ada saat ini adalah bagaimana menumbuhkan kepercayaan tersebut agar pelaksanaan Kerja Sama Daerah dapat dijalankan secara profesional, tepat

sasaran, efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY dalam kerangka Pelayanan Publik. Oleh karenanya diperlukan mekanisme yang dapat memperkuat kepercayaan masyarakat kepada para pelaksana Kerja Sama Daerah.

Persoalan lain yang patut diantisipasi adalah bagaimana unit pelaksana Kerja Sama Daerah yang dalam hal ini tidak lain dan tidak bukan adalah Perangkat Daerah memiliki pedoman baku dan peta urusan pemerintahan yang akan dikerjasamakan sesuai dengan karakteristik maupun kondisi daerah.

Berdasarkan pandangan dan pendapat yang berkembang dalam kegiatan kajian praktik penyelenggaraan, kondisi dan permasalahan di daerah, pembentukan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka menciptakan sebuah penyelenggaraan dan pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kehidupan sosial masyarakat yang terus bergerak dinamis sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri, DIY belum memiliki produk hukum yang komprehensif mengatur mengenai Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, kecuali produk hukum yang berbentuk Peraturan Gubernur yakni Peraturan

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 91 Tahun 2012 tentang tata Cara Kerja Sama Daerah.

Peraturan Gubernur *a quo* sifatnya sangat simpel dan sederhana, namun dilengkapi dengan lampiran yang cukup komprehensif memuat kerangka dokumen dan kerangka teknis pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Namun demikian, kendati bersifat komprehensif tentunya dasar hukum yang lebih holistik dan memiliki tingkat legitimasi yang cukup kuat alangkah baiknya jika Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah DIY itu dibentuk dengan produk hukum berbentuk Peraturan Daerah. Hal ini disebabkan bentuk produk hukum ini merupakan hasil kerja sama antara DPRD DIY dan Gubernur DIY yang keduanya sama-sama merupakan manifestasi representasi rakyat.

Oleh karena itu politik hukum Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dilakukan untuk mengisi ruang-ruang dari implementasi Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang sampai saat naskah akademik ini disusun dan/atau dibentuk secara seksama, belum ada landasan hukum yang berbentuk Peraturan Daerah, sekaligus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah Di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

Politik hukum yang pertama yakni untuk mengisi ruang-ruang dari implementasi Penyelenggaraan Kerja Sama

Daerah. Dalam hal ini misalnya memberikan penguatan terhadap tumbuh dan berkembangnya inisiatif Perangkat Daerah untuk melakukan kerja sama selaras dengan urusan pemerintahan yang menjadi bidang tupoksinya. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah peran Perangkat Daerah menduduki posisi sentral sebab dari inisiatif sampai dengan pelaksanaan kerja sama seharusnya diinisiasi oleh Perangkat Daerah. Oleh sebab itulah dalam Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah memberikan ruang yang lebih luas kepada Perangkat Daerah untuk merencanakan Kerja Sama yang difasilitasi oleh TKKSD termasuk di dalamnya mempergunakan fasilitas Sistem Informasi Kerja Sama Daerah. Dengan model pengaturan semacam inilah diharapkan mekanisme dan proses Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah berbasis digital yang tentunya dapat diakses oleh semua pemangku kepentingan yang ada.

Selain itu, permasalahan dalam implementasi Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah timbul karena tidak sistematisnya pengaturan terkait penyelenggaraan kerja sama daerah. Lalu, tidak konkretnya kategorisasi pengaturan atas penyelenggaraan kerja sama apakah wajib atau sukarela termasuk dalam kaitannya dengan urusan kewenangan istimewa DIY yang akan dikerjasamakan. Oleh sebab itulah dalam Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah pengaturan mengenai kerja sama wajib dan suka rela, serta kerja sama dalam hal urusan keistimewaan juga dilakukan pengaturan. Khusus mengenai urusan istimewa titik tekan kerjasamanya adalah menyangkut urusan pertanahan, tata ruang dan kebudayaan. Di bidang urusan pertanahan dan tata ruang

seluruh mekanisme dan proses kerja sama tentu harus tetap melandaskan pada Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Sedangkan di bidang urusan keistimewaan Kebudayaan tentu tetap berdasarkan pada Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Selanjutnya, berkenaan dengan bentuk-bentuk *ius constituendum* yang mengakibatkan kebutuhan pembantuan dan/atau perumusan Rencana Peraturann Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, dapat dijabarkan sebagaimana berikut:

1. Pengaturan mengenai bentuk kerja sama yang mendesak diselaraskan dengan kondisi topografi DIY yang merupakan daerah rawan bencana, sehingga fokus Kerja sama daerah yang dimantapkan adalah bidang penanganan bencana, baik itu bencana alam maupun nonalam. Sinergi kerja sama daerah diarahkan kepada mitigasi bencana.
2. Pengaturan mengenai Kerja Sama Daerah dngan pihak swasta atau badan hukum privat diarahkan kepada pihak ketiga yang merupakan sektor swasta berbadan hukum dengan mempertegas dan memberikan kapastian hukum mengenai persyaratan pendirian sesuai peraturan perundang-undangan serta persyaratan kemampuan untuk melakukan kerja sama.
3. Pengaturan organisasi masyarakat dan lembaga nonpemerintah difokuskan kepada organisasi kemasyarakatan dan lembaga nonpemerintah yang

memilik AD/ART serta didirikan berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

4. Pengaturan atas penyelenggaraan kerja sama daerah secara elektronik sebagai bagian dari pelaksanaan *e-government* melalui apa yang dinamakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah.
5. Pengaturan mengenai pelibatan peran serta masyarakat yang dapat menggunakan fasilitas Sistem Informasi Kerja Sama Daerah.
6. Pengaturan yang tidak kalah penting adalah menyangkut Pemetaan Urusan pemerintahan yang akan dikerjasamakan. Pengaturan ini juga direkomendasikan untuk dapat diintegrasikan dalam penyusunan RPJMD dan RKPD.
7. Pengaturan peran Perangkat Daerah sebagai inisiator Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang juga diberi tanggungjawab untuk melakukan pelaporan.

Penerapan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, akan secara masif berdampak pada penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah dari segi mekanisme pelaksanaan, pengevaluasian, dan pengawasan. Pada segi pelaksanaan, dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah harus mampu secara tegas diidentifikasi tipe pelaksanaan dan organisasi pelaksanaannya. Tidak kalah pentingnya harus tetap dilakukan dengan pendekatan teoretis yaitu menurut teori reformasi birokrasi, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah.

Selain itu, akan dilakukan perubahan paradigma Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah untuk dapat dilaksanakan dengan berbasis elektronik, maka ruang-ruang

untuk berinovasi dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah tentu akan terbuka secara lebih luas. Hal tersebut tentunya akan kembali berpotensi membebani anggaran pendapatan daerah. Karena itu, diperlukan upaya digitalisasi birokrasi dalam pelaksanaan kerja sama daerah mulai dari penyusunan sistem, hingga pemeliharaan sistem kerja sama daerah berbasis elektronik itu sendiri.

Lain daripada itu, ketika Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah membebani Daerah khususnya terkait dengan penganggaran maka sudah barang tentu persetujuan DPRD DIY merupakan persyaratan yang perlu diatur lebih lanjut melalui mekanisme yang ada di dalam Peraturan tata terbit DPRD DIY. Hal ini mengingat pembiayaan Penyelenggaraan Kerja Sama bersumber dari APBD dan atau sumber pembiayaan lain yang sah serta dimungkinkan berasal dari sumber pembiayaan atau kesepakatan para pihak berdasarkan Perjanjian Kerja Sama.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Ada beberapa peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya dalam Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan:

- 1) Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait;
- 2) Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan
- 3) Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Kerja Sama Daerah.

Sehubungan dengan hal itu secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini antara lain sebagaimana tersebut di bawah ini.

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

Secara normatif ketentuan pasal-pasal di dalam UUD NRI 1945 memang tidak ada yang secara spesifik mengatur mengenai kerja sama daerah. Namun jika dikaitkan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dapat dijumpai ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Pasal 18 ayat (5) yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Kedua ketentuan ini dapat dikaitkan dengan penyelenggaraan kerja sama daerah karena dengan kedua pasal tersebut, Pemerintah Daerah dalam hal ini provinsi dapat menjalankan urusan pemerintahan secara mandiri dan berinisiatif untuk bekerja sama dengan Pemerintah Daerah lain dalam urusan pemerintahan yang sejenis atas dasar prinsip kesamaan kepentingan dalam rangka melakukan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan kemampuan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan otonomi daerah – yang dalam hal ini adalah otonomi seluas-luasnya – memberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi Pemerintah Daerah untuk berinisiatif dan berkreasi dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik itu urusan pemerintahan wajib maupun urusan pemerintahan pilihan. Inisiatif dan kreatifitas daerah yang sedemikian luas inilah membuka peluang pula untuk saling kerja sama antar daerah dilaksanakan.

Untuk menyelenggarakan kerja sama daerah sebagai konsekuensi adanya inisiatif dan kreatifitas daerah, maka perlu diatur dalam produk hukum yang memiliki kekuatan legitimasi yang cukup. Hal ini mengingat kerja sama daerah melibatkan dua entitas organisasi pemerintahan yang diakui oleh konstitusi dan dalam pengisiannya komponen utamanya yakni Kepala

Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Sehubungan dengan hal inilah, maka produk hukum penyelenggaraan kerja sama daerah tidaklah cukup hanya diatur dengan Peraturan Kepala Kepala yang hanya dibentuk secara “mandiri” oleh Eksekutif yakni Kepala Daerah. Produk hukum penyelenggaraan kerja sama haruslah dibentuk oleh dua lembaga yang sama-sama berkedudukan sebagai representasi rakyat daerah. Oleh sebab itu produk hukum yang paling tepat adalah Peraturan Daerah. Sehubungan dengan hal ini, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menyatakan secara tegas bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian, berdasarkan pada ketentuan UUD NRI 1945 tersebut, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta berwenang menyusun dan/atau membentuk Peraturan daerah yang dalam pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, menyebutkan bahwa Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk: a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis; b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat , c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya

Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pasal tersebut mengamanatkan bahwa kesejahteraan dan ketentraman masyarakat dan mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an haruslah diwujudkannyatakan.

Untuk mencapai tujuan tersebut Kerja sama Daerah merupakan salah satu langkah yang perlu dilakukan oleh karena berbagai potensi Sumberdaya sekaligus berbagai kelemahan kondisi sosial ekonomi dan wilayah di Yogyakarta perlu dikelola sedemikian rupa sehingga potensi yang ada dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin dan kelemahan yang ada dapat diminimalisir.

Dalam upaya untuk mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta, kerja sama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi atau konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Melalui kerja sama daerah, diharapkan Pemda DIY dapat meningkatkan kapasitas daerah dalam penggunaan sumberdaya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi local dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu Undang-Undang Keistimewaan DIY menjadi landasan yang sangat penting untuk diperhatikan dalam penyusunan Raperda Penyelenggaraan Kerja sama Daerah DIY ini

C. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pihak lain yang berkedudukan sebagai badan hukum privat, tentunya harus dilakukan secara fair, tidak diskriminatif, saling menguntungkan dan terbuka kesempatan yang sama bagi setiap badan hukum privat atau pihak swasta. Oleh sebab itu ketentuan yang termaktup dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga menjadi dasar bagi pembentukan dan/atau penyusunan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau atas penggunaan jasa tertentu oleh suatu pelaku atau suatu kelompok pelaku usaha. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Dengan melandaskan pada kedua pengertian tersebut, maka dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Daerah tentu saja harus dihindari pola-pola kerja sama yang bersifat monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini mengingat mengingat mau tidak mau, suka tidak suka, dalam paradigma pasar bebas saat ini haruslah tetap dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari dan mematikan bekerjanya

mekanisme pasar (market mechanism) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen. Oleh sebab itu jika dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah mengandung aspek monopoli dan oligopoli tentunya justru akan merugikan masyarakat khususnya dalam mendapatkan pelayanan. Dengan demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pada hakikatnya merupakan pengarah dan sekaligus batasan bagi penyelenggaraan Kerja Sama daerah dengan tetap memperhatikan aspek kerja sama yang saling menguntungkan, terbuka, berlaku bagi semua dan utamanya dipergunakan untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan demi kesejahteraan umum rakyat di masing-masing daerah.

D. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-undang ini menjadi penting untuk dikemukakan dalam kaitannya dengan evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan terkait karena sangat berhubungan dengan persoalan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD ketika penyelenggaraan kerja sama daerah dilaksanakan. Hal ini mengingat penyelenggaraan Kerja sama daerah tentu akan berdampak pada persoalan tersebut dan oleh karena itu aspek-aspek yang terkait dengan perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang ini, seperti:

- a) pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b) pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c) pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran Negara;
- d) pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;

- e) pengelolaan kas;
- f) pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g) pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h) penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i) penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/ APBD;
- j) penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k) pengelolaan Badan Layanan Umum; dan
- l) perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD, harus menjadi basis dan rambu-rambu bagi Daerah dalam penyelenggaraan Kerja Sama daerah. Hal ini mengingat penyelenggaraan kerja sama Daerah, apakah itu dilakukan antar Daerah, antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Daerah di luar negeri, atau antara Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga, aspek-aspek perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak boleh disimpangi, mengingat Pemerintah Daerah itu merupakan bagian dari sistem ketatanegaraan dalam garis vertikal yang dalam pengelolaannya jelas akan mempergunakan asset-asset yang dimiliki oleh negara yang terangkum dalam perbendaharaan negara.

E. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang ini keberadaan Peraturan Daerah telah diakui. Hal ini nampak jelas diatur dalam ketentuan Pasal 14 yang menyatakan 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. Ketentuan seperti ini menegaskan bahwa kerja sama daerah guna meningkatkan daya efektifitas dan kreatifitas daerah secara bersama-sama dengan daerah lain sebaiknya mempergunakan produk hukum Peraturan Daerah. Penggunaan produk hukum daerah berjenis Peraturan Daerah ini sekaligus juga memberikan tempat bagi kondisi khusus daerah maupun penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan jika dicermati dalam khasanah regulasi yang berkaitan dengan kerja sama daerah dijumpai banyak peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang mengatur tentang kerja sama daerah, dan oleh sebab itulah produk hukum daerah berbentuk Peraturan Daerah memiliki rasio legis untuk dibentuk dalam rangka mengatur penyelenggaraan kerja sama daerah. Namun ketika penyelenggaraan kerja sama daerah hendak diatur dalam produk hukum berbentuk Peraturan Daerah, maka materi muatannya harus lebih bersifat spesifik, teknis, dan melengkapi Peraturan

Perundang-undangan yang tinggi tingkatannya. Lain daripada itu Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari sistem Peraturan Perundang-Undang nasional, pada tataran proses pembentukannya terikat pada:

- a. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik;⁷⁶ dan
- b. Asas-asas yang terkait dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan.⁷⁷

Oleh sebab itulah dalam rangka menyusun Naskah Akademik Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini, basis pembentukannya mempergunakan dasar hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta Lampiran I dan Lampiran II yang terkandung di dalamnya sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

F. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.

Keterkaitan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 sangatlah erat bahkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini menjadi dasar hukum bagi aktifitas penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Aktifitas

⁷⁶ Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷⁷ Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersebut nampak jelas diatur di dalam ketentuan Pasal 363 sampai dengan Pasal 369. Di dalam ketentuan Pasal-pasal tersebut, antara lain ditegaskan:

- a. Kerja sama daerah dapat diadakan oleh Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rayat dengan melandaskan ada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik dan saling menguntungkan.
- b. Kerja sama daerah dapat dilakukan oleh Daerah dengan: daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri.
- c. Kerja sama daerah dengan daerah lain dikategorikan sebagai kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.
- d. Kerja sama wajib merupakan kerja sama antar Daerah yang berbatasan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas batas, dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama. Kerja sama ini mencakup: kerja sama antar Daerah provinsi, kerja sama antar Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya, kerja sama antar Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda, kerja sama antar Daerah kabupaten/kota dari Daerah provinsi yang berbeda, dan kerja sama antar Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.
- e. Pengambilalihan oleh Pemerintah Pusat urusan pemerintahan yang dikerja samakan jika kerja sama wajib antar Daerah yang melibatkan provinsi tidak dilaksanakan.
- f. Pengambilalihan kerja sama wajib yang dilakukan Kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat jika tidak dilaksanakan.

- g. Pembentukan sekretariat kerja sama untuk melaksanakan kerja sama wajib Daerah yang berbatasan.
- h. Pendanaan sekretariat kerja sama yang dibebankan kepada APBD masing-masing Daerah.
- i. Pembentukan asosiasi untuk mendukung kerja sama antar daerah.
- j. Bantuan dana Pemerintah Pusat untuk melaksanakan Kerja sama wajib antar Daerah melalui APBN.
- k. Pendelegasian pengatuan Kerja Sama Daerah dengan Peraturan Pemerintah.

Menyimak pengaturan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kerja sama daerah, maka dapat ditarik pemahaman bahwasanya Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini sejatinya merupakan salah satu manifestasi dari keberadaan Peraturan Daerah yakni untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Kendati dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah persoalan Kerja Sama Daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, namun tidak ada salahnya jikalau Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah tetap dibentuk di masing-masing daerah karena adanya pertimbangan kondisi khusus masing-masing daerah, dan ini juga merupakan manifestasi keberadaan produk hukum daerah semacam Peraturan Daerah.

G. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Pada dasarnya Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dimaksudkan untuk digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sehingga apabila terdapat Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang wajib diserahkan kepada Pengelola Barang. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini juga sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang pada prinsipnya menyatakan bahwa Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang Keuangan Negara bertindak sebagai *Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia yang berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional*.

Dengan demikian, keterkaitan antara Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dengan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah tentunya sangat erat karena dalam kerangka Kerja Sama daerah tersebut dipastikan akan mempergunakan barang-barang milik

Daerah. Kendati secara spesifik pengaturan Pengelolaan Barang Milik Daerah yang melakukan Kerja Sama Daerah tidak diatur secara spesifik, namun dari beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah ini secara jelas, pasti dan nyata harus tetap memperhatikan hal-hal antara lain menyangkut: perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dengan demikian, ketika Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah akan dilaksanakan baik dalam proses pendahuluan sampai dengan proses implementasi Kerja Sama Daerah, Pengelolaan Barang Daerah, khususnya bagi Daerah yang melakukan Kerja Sama harus diatur sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini. Pengaturan lebih lanjut bagaimana, tentu akan dijabarkan dalam Bab-bab berikutnya di dalam Naskah Akademik ini.

H. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah.

Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan Pasal 369 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Keberadaan Peraturan Pemerintah ini menggantikan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.

Jika diperhatikan dalam konteks pendelegasiannya, Pasal 369 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka frasa yang digunakan adalah **“diatur dengan peraturan Pemerintah”**, bukan **“diatur dalam Peraturan Pemerintah”**. Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah tentang kerja sama ini tidak digabungkan dengan Peraturan Pemerintah lain yang diperintahkan atau didelegasikan oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tafsir dan/atau pandangan seperti ini dilandasi oleh petunjuk dalam Lampiran II Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Lampiran II Nomor 201 sampai dengan 205 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan sebagai berikut:

“201. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... **diatur dengan**

... .

202. Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... **diatur dengan atau berdasarkan**

... .

203. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh

didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan mengenai **diatur dengan**.....

204. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat Ketentuan mengenai diatur **dengan atau berdasarkan**.....

205. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai ... **diatur dalam**”

Jika diperhatikan petunjuk tersebut di atas, maka dapat ditarik pemahaman, **pertama**, nomenklatur yang digunakan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah jelas dan tegas hanya menyebut **“Kerja Sama Daerah”**, tidak seperti Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, yang mempergunakan nomenklatur **“Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah”**.

Penggunaan Nomenklatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah memang selaras dengan Undang-Undang yang menjadi dasar hukum masing-masing Peraturan Pemerintah tersebut.

Menurut Pasal 197 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, dinyatakan bahwa tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 195 dan Pasal 196 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Rumusan norma ini lagi-lagi mempergunakan frasa **“diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”**,

sehingga esensi keberadaan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah sama dengan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah yang dalam desain legislatif draftingnya mempergunakan pola pendelegasian sebagaimana dimaksud oleh UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang dalam konsepsi cara penggunaan frasanya sama dengan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berpijak dari pemahaman tersebut, maka jika secara khusus Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah dikaitkan dengan Raparda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dapat diketahui bahwasanya norma-norma yang ada di dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah ini tidak ada satupun yang secara tegas gamblang dan jelas mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Daerah ataupun Peraturan Kepala Daerah baik itu untuk Daerah provinsi maupun Daerah kabupaten/kota. Lalu pertanyaannya apakah dengan demikian Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dibentuk ini menjadi tidak memiliki landasan yuridis?

Jawaban atas pertanyaan tersebut tetap memiliki landasan yuridis, sebab keberadaan suatu Peraturan Daerah di samping untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, menyelenggarakan kewenangan otonomi dan tugas pembantuan, juga untuk

menampung kondisi khusus suatu Daerah.⁷⁸ Dengan demikian penyusunan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dapat dikategorikan secara yuridis untuk mengatur kondisi khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkaitan dengan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Oleh sebab itu dalam perumusan norma Raperda ini tentu lebih mengedepankan aspek-aspek khusus dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

I. Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Seiring dengan perjalanan waktu dan meningkatnya Pembangunan Infrastruktur di tanah air tentu dibutuhkan dana yang sangat besar dan ini jelas akan terasa berat apabila hanya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Daerah (APBN dan APBD). Oleh sebab itulah dibutuhkan peran swasta atau Badan Usaha untuk ikut terlibat dalam pembangunan infrastruktur melalui skema kerja sama. Sehubungan dengan hal itu, maka untuk membahas perihal Hubungan Kelembagaan Kementerian/Lembaga Dalam Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), haruslah dikaitkan dengan landasan hukum, yakni pada Peraturan Perundang-Undangan berikut pemahaman tekstual maupun kontekstual.

⁷⁸ Pasal 14 Undang-Undang No. 12 Taun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Produk Hukum yang menjadi Dasar KPBU adalah Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Dunia Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut Perpres tentang KPBU). Menurut konsideran “mengingat” yang dalam konteks Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dasar hukum dibentuknya suatu produk Peraturan Perundang-undangan, Perpres KPBU ini dibentuk berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian jika dilakukan pendekatan hermeneutik, maka Perpres tentang KPBU tersebut secara materiil “mirip” undang-undang, namun secara formil berada dibawah undang-undang. Dengan demikian, untuk membahas kaitannya Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah khususnya terkait Kerja Sama dengan Pihak Ketiga dan/atau Badan Usaha, maka rujukan utamanya tidak lain adalah Perpres tentang KPBU. Kendati dalam pelaksanaan tentu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Pasal 1 angka 6 Perpres tentang KPBU, menyatakan bahwa Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut sebagai KPBU adalah kerja sama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/ Kepala Lembaga/ Kepala Daerah/ Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

Legisprudence (teori hukum yang muncul karena hukum tertulis/Paraturan Perundang-undangan) tersebut menunjukkan bahwa **pertama**, posisi Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah memiliki legalitas wewenang untuk menetapkan (dapat ditafsirkan: menentukan) spesifikasi yang akan dikerjakan samakan dengan Badan Usaha. **Kedua**, kerja sama tersebut ditujukan dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan sumber daya baik sebagian atau seluruhnya dari Badan Usaha. Penetapan sebagaimana dimaksud dalam point pertama produk hukumnya dapat berbentuk Peraturan Perundang-undangan yang norma hukumnya bersifat **deurhaftig**, maupun dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara yang norma hukumnya bersifat **einmalig**. Mengapa bisa demikian, jawabnya adalah karena dalam konteks Ketentuan Umum yang intinya adalah **legisprudence** memang tidak memberikan batasan norma pelaksanaan yang lebih teknis, sebab hal itu akan dirumuskan dalam tataran praksis yang diatur dalam norma pasal-pasal berikutnya.

Kemudian dalam Pasal 4 huruf c Perpres tentang KPBU menegaskan bahwa KPBU dilakukan berdasarkan prinsip Bersaing, yakni pengadaan mitra kerja sama Badan Usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat. Ketentuan yang bersifat filosofis konseptual idealis ini tentu harus diwujudkan dalam dataran praksis, sehingga setiap Badan Usaha memiliki kesempatan yang sama berkontribusi dalam KPBU. Dan ini tentu harus dierjemahkan dalam Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah khususnya manakala Daerah khususnya DIY akan

melakukan Kerja Sama Dengan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur.

Lebih lanjut dalam Bab III Perpres tentang KPBU mengatur tentang Jenis Infrastruktur dan Bentuk Kerja sama. Untuk jenis infrastruktur dibagi menjadi dua yakni infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial (Pasal 5 ayat 1). Kedua jenis infrastruktur tersebut masing-masing tidak dipisahkan secara khusus, mana yang tergolong infrastruktur ekonomi dan mana yang tergolong infrastruktur sosial. Hal ini nampak jelas dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan:

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 limbah setempat;
- g. infrastruktur sistem pengelolaan sampah;
- h. infrastruktur telekomunikasi dan informatika;
- i. infrastruktur ketenagalistrikan;
- j. infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan;
- k. infrastruktur konservasi energi;
- l. infrastruktur 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 masyarakat; dan
- s. infrastruktur perumahan rakyat.

Ketentuan tersebut di atas juga menunjukkan bahwa jenis infrastruktur yang dimaksud telah pasti, artinya telah dikunci jenisnya oleh Perpres tentang KPBU dan tidak akan dijumpai adanya penambahan jenis infrastruktur sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini. Mengapa demikian? Karena

rumusan Pasal 5 ayat (2) tersebut mempergunakan frasa **“mencakup”** bukan **“antara lain”**. Jika ketentuan mengenai jenis infrastuktur sebagaimana dimaksud dalam Perpres tentang KPBU tersebut dikaitkan dengan Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dilaksanakan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan, maka jenis-jenis infrastruktur tersebut ada yang secara langsung ataupun tidak langsung berkaitan dengan Urusan Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan yang dimaksud adalah:

- a. Infra struktur sumber daya air dan irigasi;
- b. infrastruktur air minum;
- c. infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat;
- d. infrastruktur sistem pengelolaan limbah setempat;
- e. infrastruktur sistem pengelolaan sampah;
- f. infrastruktur telekomunikasi dan informatika;
- g. infrastruktur perkotaan;
- h. infrstruktur fasilitas pendidikan;
- i. infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian;
- j. infrastruktur kawasan;
- k. infrastruktur pariwisata;
- l. infrastruktur kesehatan;

Oleh sebab itulah antara Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan Perpres tentang KPBU memiliki keterkaitan, dan untuk itulah ketika Kerja Sama Daerah yang dirumuskan dalam Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah menyangkut Kerja Sama Pemerintah DIY dengan Badan Usaha, maka dasar hukum perumusannya harus mempergunakan Perpres tentang KPBU ini.

J. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bapenas No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha.

Di dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bapenas No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha, jenis-jenis infrastruktur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) Perpres tentang KPBU masih dijabarkan lagi kedalam infrastruktur yang lebih terperinci dengan mempergunakan frasa norma **“antara lain”** dalam pengaturan. Frasa “antara lain” ini menurut teori perundang-undangan merupakan norma yang bersifat terbuka, artinya jenis infrastruktur yang akan di KPBU-kan masih dapat bertambah. Khusus untuk infrastruktur jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b Permen PPN/ Kepala Bapenas No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, antara lain: 1. Jalan arteri, jalan kolektor dan jalan lokal; 2. Jalan tol; dan/ atau 3. Jembatan tol. Disamping itu, Permen PPN/ Kepala Bapenas ini juga memberikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 yang berbunyi:

- (1) Menteri/ Kepala Lembaga/ Kepala Daerah dapat melaksanakan KPBU selain jenis infrastruktur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.
- (2) Menteri/ Kepala Lembaga/ Kepala daerah mengajukan permohonan KPBU untuk jenis Infrastruktur lain kepada Menteri Perencanaan.
- (3) KPBU untuk jenis infrastruktur lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Menteri Perencanaan.

Dengan demikian, Ketentuan di atas membuka kemungkinan dikembangkannya KPBU lain setelah mendapat persetujuan Menteri Perencanaan, dan apabila hal ini diterapkan dalam

Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, maka ketentuan di atas tentu mengikat dan harus dijabarkan dalam materi muatan Raperda dimaksud.

K.Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga

Jika diperhatikan secara seksama Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, maka di dalam norma Pasal ataupun ayatnya terdapat pendelegasian pelaksanaan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri sebanyak 7 (tujuh) Peraturan Menteri. Ketujuh Peraturan Menteri tersebut semua mempergunakan frasa ***“diatur dalam Peraturan Menteri”***. Hal ini berarti ketujuh Peraturan Menteri tersebut dapat digabungkan menjadi satu Peraturan Menteri. Sehubungan dengan hal tersebut, maka materi muatan yang didelegasikan kepada Peraturan Menteri, adalah:

1. Tahapan Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD) dan materi muatan dokumen KSDD;
2. Sekretariat Kerja Sama;
3. Pengambilalihan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerja samakan;
4. Tata cara pemberian bantuan keuangan;
5. Tata cara Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) ;
6. Tata cara Kerja Sama Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL);
7. Tata cara pelaporan pelaksanaan KSDPL dan KSDLL

Dari tujuh norma Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah tersebut, penggabungan kedalam Peraturan Menteri Dalam Negeri dilakukan berdasarkan dua kategori. Kedua kategori inilah yang kemudian melandasi munculnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

L. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri tidak ada norma pasal maupun ayat yang secara tegas dan jelas mendelegasikan kepada Peraturan Daerah. Hal ini tidak berarti perumusan dan/atau pembentukan Naskah Akademik Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dikatakan tidak memiliki landasan yuridis. Penyusunan Naskah akademik ini tetap memiliki landasan yuridis, karena kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut hanya memberikan petunjuk normatif tentang Tata Cara, dan oleh sebab itulah Raperda DIY tentang

Penyelenggaraan Kerja Sama haruslah bermateri muatan implementasi dari tata cara yang dimaksud dalam kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri ini. Dengan demikian konsekuensi rasio logisnya, materi muatan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah harus berisi norma-norma implementatif teknis selaras dengan kondisi khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sekretariat DPRD DIY

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Membangun daerah saat ini dan terutama dalam merespon tantangan ke depan tentu tidak bisa lagi hanya mengandalkan cara-cara konvensional biasa (*business as usual*). Kerja Sama yang berbasis saling menguntungkan demi peningkatan kesejahteraan umum rakyat Daerah, di mana titik tumpunya adalah peningkatan produktivitas semua *stakeholders* dalam suatu daerah, menjadi kunci untuk membangun daerah sendiri (domestik) maupun bersama-sama dengan daerah-daerah lain, termasuk pemerintah daerah di negara lain, dan pihak ketiga. Di sini, daerah diharapkan memiliki kemampuan untuk melakukan Kerja Sama Daerah dengan mengembangkan sumber daya manusia, sumber daya alam, modal sosial, fiskal, infrastruktur, teknologi, kelembagaan, dan regulasi bersama-sama dengan mitra kerja sama yang dikehendaki.

Demi keperluan tersebut, suatu politik hukum berupa pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur persiapan dan pengembangan Kerja Sama Daerah perlu dilakukan. Dari sisi kebutuhan hukum, respon atas kondisi empirik (sosiologis) dan mengisi kekosongan atau ketidaklengkapan pengaturan dan bahkan mungkin ketiadaan produk hukum (landasan yuridis) yang mengatur khusus perihal Kerja Sama Daerah jelas harus dibentuk suatu Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Pembuatan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini tentu harus didasarkan secara penuh kepada landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Isi

rumusan mencerminkan abstraksi atas hasil kajian teoritis, fakta (kondisi) empirik, serta evaluasi atas produk hukum dan urgensi pembentukan suatu Peraturan Daerah. Metodologi kerja demikian mengharuskan penyusunan Bab IV Naskah Akademik ini agar mengakomodir abstraksi dari uraian bab-bab terdahulu, terutama kajian terotik/konseptual dan perkembangan kebijakan pengembangan Kerja Sama Daerah yang pernah ada selama ini. Hasil kajian tersebut menuntun para pembentuk Peraturan Daerah kepada urgensi akan dibentuknya suatu Peraturan Daerah khusus perihal Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan jangkauan pengaturan secara material (muatan isi) tercermin dalam Bab V berikutnya.

A. Landasan Filosofis

Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itulah cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat yang bersangkutan. Dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah harus tercermin dalam

pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Selain Pancasila, Filosofi yang mendasari pembangunan daerah DIY adalah Hamemayu Hayuning Bawana, sebagai cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya. Hakekat budaya adalah hasil cipta, karsa dan rasa, yang diyakini masyarakat sebagai sesuatu yang benar dan bermanfaat. Demikian pula budaya Jawa, yang diyakini oleh masyarakat DIY sebagai salah satu acuan dalam hidup bermasyarakat, baik ke dalam maupun ke luar. Enam nilai dasar budaya (Hamemayu Hayuning Bawana, Sangkan Paraning Dumadi, Manunggaling Kawula Gusti, Tahta Untuk Rakyat, Golong-Gilig Sawiji Greget Sengguh Ora Mingkuh, Catur Gatra Tunggal dengan Sumbu Tugu-Krapyak, dan Pathok Negara) dalam konteks keistimewaan Yogyakarta perlu didudukkan sebagai nilai rujukan deskriptif dan preskriptif, serta perlu dijabarkan sebagai pemandu gerak nyata kehidupan di Yogyakarta. Dalam pemahaman seperti itu, maka konsep ini memiliki kapasitas luas menjadi rujukan hidup bermasyarakat baik bagi lingkungan keluarga, masyarakat maupun lingkungan yang lebih luas (negara).

Berdasarkan filosofi yang mendasari pelaksanaan pembangunan di DIY tersebut, maka landasan filosofis Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah didasarkan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung kelancaran pembangunan di Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hamemayu Hayuning Bawono bermakna suatu filosofi kepemimpinan yang mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat dan mendorong terciptanya sikap serta perilaku hidup individu yang

menekankan keselarasan dan keserasian antara sesama manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan ilahi dalam melaksanakan hidup dan kehidupannya⁷⁹. Dengan demikian Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan kerja sama daerah di DIY juga harus dilandaskan pada upaya untuk mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pemeliharaan lingkungan hidup yang dituangkan dalam setiap-pasal-pasalnya.

Landasan filosofis seperti ini selaras dengan rumusan Mukadimah UUD NRI 1945 Alinea IV yang menyatakan: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.

Nilai-nilai filosofis yang ada dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta juga merupakan pilar yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan kerjasama daerah DIY.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memuat tentang 5 kewenangan DIY dalam urusan Keistimewaan. Kewenangan tersebut yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Selain memuat tentang kewenangan, pada Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa :

⁷⁹ <https://www.yumpu.com/id/document/read/36791835/bab-ii-kebijakan-pemerintah-daerah-dppka-diy>

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan pemerintah yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka tunggal ika dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menciptakan pemerintahan yang baik, dan melembagakan peran serta tanggung jawab Kasultanan/Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Berdasarkan tujuan tersebut maka setiap peraturan daerah yang disusun dan diberlakukan di lingkungan Pemda DIY diharapkan juga memiliki maksud dan tujuan yang mendukung tujuan pengaturan Keistimewaan DIY, tidak terkecuali dalam penyusunan Raperda penyelenggaraan kerjasama daerah ini.

Tujuan pengaturan keistimewaan DIY tersebut pada dasarnya sejalan dengan maksud dari Kerjasama Daerah dengan Daerah lain (KSDD), maupun Kerjasama daerah dengan Pihak Ketiga (KSDPK) seperti yang tercantum dalam Pasal 1 Permendagri No 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerjasama Daerah dengan Daerah lain dan Kerjasama Daerah dengan Pihak Ketiga yang menyebutkan bahwa Kerjasama daerah merupakan usaha bersama yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Tujuan untuk mewujudkan pemerintah yang demokratis seperti yang dimaksud dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mendasari penyusunan Raperda Penyelenggaraan Kerjasama Daerah DIY dalam mengatur tentang keterlibatan OPD dan juga masyarakat dalam menetapkan urusan pemerintahan yang berpotensi dan

dapat dikerjasamakan. Selain itu pemerintahan yang demokratis juga dapat dicerminkan melalui pengaturan kerjasama yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut mengontrol dan mengevaluasi penyelenggaraan kerjasama daerah. Hal ini dapat diterapkan dalam penetapan asas perda penyelenggaraan kerjasama daerah yaitu asas Partisipatif dan asas keterbukaan.

Melalui Perda tentang penyelenggaraan Kerjasama Daerah, tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat yang dimaksud dalam Undang-undang Keistimewaan DIY dapat diupayakan melalui pengaturan penyelenggaraan kerjasama daerah dalam berbagai urusan pemerintahan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat. Juga pengaturan yang mendorong diadakannya pemetaan urusan pemerintahan yang dapat dikerjasamakan agar dengan bekerjasama dengan daerah lain, pihak ketiga maupun kerjasama daerah dengan Luar Negeri maka tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan ketentraman tersebut segera dapat tercapai.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka tunggal ika dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti yang dimaksudkan dalam undang-undang keistimewaan DIY, Perda penyelenggaraan kerjasama daerah tentu saja sangat mendukung dalam mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa sehingga menjamin ke-bhineka tunggal ika. Kerjasama daerah yang penyelenggaraannya diatur dengan baik juga akan mengurangi kemungkinan terjadinya konflik antar daerah yang diakibatkan kesalahpahaman pengelolaan wilayah yang berbatasan, dan juga mengurangi egosentisme kedaerahan. Apalagi DIY merupakan

kota pelajar sekaligus Daerah Pariwisata yang banyak dikunjungi wisatawan baik dari dalam maupun dari Luar Negeri. Daya tarik warisan budaya yang terpelihara dan potensi sumber daya alam yang ada di DIY diharapkan dapat menjadi daya tarik bagi daerah lain dan atau pihak ketiga untuk melakukan kerjasama dengan pemerintah daerah DIY.

Perda tentang penyelenggaraan kerjasama daerah juga mendukung terciptanya pemerintahan yang baik, oleh karena tujuan dari kerjasama daerah selain untuk mensejahterakan masyarakat juga untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga jika Perda tentang penyelenggaraan kerjasama daerah dapat tersosialisasikan dan terimplementasi dengan baik maka cita-cita dan harapan untuk mewujudkan pengaturan Keistimewaan DIY semakin nyata.

Dalam upaya melembagakan peran serta tanggung jawab Kasultanan/Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa, kerjasama daerah merupakan wadah atau platform untuk mengembangkan budaya Yogyakarta dengan cara berkolaborasi dengan budaya dari daerah lain yang sejalan, dengan tetap memelihara warisan budaya di DIY.

B. Landasan Sosiologis

Menurut Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang menyatakan bahwa Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa

peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Daerah Istimewa Yogyakarta menghadapi permasalahan-permasalahan kemasyarakatan, seperti halnya wilayah lain di Indonesia. Dalam penanganannya memerlukan pendekatan khusus, sebab dipengaruhi keunikan dan budaya yang berkembang di masyarakat. Kebutuhan empiris tersebut, merupakan suatu konsekuensi dari dinamisasi perkembangan yang terjadi di masyarakat seiring dengan berbagai tuntutan kebutuhan yang semakin meningkat. Kebutuhan yang dewasa ini menjadi bagian dari pola kehidupan masyarakat antara lain kebutuhan Kerja Sama untuk menangani kebutuhan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dan memberikan dukungan pada pembangunan daerah.

Landasan sosiologis memberikan pemahaman bahwa pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, dan perkembangan sosial, ekonomi-politik, serta kesadaran dan kebutuhan hukum masyarakat. Apabila masyarakat berubah, maka nilai-nilai pun akan ikut mengalami perubahan.

Suatu peraturan perundangan harus mencerminkan kehidupan sosial masyarakat yang ada. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami dan sesuai dengan kondisi yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan demikian Peraturan perundangan yang dirumuskan akan dapat diimplementasikan dengan tepat dan tidak akan banyak mengalami kendala.

Masing-masing daerah memiliki potensi dan keunggulan sumber daya yang berbeda-beda. Pengaturan kerja sama daerah merupakan upaya untuk mendorong pihak-pihak yang terkait

dalam menggali dan mengembangkan potensi Daerah sehingga potensi yang ada dapat memberikan hasil dan manfaat secara optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut akan dapat dicapai jika dalam proses perumusan peraturan daerah, implementasi, monitoring dan evaluasinya dapat melibatkan masyarakat. Dengan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan kerja sama daerah diharapkan pihak-pihak yang langsung terlibat dalam penyelenggaraan kerja sama akan lebih termotivasi untuk dapat mencapai hasil kerja sama yang menguntungkan, dan akuntabilitasnya dapat terselenggara dengan tepat.

C. Landasan Yuridis

Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya

lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah, jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Oleh sebab itu Landasan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah DIY Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, khususnya yang memerintakan penerbitan Peraturan Daerah tersebut diantaranya:

a. Aspek *legislatif drafting*:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Aspek substansi:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;

3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015;
4. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah;
6. Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur;
7. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bapenas No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Menurut Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya.

Sehubungan dengan hal itu, jangkauan arah dan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah pada hakikatnya dirumuskan dan/atau disusun untuk:

1. Penyesuaian terhadap adanya kebutuhan hukum melalui produk hukum yang berbentuk Peraturan Daerah, karena produk hukum daerah jenis ini memiliki kekuatan legitimasi dalam legislasi yang cukup memadai mengingat dibentuk atas persetujuan bersama organ daerah yang sama sama merupakan representasi rakyat yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga merupakan representasi rakyat DIY bidang penyelenggara eksekutif dan secara legitimasi

- merupakan pengemban UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Penyesuaian terhadap adanya kebutuhan pembentukan regulasi penyelenggaraan kerja sama daerah yang disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya di bidang Kerja Sama Daerah;
 3. Sebagai pedoman yuridis bagi Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah; dan
 4. Memastikan ruang lingkup kewenangan, tugas, tanggungjawab, dan kewajiban Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Berangkat dari Jangkauan arah dan pengaturan tersebut, maka di bawah ini disampaikan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana disebutkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, maka ruang lingkup materi muatan yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah meliputi:

1. Judul

Penulisan judul Peraturan Daerah, dibuat simple, singkat dan sederhana namun tentu saja harus mencerminkan dan/atau menggambarkan keseluruhan isi dari muatan materi Peraturan Daerah tersebut. Sehubungan hal ini lebih tepat dan aplikatif judul Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Dengan

mempergunakan judul tersebut maka pengaturan dalam Peraturan Daerah ini tidak sebatas pada pelaksanaan Kerja Sama yang dilakukan secara operasional, sebab hal ini bisa didelegasikan kepada Peraturan yang lebih Rendah semisal Peraturan Kepala Daerah, melainkan judul tersebut memberikan ruang pengaturan yang lebih prinsipiil, paradigmatis dan konseptual yuridis dalam kaitannya proses dan mekanisme terjadinya Kerja Sama Daerah serta seluk-beluk yang harus diindahkan secara hukum terbaik dengan Kerja Sama Daerah.

2. Pembukaan

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Konsideran;
 - 1) bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung kelancaran pembangunan, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu melaksanakan Kerja Sama Daerah dengan pihak lain guna mendukung tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) bahwa dinamisasi perkembangan yang terjadi di masyarakat seiring dengan berbagai tuntutan kebutuhan yang semakin meningkat memerlukan Kerja Sama Daerah untuk menangani kebutuhan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dan memberikan dukungan pada pembangunan daerah;
 - 3) bahwa Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara khusus mengatur penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang selaras dengan kondisi Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini belum terwujud;

4) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c maka perlu menetapkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah;

d. Dasar Hukum;

Dalam ketentuan dasar hukum harus memuat hal-hal yang berisi alasan yuridis peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Pada prinsipnya landasan yuridis yang dimaksud tidak lain adalah landasan hukum lembaga pembentuk Peraturan Daerah dan landasan hukum peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Namun berdasarkan penelusuran sinkronisasi, tidak ada satupun Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya yang memerintahkan agar dibentuk Peraturan Daerah yang terkait dengan Kerja Sama Daerah. Oleh sebab itulah dasar hukum yang dijadikan acuan dalam Penyusunan naskah Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah ini mencakup antara lain:

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950

tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);

- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
- 6) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);
- 7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 tentang Berlakunya Undang-Undang Nomor 2, 3, 10, dan 11 Tahun 1950 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 58);
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533);
- 10) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
- 11) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62);
- 12) Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bapenas Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 829);

- 13) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 371);
- 14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 513);
- 15) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4);

e. Diktum

Dalam Diktum memuat pernyataan memutuskan untuk menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dibuat dan ditetapkan pejabat yang berwenang.

3. Batang Tubuh yang diusulkan meliputi:

- | | |
|----------|--|
| Bab I | : Ketentuan Umum |
| Bab II | : Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah |
| Bab III | : Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain |
| Bab IV | : Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga |
| Bab V | : Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri |
| Bab VI | : Kelembagaan |
| Bab VII | : Pembiayaan Kerja Sama Daerah |
| Bab VIII | : Perubahan |
| Bab IX | : Berakhirnya Kerja Sama |

Bab X	: Penyelesaian Perselisihan Kerja Sama Daerah
Bab XI	: Pelaporan Kerja Sama Daerah
Bab XII	: Pemantauan dan Evaluasi
Bab XIII	: Peran Serta Masyarakat
Bab XIV	: Sistem Informasi Kerja Sama Daerah
Bab XV	: Ketentuan Peralihan
Bab XVI	: Ketentuan Penutup

C. Rancangan Peraturan Daerah

Dalam kerangka penyusunan Peraturan Daerah selain mencakup judul, pembukaan, juga harus menguraikan mengenai ketentuan batang tubuh. Adapun ketentuan batang tubuh secara umum memuat substansi yang dituangkan dan dirumuskan dalam bab-bab, bagian, paragraf dan pasal-pasal. Secara umum di dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memuat mengenai ketentuan umum, materi pokok, ketentuan penutup yang dapat diuraikan hal-hal sebagai berikut.

1. Ketentuan Umum

Menurut Lampiran II nomor 98 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Ketentuan Umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang

mencerminkan asas, maksud, dan tujuan, tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Ketentuan umum yang dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, sebagai berikut:

a. Pengertian

- 1) Daerah adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2) Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- 4) Gubernur adalah Kepala Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat DPRD DIY adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 6) 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.
- 7) Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah adalah seluruh proses dan mekanisme yang dilakukan oleh Pemerintah

Daerah dari Persiapan sampai dengan Pelaporan Kerja Sama Daerah.

- 8) 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.
- 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) Pemetaan Urusan Pemerintahan adalah penyusunan data potensi mengenai urusan pemerintahan yang akan dikaitkan dengan perencanaan kegiatan dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 13) Mitra Kerja Sama adalah Daerah lain, pihak ketiga, lembaga atau pemerintah daerah negara lain yang ditetapkan sebagai partner atau pasangan kerja dalam menjalankan kerja sama melalui proses sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.
- 14) Pihak Ketiga adalah pihak swasta atau badan hukum privat, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga nonpemerintah yang lain.
- 15) Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri adalah lembaga atau pemerintah daerah yang menjadi bagian dari negara lain, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 16) Kerja Sama Wajib adalah Kerja Sama antar-Daerah yang berbatasan untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah dengan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
- 17) Sistem Informasi Kerja Sama Daerah adalah suatu tatanan yang mengkombinasikan antara aktivitas proses kegiatan dan teknologi untuk mendukung manajemen operasionalisasi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 18) Kesepakatan Bersama adalah dokumen kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau Daerah dengan Pihak Ketiga, yang berisi kesepakatan yang isinya bersifat umum. (Permendagri No 22/2020)

- 19) Perjanjian Kerja Sama yang selanjutnya disingkat PKS adalah dokumen kerja sama antara Daerah dengan Daerah lain dan/atau Daerah dengan pihak Ketiga, yang memuat hak dan kewajiban.
- 20) Sekretariat Kerja Sama adalah lembaga yang dibentuk untuk memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan Kerja Sama antar Daerah.
- 21) Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD adalah tim yang dibentuk oleh Gubernur untuk memfasilitasi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.
- 22) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Gubernur DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan DIY.

b. Asas Kerja Sama Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, asas-asas yang perlu diperhatikan dan diterjemahkan ke dalam keseluruhan materi muatan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah adalah:

- 1) Kepentingan umum: kerjasama daerah tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- 2) Kepastian hukum: terjaminnya hak dan kewajiban yang sama dalam penyelenggaraan kerjasama daerah;
- 3) Profesionalitas: pelaksanaan kerjasama daerah harus sesuai dengan bidang urusan pemerintahan;
- 4) Partisipatif: peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat masing-masing daerah yang bekerja sama;

- 5) Keterbukaan: setiap kerjasama daerah dapat dengan mudah diketahui dan/atau diakses oleh setiap pemangku kepentingan termasuk masyarakat.
- 6) Akuntabilitas: proses penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 7) Saling menguntungkan: penyelenggaraan kerja sama daerah harus dapat membunungkan masing-masing daerah khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 8) Persamaan Kedudukan: persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerja sama.
- 9) Transparansi: adanya proses keterbukaan dalam kerja sama.
- 10) Konsensus: yakni kesepakatan para pihak untuk saling bekerja sama yang dalam hal ini antar Daerah, Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri, dan daerah dengan pihak ketiga
- 11) Efektif: penyelenggaraan kerja sama daerah dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditentukan serta sesuai dengan standard capaian yang ditetapkan.
- 12) Efisien: dalam penyelenggaraan kerja sama daerah penggunaan anggaran dalam pelaksanaan kerjasama dilakukan secara bertanggungjawab.
- 13) Itikad baik: kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerja sama.
- 14) Kolaborasi: konsep yang digunakan untuk menjelaskan hubungan kerja sama yang dilakukan selama usaha penggabungan pemikiran oleh para pihak dalam melaksanakan kerja sama.

15) Mengutamakan kepentingan nasional dan kebutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia: seluruh pelaksanaan kerja sama harus dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Maksud dan Tujuan

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah merupakan keniscayaan yang harus dilakukan dalam rangka menggali dan mengembangkan potensi daerah yang dilaksanakan secara kolaboratif antar Daerah, Daerah dengan pihak ketiga, atau Antara Daerah dengan lembaga/Pemerintah Daerah di Luar Negeri. Dengan kolaboratif seperti itulah pada akhirnya dapat dipergunakan sebagai cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tidak kalah pentingnya untuk menambah sumber-sumber pendapatan asli daerah.

Berpijak dari maksud tersebut di atas, maka tujuan penyelenggaraan kerja sama Daerah yang akan dilakukan oleh Pemerintah DIY, adalah:

- 1) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat guna menciptakan kesejahteraan umum masyarakat daerah;
- 2) menelaraskan penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan daerah melalui sinergitas potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga;
- 3) memberikan solusi yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang tentunya membawa dampak terhadap kesejahteraan masyarakat;
- 4) memberdayakan dan mendayagunakan kemampuan yang terpendam yang dimiliki oleh masing-masing pihak

untuk dapat dimanfaatkan secara bersama-sama dan saling menguntungkan;

- 5) mengupayakan secara optimal perolehan manfaat dan keuntungan bersama-sama secara timbal balik;
- 6) menciptakan, keselarasan, keserasian, dan keterpaduan dalam semua tahapan pembangunan;
- 7) memanfaatkan potensi sumber daya manusia, sumber daya alam dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing pihak guna dimanfaatkan secara bersama-sama; dan
- 8) membuka peluang munculnya alternatif pembiayaan dalam melaksanakan pembangunan selain berasal dari APBD

d. Ruang Lingkup

Pada hakikatnya ruang lingkup Kerja Sama Daerah meliputi seluruh Urusan Pemerintahan yang telah menjadi wewenang Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan dikerjasamakan secara wajib atau sukarela. Ruang lingkup Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah meliputi:

- 1) bentuk kerja sama daerah;
- 2) obyek kerja sama daerah;
- 3) subyek kerja sama daerah;
- 4) dokumen kerja sama daerah;
- 5) pentahapan kerja sama daerah;
- 6) pemetaan urusan pemerintahan;
- 7) kerja sama daerah dengan daerah lain;
- 8) kerja sama daerah dengan pihak ketiga;
- 9) kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri;
- 10) kelembagaan;

- 11) pembiayaan kerja sama daerah;
- 12) perubahan kerja sama daerah;
- 13) berakhirnya kerja sama daerah;
- 14) penyelesaian perselisihan kerja sama daerah;
- 15) pemantauan dan evaluasi;
- 16) peran serta masyarakat; dan
- 17) sistem informasi kerja sama daerah.

2. Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah

Pada Hakikatnya Kerja Sama Daerah meliputi seluruh hal-hal yang berkaitan seperti:

a. Bentuk Kerja Sama Daerah

Bentuk Kerja Sama Daerah diselenggarakan 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.

b. Obyek Kerja Sama Daerah

Setiap Kerja sama yang diselenggarakan oleh Daerah tentunya akan menyangkut obyek yang dikerjasamakan. Oleh karena itu obyek kerja sama daerah tidak lain adalah seluruh urusan pemerintahan, baik itu yang bersifat wajib maupun yang bersifat pilihan yang telah menjadi kewenangan otonom Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk di dalamnya urusan-urusan pemerintahan yang dimensinya berupa penyediaan pelayanan publik.

Kendati obyek kerja sama berhimpitan dengan urusan pemerintahan namun dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tentu akan menetapkan prioritas obyek kerja sama yang dimaksud.

Oleh sebab itulah dalam rangka memprioritaskan obyek kerja sama tersebut pedoman yang diambil tidak lain sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan/atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Namun demikian Kerja Sama yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat saja obyeknya belum tercantum dalam RPJMD dan/atau RKPD, dengan ketentuan:

- 1) Ketika terjadi kondisi yang bersifat darurat;
- 2) Obyek kerja sama bersifat strategis
- 3) mengatasi dan/atau menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan masyarakat; dan/atau
- 4) yang berinisiatif adalah pihak mitra kerja sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kerjasama untuk mengatasi kondisi darurat diselenggarakan untuk penanggulangan Bencana alam dan Non alam. Kerja sama yang dilakukan meliputi:

- 1) penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- 2) pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana;
- 3) pengembangan sistem penanggulangan bencana;
- 4) peningkatan kapasitas kelembagaan dan kapasitas sumber daya; dan
- 5) manajemen penanggulangan bencana

c. Subyek Kerja Sama Daerah

Subyek Kerja Sama Daerah dilaksanakan oleh Gubernur yang bertindak untuk dan atas nama Daerah. Gubernur dapat mendelegasikan atau menugaskan kepada Pejabat Perangkat Daerah untuk menandatangani

pejanjian kerja sama ketika melakukan kerja sama dengan Daerah lain dan Pihak Ketiga.

d. Pemetaan Urusan Pemerintahan

Pemetaan Urusan Pemerintahan bertujuan untuk memproyeksikan urusan pemerintahan yang akan dikerjasamakan dan merencanakan tahapan-tahapan kerja sama. Pemetaan urusan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah. Pemetaan urusan pemerintahan dapat dipergunakan sebagai bahan rancangan untuk diintegrasikan ke dalam RPJMD dan RKPD. Dalam rangka pemetaan urusan pemerintahan, masing-masing Perangkat Daerah melaksanakan pengumpulan dan analisis data perencanaan daerah. Pengumpulan dan analisis data sebagaimana dimaksud paling sedikit mencakup:

- 1) Target dan indikator kinerja perangkat daerah;
- 2) Capaian indikator pelayanan;
- 3) Realisasi target dan indikator kinerja perangkat daerah;
- 4) Data potensi unggulan daerah yang dapat dikerjasamakan; dan
- 5) Data realisasi kerja sama daerah.

Target dan indikator perangkat daerah berdasarkan:

- 1) RPJMD;
- 2) Renstra Perangkat Daerah;
- 3) RKPD; dan
- 4) Rencana Kerja Perangkat Daerah.

Hasil proses Pemetaan Urusan Pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dipergunakan untuk perencanaan dan kegiatan setiap Urusan Pemerintahan yang akan dikerjasamakan dan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Hasil proses pemetaan

urusan pemerintahan dalam Sistem Informasi Kerja Sama Daerah. Hasil proses Pemetaan Urusan Pemerintahan ditetapkan dengan Keputusan gubernur.

e. Dokumen Kerja Sama Daerah

Selain daripada itu, setiap Kerja Sama Daerah tentu mengisyaratkan adanya dokumen, baik itu dokumen kerja sama wajib, dokumen kerja sama sukarela, dan dokumen kerja sama antar daerah. Dokumen-dokumen tersebut harus dituangkan dalam kesepakatan bersama yang kemudian ditindaklanjuti dengan perjanjian kerja sama. Sementara itu Dokumen Kerja Sama Pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pihak ketiga perwujudannya akan dituangkan dalam Naskah Kesepakatan bersama yang kemudian ditindak lanjuti dengan Kontrak Kerja Sama. Oleh sebab itu Dokumen Kesepakatan Bersama, paling sedikit hendaknya memuat:

- 1) identitas para pihak;
- 2) maksud dan tujuan;
- 3) obyek dan ruang lingkup Kerja Sama;
- 4) bentuk kerja sama
- 5) sumber biaya;
- 6) tahun anggaran dimulainya kerja sama;
- 7) jangka waktu kerja sama; dan
- 8) rencana kerja.

Sementara itu Dokumen kerja Sama, paling sedikit memuat:

- 1) identitas para pihak;
- 2) subyek kerja sama;
- 3) maksud dan tujuan;
- 4) obyek kerja sama;
- 5) ruang lingkup kerja sama;

- 6) bentuk kerja sama;
- 7) hak dan kewajiban;
- 8) sumber biaya;
- 9) jangka waktu kerja sama
- 10) evaluasi;
- 11) resiko;
- 12) keadaan memaksa;
- 13) penyelesaian perselisihan;
- 14) pengakhiran kerja sama; dan
- 15) penutup.

e. Pentahapan Kerja Sama Daerah

Tata cara pelaksanaan Kerja Sama Daerah dilaksanakan melalui mekanisme pentahapan yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. Pentahapan yang dimaksud adalah sebagai berikut

- 1) persiapan;
- 2) Penawaran
- 3) Penyusunan Kesepakatan Bersama
- 4) Penandatanganan Kesepakatan bersama
- 5) Persetujuan DPRD
- 6) Penyusunan PKS
- 7) Penandatanganan PKS
- 8) Pelaksanaan
- 9) Penatausahaan
- 10) Pelaporan

Dalam hal pelaksanaan Kerja Sama Daerah menimbulkan adanya beban kepada Daerah dan Masyarakat, maka pelaksanaannya harus mendapat persetujuan DPRD. Beban Daerah yang dimaksud terjadi apabila biaya kerja sama belum dianggarkan dalam APBD. Sedangkan, Beban Masyarakat yang dimaksud

terjadi apabila dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dalam hal pelayanan publik menimbulkan masyarakat terbebani oleh tarif tertentu.

Untuk mendapatkan Persetujuan dari DPRD, Gubernur menyampaikan Surat kepada DPRD dengan disertai penjelasan rencana kerja sama yang meliputi:

- a) tujuan kerja sama;
- b) obyek yang dikerjasamakan;
- c) hak dan kewajiban;
- d) besarnya kontribusi APBD yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kerja sama;
- e) keuntungan yang akan diperoleh berupa barang, uang, atau jasa;
- f) jangka waktu kerja sama; dan
- g) besarnya pembebanan kepada masyarakat serta jenis pembebanannya.

Surat Gubernur yang telah disampaikan kepada DPRD harus dikaji paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterima oleh DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Apabila dalam jangka waktu 45 (empat puluh lima) hari kerja DPRD tidak memberikan tanggapan, maka DPRD dianggap menyetujui rencana Kerja Sama Daerah yang telah di sampaikan oleh Gubernur. Tata cara pembahasan dan persetujuan rencana kerja sama dilaksanakan oleh DPRD sesuai dengan Tata Tertib DPRD. Kesepakatan bersama dan Perjanjian Kerja Sama merupakan dokumen KSDD. Ketentuan mengenai tahapan KSDD dan materi muatan doumen KSDD diatur dalam Peraturan Gubernur.

3. Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dilaksanakan antara:

- a. DIY dengan Pemerintah Daerah Provinsi lain;
- b. DIY dengan Kabupaten/Kota di Wilayah DIY; dan/atau
- c. DIY dengan Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Lain

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dilaksanakan oleh Gubernur yang bertindak untuk dan atas nama Daerah dan Perangkat Daerah yang mendapatkan pendelegasian atau penugasan oleh Gubernur untuk menandatangani Perjanjian Kerja sama. Pendelegasian atau penugasan yang dimaksudkan dilakukan dalam hal Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela.

Dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain yang dengan Kabupaten/Kota di wilayah DIY dan/atau Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Lain dilaksanakan oleh Bupati/Walikota. Dalam Pelaksanaannya Bupati/Walikota dapat mendelegasikan atau menugaskan kepada Pimpinan Perangkat Daerah sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang akan dikerjasamakan.

Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dikategorikan menjadi Kerja Sama Wajib dan Kerja Sama Sukarela. Kerja Sama Wajib diselenggarakan antara Pemerintah Daerah DIY dengan Pemerintah Daerah yang berbatasan langsung dalam rangka pelaksanaan prinsip eksternalitas. Penyelenggaraan Kerja Sama Wajib dengan Pemerintah Daerah yang berbatasan dilaksanakan guna penyediaan layanan publik yang efektif dan efisien. Kerja Sama Wajib dalam rangka prinsip eksternalitas ditujukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang berdampak lintas Daerah Provinsi. Dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Wajib, Pemerintah

Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan. Pemetaan Urusan Pemerintahan berdasarkan pada potensi dan karakteristik wilayah. Sementara, Kerja Sama Sukarela sebagaimana diselenggarakan Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan masing-masing Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Sukarela, Pemerintah Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan sesuai dengan potensi dan karakteristik guna menentukan obyek yang akan dikerjasamakan.

4. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga

Pihak Ketiga dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga meliputi:

- a. Pihak swasta atau badan hukum privat;
- b. Organisasi kemasyarakatan; dan
- c. Lembaga non pemerintah

Pihak swasta atau badan hukum privat dapat merupakan pihak swasta atau badan hukum privat asing yang diakui berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pihak swasta atau badan hukum privat asing tunduk pada Peraturan Daerah ini, dan berdasarkan Hukum Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan perundang-undangan selama proses pelaksanaan Kerja sama. Dalam melakukan kerja sama, Pihak Swasta atau badan hukum privat asing dapat diwakili oleh Kantor Cabang yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau Wilayah Daerah. Berkaitan dengan Organisasi Kemasyarakatan dan lembaga nonpemerintah merupakan organisasi kemasyarakatan dan lembaga nonpemerintah yang memiliki AD/ART serta didirikan berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga meliputi kerja sama dalam Penyediaan Pelayanan Publik, Pengelolaan aset, Investasi dan Kerja sama lain yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah melakukan pemetaan urusan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik yang kemudian dijadikan obyek kerja sama. Pemetaan ini didasarkan pada potensi dan karakteristik Daerah. Pemetaan yang akan dikerjasamakan dengan Pihak Ketiga dilakukan oleh masing-masing Perangkat Daerah yang membidangi urusan pemerintahan. Berdasarkan pemetaan yang telah dilakukan, pihak ketiga selaku mitra kerja melakukan studi kelayakan obyek yang akan dikerjasamakan.

Bentuk dan isi kerja sama daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam Dokumen Kesepakatan Bersama dan Dokumen Perjanjian Bersama. Dalam hal Dokumen Kerja sama yang berupa kontrak/perjanjian, paling sedikit memuat:

- a. hak dan kewajiban para pihak;
- b. jangka waktu kerja sama;
- c. penyelesaian perselisihan; dan
- d. sanksi bagi para pihak yang tidak memenuhi perjanjian.

Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga dapat diprakarsai oleh Pemerintah Daerah atau Pihak Ketiga. Pihak ketiga ketika menjadi prakarsa kerja sama harus memenuhi persyaratan yakni mampu mengintegrasikan secara teknis dengan Rencana Induk pada sektor yang akan dikerjasamakan, memiliki kelayakan secara ekonomis dan finansial dan memiliki kemampuan dalam melaksanakan kerja sama. Dalam hal pihak ketiga merupakan badan usaha

yang berbadan hukum, dalam melaksanakan kerja sama paling sedikit memiliki kemampuan yang didasarkan pada:

- a. tingkat likuiditas;
- b. kemampuan solvabilitas;
- c. kemampuan kinerja; dan
- d. aset.

Dalam hal Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga dilaksanakan bersifat strategis, berjangka waktu lama dan berpotensi menimbulkan dampak sosial, Pihak Ketiga harus melakukan studi kelayakan. Studi kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat, antara lain:

- a. tujuan kerja sama;
- b. obyek kerja sama;
- c. hak dan kewajiban;
- d. besarnya kontribusi APBD yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kerja sama;
- e. potensi sumber pendanaan lainnya;
- f. keuntungan yang diperoleh baik berupa barang, uang, atau jasa;
- g. jangka waktu; dan
- h. besarnya pembebanan yang dikenakan kepada masyarakat dan jenis pembebanannya.

5. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri

Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat. Kerja sama yang dilakukan diselenggarakan oleh Gubernur yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah. Kerja sama yang dilakukan dapat berupa:

- a. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;

- b. pertukaran budaya;
- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
- d. promosi potensi daerah;
- e. bantuan kemanusiaan;
- f. penerusan kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah pusat; dan
- g. obyek kerja sama lainnya.

Dalam Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri, harus memenuhi persyaratan:

- a. merupakan pelengkap dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. mempunyai hubungan diplomatik dengan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. merupakan urusan pemerintahan Daerah;
- d. memperoleh persetujuan dari instansi Pemerintah Pusat;
- e. tidak membuka kantor perwakilan di luar negeri dan/atau Daerah;
- f. tidak mengarah pada campur tangan urusan dalam negeri;
- g. sesuai dengan kebijakan dan rencana pembangunan; dan/atau;
- h. ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikerjasamakan dapat dialihkan.

Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri dapat juga dilakukan dalam bentuk Kerja Sama “Provinsi Kembar” (*sister province*), dengan persyaratan:

- a. kesetaraan status administrasi;
- b. upaya saling melengkapi; dan
- c. peningkatan hubungan antar masyarakat.

Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri dapat diprakarsai oleh:

- a. Pemerintah Daerah;
- b. Pemerintah daerah di luar negeri;
- c. Pemerintah daerah di luar negeri melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri;
- d. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang urusan pemerintahan; atau
- e. Lembaga di luar negeri;

Pihak yang memprakarsai harus melakukan konsultasi kepada Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pertimbangan. Pertimbangan Pemerintah Pusat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan Gubernur untuk dijadikan dasar dalam menyusun Rencana Kerja Sama. Rencana Kerja sama paling sedikit memuat:

- a. subyek kerja sama;
- b. latar belakang;
- c. maksud, tujuan dan sasaran;
- d. obyek/ruang lingkup kerja sama;
- e. hasil kerja sama;
- f. sumber pembiayaan; dan
- g. jangka waktu pelaksanaan.

Rencana Kerja Sama disampaikan oleh Gubernur kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan. Persetujuan DPRD diberikan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya rencana kerja sama. Dalam hal DPRD tidak memberikan tanggapan dan/atau persetujuan, rencana kerja sama dianggap disetujui. Gubernur menyampaikan rencana kerja sama, persetujuan DPRD, dan rancangan Memorandum Saling Pengertian kepada Menteri yang membidangi urusan

dalam negeri. Pembiayaan pelaksanaan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri dapat bersumber dari APBD dan/atau sumber-sumber lain yang sah dan telah disepakat dalam Memorandum Saling Pengertian.

6. Kelembagaan

Dalam rangka penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, Gubernur membentuk Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD. TKKSD adalah tim yang dibentuk oleh Gubernur untuk memfasilitasi penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. TKKSD beranggotakan:

- a. 1 (satu) orang Ketua yang secara *ex officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah;
- b. 1 (satu) orang Wakil Ketua yang secara *ex officio* dijabat oleh Asisten Sekretaris Daerah yang membidangi Kerja Sama Daerah;
- c. 1 (satu) orang Sekretaris yang secara *ex officio* dijabat oleh Kepala Biro yang membidangi Kerja Sama Daerah;
- d. Anggota paling sedikit (6 (enam) orang sesuai dengan kebutuhan.

Tugas TKKSD meliputi:

- a. menyiapkan dan mengoordinasikan Kerja Sama Daerah;
- b. menyusun Pemetaan KSDD dan KSDPK;
- c. memberikan saran terhadap proses KSDD, KSDPK, dan Sinergi antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- d. menyiapkan kerangka acuan/proposal KSDD, KSDPK, dan Kerja Sama, dan Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- e. menilai proposal, studi kelayakan dan kerangka acuan KSDD, KSDPK, dan Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dari pemrakarsa;

- f. menyiapkan naskah Kesepakatan Bersama, PKS, Kontrak Kerja sama, dokumen KSDD dan KSDPK lainnya dan/atau Nota Kesepakatan Sinergi dan Rencana Kerja;
- g. memberikan rekomendasi kepada Kepala Daerah untuk menandatangani Kesepakatan Bersama, PKS, Kontrak Kerja Sama, dokumen KSDD dan KSDPK serta Notas Kesepakatan Sinergi;
- h. mengoordinasikan dalam rangka persiapan dan pelaksanaan kerja sama serta penyelesaian permasalahan, perselisihan, dan / atau sengketa yang timbul dalam pelaksanaan KSDD, KSDPK dan Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- i. memfasilitasi proses persetujuan DPRD terhadap rencana KSDD, KSDPK dan Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang membebani masyarakat dan daerah; dan
- j. menyusun laporan semester dan laporan tahunan pelaksanaan KSDD, KSDPK serta Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, TKKSD dilengkapi dengan Sekretariat Kerja Sama Daerah. Keanggotaan TKKSD dan Sekretariat Kerja Sama Daerah ditetapkan oleh Keputusan Gubernur. Tata cara pembentukan dan tata cara pelaksanaan tugas TKKSD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

7. Pembiayaan Kerja Sama Daerah

Semua Pembiayaan yang timbul dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah bersumber pada APBD dan/atau sumber pembiayaan lain yang sah. Sumber pembiayaan dari APBD dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sumber pembiayaan lain merupakan sumber

pembiayaan yang timbul berdasarkan Perjanjian Kerja Sama dan dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan para pihak.

8. Perubahan

Para pihak dapat melakukan perubahan atas ketentuan dalam Perjanjian Kerja Sama. Perubahan atas ketentuan dalam Perjanjian Kerja Sama dapat dicantumkan dalam klausul Perjanjian Kerja Sama sesuai dengan kesepakatan para pihak. Mekanisme perubahan terhadap ketentuan dalam dokumen Kerja Sama dilaksanakan paling singkat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya Kerja Sama. Perubahan atas ketentuan dalam Perjanjian Kerja Sama dapat terjadi karena adanya perubahan kebijakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Berakhirnya Kerja Sama

- Kerja sama Daerah dapat berakhir dalam beberapa hal:
- a. berakhirnya kesepakatan para pihak sesuai dengan ketentuan dalam dokumen Perjanjian Kerja Sama;
 - b. tujuan Kerja Sama Daerah telah tercapai;
 - c. berakhirnya jangka waktu Kerja Sama Daerah;
 - d. terjadinya perubahan yang mendasar dari kebijakan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang mengakibatkan Kerja Sama Daerah tidak dapat dilaksanakan;
 - e. dibuat dokumen Kerja Sama Daerah baru yang menggantikan dokumen Kerja Sama Daerah yang lama;
 - f. obyek yang menjadi Kerja Sama daerah hilang atau musnah;
 - g. Kerja Sama Daerah yang sedang dilaksanakan merugikan kepentingan Nasional; dan/atau
 - h. Inisiatif salah satu pihak untuk mengakhiri Kerja Sama Daerah.

Berakhirnya Kerja Sama Daerah mengakibatkan tanggungjawab bagi pihak yang mengakhiri perjanjian, diantaranya:

- a. menyampaikan secara tertulis alasan-alasan pengakhiran Kerja Sama Daerah kepada pihak lain; dan
- b. menanggung segala resiko yang ditimbulkan sebagai akibat pengakhiran Kerja Sama Daerah

Pengakhiran Kerja Sama Daerah, tidak mempengaruhi penyelesaian obyek kerja sama dan/atau penyelesaian semua kewajiban yang terutang sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati dalam Perjanjian Kerja Sama dan/atau Kontra Kerja sampai dengan selesainya obyek kerja sama dan/atau kewajiban yang terutang. Penyelesaian obyek kerja sama dan/atau semua kewajiban yang tertuang dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Penyelesaian Perselisihan Kerja Sama Daerah

Dalam hal terjadi perselisihan dalam Kerja Sama Daerah yang melibatkan antar 2 Daerah dan Pihak Ketiga, penyelesaian perselisihan diupayakan dengan musyawarah dan mufakat. Jika upaya musyawarah dan mufakat tidak berhasil, maka penyelesaian perselisihan disampaikan oleh daerah yang bekerja sama kepada Pemerintah Pusat. Sedangkan jika penyelesaian musyawarah dan mufakat dengan pihak ketiga tidak tercapai, maka penyelesaiannya dilakukan dengan pengadilan. Sementara itu untuk Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri jika terjadi perselisihan maka penyelesaiannya dilaksanakan melalui negosiasi dan konsultasi.

11. Pelaporan Kerja Sama Daerah

Perangkat Daerah Pemrakarsa Kerja Sama Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga harus

melaksanakan pelaporan kepada Gubernur setiap semester. Pelaporan tersebut dipergunakan oleh Gubernur untuk melakukan evaluasi terhadap kerja sama yang telah dilakukan. Laporan yang dimaksud paling sedikit memuat:

- a. judul KSDD/KSDPK;
- b. bentuk naskah KSDD/KSDPK;
- c. para pihak;
- d. maksud dan tujuan;
- e. objek;
- f. jangka waktu;
- g. permasalahan;
- h. upaya penyelesaian permasalahan; dan
- i. hal lainnya yang disepakati.

Pelaporan Kerja Sama Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga menggunakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah.

Dalam hal Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri, Gubernur melakukan pelaporan kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri melalui Sekretaris Jendral. Laporan Gubernur disampaikan paling lambat setiap minggu kedua bulan Januari. Laporan yang dimaksud paling sedikit memuat:

- a. judul;
- b. latar belakang;
- c. maksud, tujuan dan sasaran;
- d. ruang lingkup kerja sama;
- e. perkembangan/hasil kerja sama;
- f. penerima manfaat;
- g. pendanaan;
- h. hambatan dan tantangan; dan

i. analisis dan rencana tindak lanjut.

12. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan Evaluasi Kerja Sama Daerah dilaksanakan sebelum penetapan RKPD. Hal-hal yang dilakukan meliputi:

- a. identifikasi dan inventarisasi Kerja Sama daerah yang telah dilaksanakan;
- b. indentifikasi dan inventarisasi Kerja Sama Daerah di luar Kerja Sama Antar Daerah, Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, Kerja Sama Daerah dengan Lembaga dan Pemerintah di Luar Negeri; dan
- c. pemutakhiran data Kerja Sama Daerah.

Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi dilaksanakan oleh TKKSD. Untuk membantu proses pemantauan dan evaluasi dipergunakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah.

13. Peran Serta Masyarakat

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dapat melibatkan peran serta masyarakat. Pelibatan peran serta masyarakat dapat berupa penyusunan rencana Kerja Sama, Pelaksanaan Kerja Sama, dan Evaluasi. Selain itu masyarakat dapat dilibatkan melalui:

- a. pemberian informasi dan data;
- b. pemberian akses informasi;
- c. konsultasi publik;
- d. pengaduan masyarakat;
- e. pelibatan masyarakat dalam Kerja Sama Daerah; dan/atau
- f. kemitraan;

Masyarakat dapat mempergunakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah sebagai sarana menyalurkan aspirasinya.

14. Sistem Informasi Kerja Sama Daerah

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah mempergunakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah. Sistem Informasi Kerja Sama

Daerah dikelola oleh TKKSD. Dalam rangka melaksanakan Pemantauan dan Evaluasi Kerja Sama Daerah, Sistem Informasi Kerja Sama Daerah dipergunakan untuk melakukan identifikasi dan inventarisasi Kerja Sama Daerah. Peran Serta Masyarakat dapat dilaksanakan dengan menggunakan Sistem Informasi Kerja Sama Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai Sistem Informasi Kerja Sama Daerah diatur dalam Peraturan Gubernur

15. Ketentuan Peralihan

Kerja Sama antar Daerah, Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri yang telah disepakati melalui Perjanjian Kerja Sama sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya Kerja Sama. Kerja Sama antar Daerah, Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di Luar Negeri yang masih dalam tahap persiapan, penawaran, atau penyiapan Dokumen Kerja Sama Daerah harus disesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

16. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu dari Kajian berupa Naskah Akademik ini, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah, memiliki kelayakan secara akademis. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dilakukan secara ilmiah dengan mengacu pada kajian teoritis dan formulasi Naskah Akademik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun kesimpulan yang dapat disampaikan disini adalah sebagai berikut:

- a. Diperlukan pengaturan tentang mekanisme pendelegasian kewenangan penandatanganan Kerja Sama;
- b. Inisiatif Penawaran Kerja Sama Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan badan hukum lebih banyak berasal dari badan hukum;
- c. Perlu di dorong prakarsa untuk melakukan Kerja Sama dengan badan hukum untuk memperoleh penugasan dari pemerintah pusat untuk melakukan suatu kegiatan tertentu;
- d. Diperlukan pengaturan tentang mekanisme penyelenggaraan Kerja Sama dengan pihak luar negeri;
- e. Belum ada bentuk formal dari koordinasi, fasilitasi serta pemberian dukungan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian;

- f. Kerja Sama lebih banyak diadakan melalui mekanisme tender;
- g. Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah DIY sampai saat ini belum diatur secara komprehensif dan walaupun ada pengaturannya lewat Peraturan Gubernur itupun hanya bersifat sektoral;
- h. Pembentukan regulasi penyelenggaraan kerja sama daerah perlu disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya di bidang Kerja Sama Daerah;
- i. Raperda yang akan disusun diharapkan dapat menjadi pedoman yuridis bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah;
- j. Perlunya memastikan ruang lingkup kewenangan, tugas, tanggungjawab, dan kewajiban Pemerintah Daerah DIY dalam Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah. yang dilandasi dengan semangat Keistimewaan Yogyakarta.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka saran atau rekomendasi yang dapat disampaikan, adalah:

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah hendaknya dimasukkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (PROPEMPERDA) DIY dan menjadi skala prioritas. Sedangkan Naskah Akademik ini menjadi masukan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

2. Tidak semua materi muatan yang dituangkan dan/atau dirumuskan dalam Naskah Akademik ini dijadikan substansi Peraturan Daerah. Ada beberapa ketentuan yang lebih teknis yang tentunya cukup dituangkan dalam Peraturan Gubernur.
3. Untuk mendapatkan masukan yang lebih komprehensif bagi Naskah Akademik ini, maka perlu dilakukan berbagai kegiatan seperti FGD, Seminar, Lokakarya, ataupun Webinar agar Naskah Akademik ini mendapat dukungan secara konseptual bagi proses penyempurnaan penyusunannya.

Sekretariat DPRD DIY

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bang, Min Seok dan Yun Young Kim, *Collaborative Governance difficulty and policy implication, Case Study of the Sewol disaster in South Korea*, dalam jurnal *Disaster Prevention and Management*, Vol. 26, No. 2 tahun 2016, Emerald Grup Publishing Limited
- Bruggink, (1996). *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), (Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti
- Busroh, Abu Daud, dan Abubakar Busroh, (1085). *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Campbell Black's, Henry (1979). *Law Dictionary : Definition of the term and pharses of American and English Jurisfrudence*, American and Modern, ST Paul Mina, West Publisting Co.
- Connick, S., & Innes, J. E. (2003). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(2), 177–197. <https://doi.org/10.1080/0964056032000070987>
- DPPM DIY, (2021). Laporan Kerja sama Luar Negeri DIY. <http://jogjainvest.jogjaprov.go.id/kerja-sama-luar-negeri.html>
- Edralin, J.S. (1997). “*The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach*”, *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Effendi, Rullis, dkk, (1991). *Teori Hukum*, Ujung Pandang, Hasanuddin University Press.
- Freeman, et.all., 2010. *Stake Holder Theory the State of the Art*, Cambridge University Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Wiley. <https://www.wiley.com/en-us/Collaborating%3A+Finding+Common+Ground+for+Multiparty+Problems-p-9781555421595>
- Guzman, P. de. (1993). *Decentralization Towards Democratization and Development / Raul P. de Guzman | Perpustakaan Lembaga*

- Administrasi Negara*. EROPA Secretariat.
<http://pustakamaya.lan.go.id/opac/detail-opac?id=10133>
- Huda, Ni'matul dan R.Nazriyah, (2011). *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung:Nusa media
- Irawan Soedjito, (1984). *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta
- Jenkins, W.I., *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*, Martin Robertson
- Joeniarto, (1982). *Perkembangan Pemerintahan Lokal Menurut Peraturan Perundang-undangan Yang Berlaku Dengan Pelaksanaan di Daerah Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Alumni, Bandung
- Lasker, R. D., & Weiss, E. S. (2003). Broadening Participation in Community Problem Solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 80(1), 14–60. <https://doi.org/10.1093/jurban/jtg014>
- Laswell, H.D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press: 1956
- Manan, Bagir (1994). *Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta
- Manan, Bagir (1989). *Pemerintahan Daerah Bagian I, Bahan Penataran Administrative And Organization Planning*, Kerja sama Indonesia Belanda, UGM
- M Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Cetakan Keempat belas, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2007
- Monoarfa, S., (2020). PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP INFRASTRUCTURE PROJECTS PLAN IN INDONESIA 2020. Bappenas. Jakarta. <https://www.bappenas.go.id/files/PPP Book Tahun 2020.pdf>
- Mukti, Takdir Ali, (2013). *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*, The Phinisi Press Yogyakarta.
- Noor, M.M.H., (2020). *Mengenal Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) di*

- Indonesia. DJKN Kemenkeu. Jakarta.
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerja-sama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html>
- Pratikno., 2004. *Format Kelembagaan Kerja sama Antar daerah Kartamantul*, Yogyakarta - Urban Quality GTZ dan Sekber Kartamantul
- Purdy, J. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>
- Priadi, G. (2016). Penerapan Konsep Public Private Partnership (PPP) Dan Konsep New Public Management (NPM) Dalam Meningkatkan Pemanfaatan Aset Negara. DJKN Kemenkeu. Jakarta. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11075/Penerapan-Konsep-Public-Private-Partnership-PPP-Dan-Konsep-New-Public-Management-NPM-Dalam-Meningkatkan-Pemanfaatan-Aset-Negara.html>
- Purdy, J. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>
- Rahardjo, Satjipto (1982). *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. World Bank.
- Salim, Peter dan Yenny Salim, (1991). *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta, Modern English Press
- Samodra, Wibawa., Yuyun . P dan Agus P, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Scott, T. (2015). Does Collaboration Make Any Difference? Linking Collaborative Governance to Environmental Outcomes: Does Collaboration Make Any Difference? *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(3), 537–566. <https://doi.org/10.1002/pam.21836>
- Silvia, C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), 66–71. <https://doi.org/10.1177/0160323X11400211>

- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Allen&Unwin Inc.
<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/decentralization-the-territorial-dimension-of-the-state-by-brian-c-smith-winchester-ma-allen-unwin-inc-1985-pp-227-2500-cloth-1200-paper/47A4B7009243A4A547BA76DED9864B74>
- Sousa, D. J., & Klyza, C. Mcg. (2007). *New Directions in Environmental Policy Making: An Emerging Collaborative Regime or Reinventing Interest Group Liberalism?* on JSTOR. 47(2).
<https://www.jstor.org/stable/24889177>
- Soepomo, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta
- Sjafrudin, Ateng, (1988), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung
- Syafrudin, Ateng, (1994). “Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah”, dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra AdityaBakti, Bandung,
- Tarigan, Antonius. (2009), *Kerja Sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah* <https://pdfslide.net/documents/buletin-tata-ruang-edisi-maret-april-2009-meningkatkan-daya-saing-wilayah.html>
- Thomson, Ann Marie and James L. Perry, “Collaboration Processes: Inside the Black Box,” *Public Administration Review* 66, no. s1 (December 2006): 20–32,
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>.
- Thontowi, Jauhari, *Kewenangan Daerah dalam Melaksanakan Hubungan Luar Negeri (Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat dan DIY)*, Jurnal Hukum, No. 2, Vol. 2, 16 April 2009, hal 149-168.
- Tobing, ML. (1983). *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Erlangga.
- Walter, U. M., & Petr, C. G. (2000). A Template for Family-Centered Interagency Collaboration. *Families in Society: The Journal of*

Contemporary Social Services, 81(5), 494–503.
<https://doi.org/10.1606/1044-3894.1051>

Wijayanti, Winda, (2013). *Eksistensi Undang-Undang sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat* (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012), dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 10 Nomor 1, Maret 2013.

Sekretariat DPRD DIY