



SKRIPSI

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN
KERJASAMA ANTAR DAERAH BERDASARKAN UNDANG
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT IN REGIONAL
COOPERATION ACCORDING LAW NUMBER 23 YEAR OF 2014
ABOUT LOCAL GOVERNMENT*

NURIDZ DEWI AYU W.P.

NIM : 110710101096

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

SKRIPSI

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN
KERJASAMA ANTAR DAERAH BERDASARKAN UNDANG
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT IN REGIONAL
COOPERATION ACCORDING LAW NUMBER 23 YEAR OF 2014
ABOUT LOCAL GOVERNMENT*

NURIDZ DEWI AYU W.P.

NIM : 110710101096

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

MOTTO

*“Apabila di dalam diri seseorang masih ada rasa malu dan takut untuk berbuat suatu kebaikan, maka jaminan bagi orang tersebut adalah tidak akan bertemunya ia dengan kemajuan selangkah pun” **

(Bung Karno)

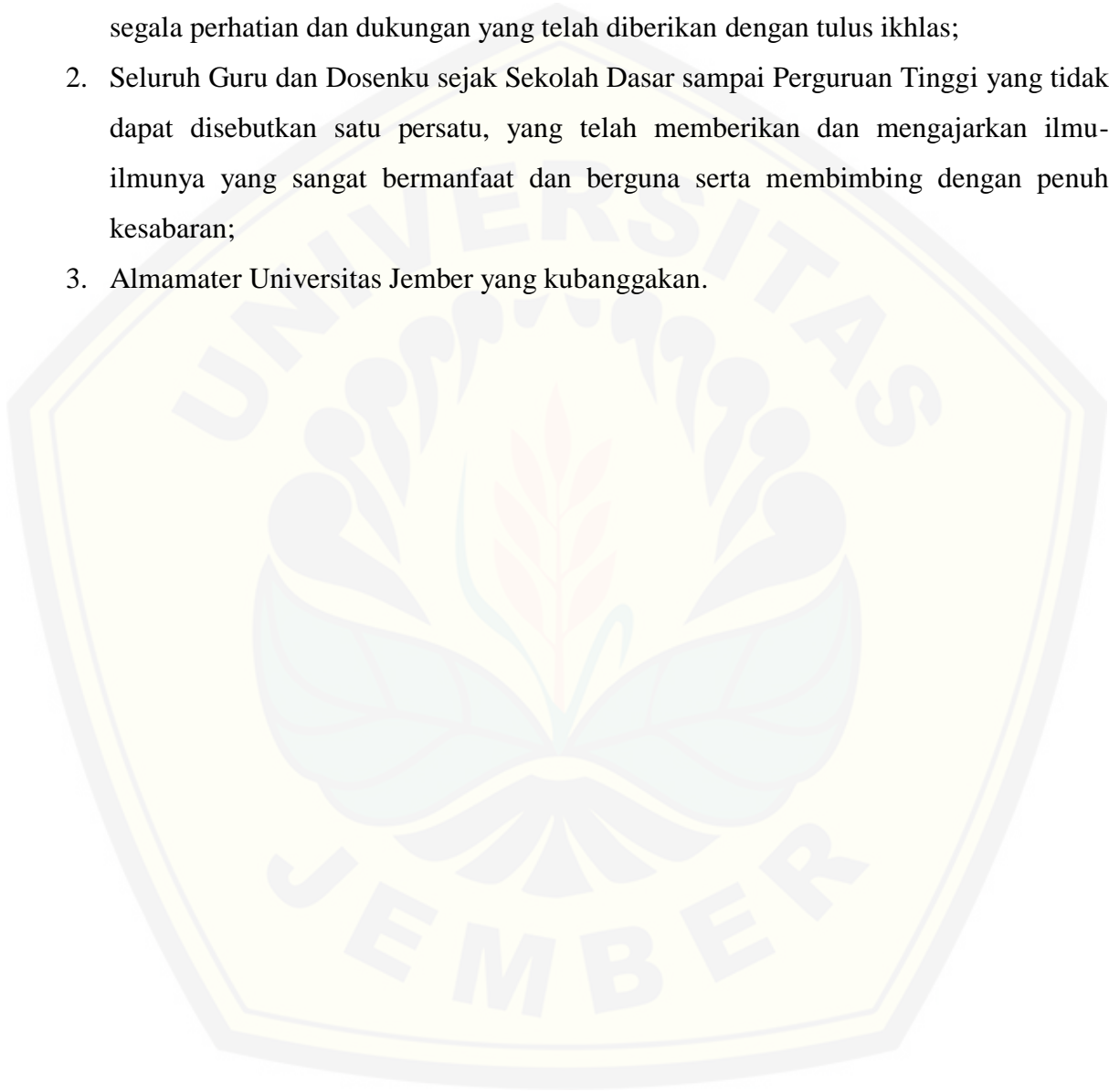


* Dikutip dari : *Menuju Puncak Prestasi*, Yogyakarta : Kanisius, 2011, hlm.2

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tuaku, ayahanda (alm) dan Ibunda atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



PERSYARATAN GELAR

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN
KERJASAMA ANTAR DAERAH BERDASARKAN UNDANG
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT IN REGIONAL
COOPERATION ACCORDING LAW NUMBER 23 YEAR OF 2014
ABOUT LOCAL GOVERNMENT*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

NURIDZ DEWI AYU W.P.
NIM : 110710101096

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2016**

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 16 FEBRUARI 2017

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP : 196112021988022001

Dosen Pembantu Anggota,

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

PENGESAHAN

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN
KERJASAMA ANTAR DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh :

NURIDZ DEWI AYU W.P.

NIM : 110710101096

Dosen Pembimbing Utama,

Pembantu Pembimbing Anggota,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP : 196112021988022001

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin
Tanggal : 29
Bulan : Agustus
Tahun : 2016

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

TOTOK SUDARYANTO, S.H, M.S.
NIP : 195701221982031002

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **ANTIKOWATI, S.H, M.H.** : (.....)
NIP : 196112021988022001

2. **IDA BAGUS OKA ANA S.H.,M.M.** : (.....)
NIP : 196011221989021001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nuridz Dewi Ayu W.P.
NIM : 110710101096

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Melakukan Kerjasama Antar Daerah Berdasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 28 Nopember 2016
Yang menyatakan,



NURIDZ DEWI AYU W.P.
NIM : 110710101096

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja, puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Melakukan Kerjasama Antar Daerah Berdasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Ibu Antikowati S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Rosita Indriyati, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H, selaku Pembantu Dekan II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku atas segala do'a, dukungan, curahan kasih sayang dan telah membesarkan serta mendidikku ;
8. Saudara-saudaraku, semua keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;

9. Dewi Rahayu, yang telah menemaniku dalam suka dan duka, serta dorongan dan motivasi untuk studiku ;
10. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum angkatan tahun 2011, Firman, Agam, Erik, Bayu, Dandy, Dewiatul Mujayanah, Devi, Maria Ulfa, Cindy Desinta, Fitri, Dinda, Arrifa Kartika Putri, Fransisca Harkmawati, dan lainnya yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
11. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 29 Agustus 2016

Penulis

RINGKASAN

Kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerjasama antar daerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan kerjasama antar daerah diatur dalam Pasal 363 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan kerjasama antar daerah sebagai urusan wajib dan sukarela bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerjasama luar negeri sebagai urusan wajib dan sukarela ini tidak sama dengan kedudukannya pada undang-undang sebelumnya, yakni Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada ketentuan Pasal 13 dan pasal 14, yang menegaskan bahwa, kerjasama luar negeri sebagai urusan tidak wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kerjasama Antar Daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.

Rumusan Masalah meliputi : (1) Bagaimana bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ? dan (2) Bagaimana pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah ? Tujuan umum penulisan ini adalah : untuk memenuhi syarat-syarat dan tugas guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember, menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif,

artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif, sedangkan pendekatan masalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual, dengan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa ; Pertama, Bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah sebagai urusan wajib dan sukarela bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kerjasama Antar Daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra. Kedua, Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah diatur dalam lebih lanjut dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerjasama Antar Daerah. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan atas Kerja Sama Antar Daerah Provinsi, sedangkan Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan atas Kerja Sama Antar Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya.

Saran yang dapat diberikan bahwa, Kerja sama daerah merupakan wahana dan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah, meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiscal. Melalui kerja sama daerah juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antar daerah dan daerah tertinggal. Dalam melakukan kerjasama perlu dipedomani prinsip-prinsip kerjasama daerah agar tujuan yang dicapai benar-benar memberikan manfaat bagi daerah masing-masing. Daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya daerah dituntut untuk mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah serta perselisihan antar daerah dalam koridor keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR ISI

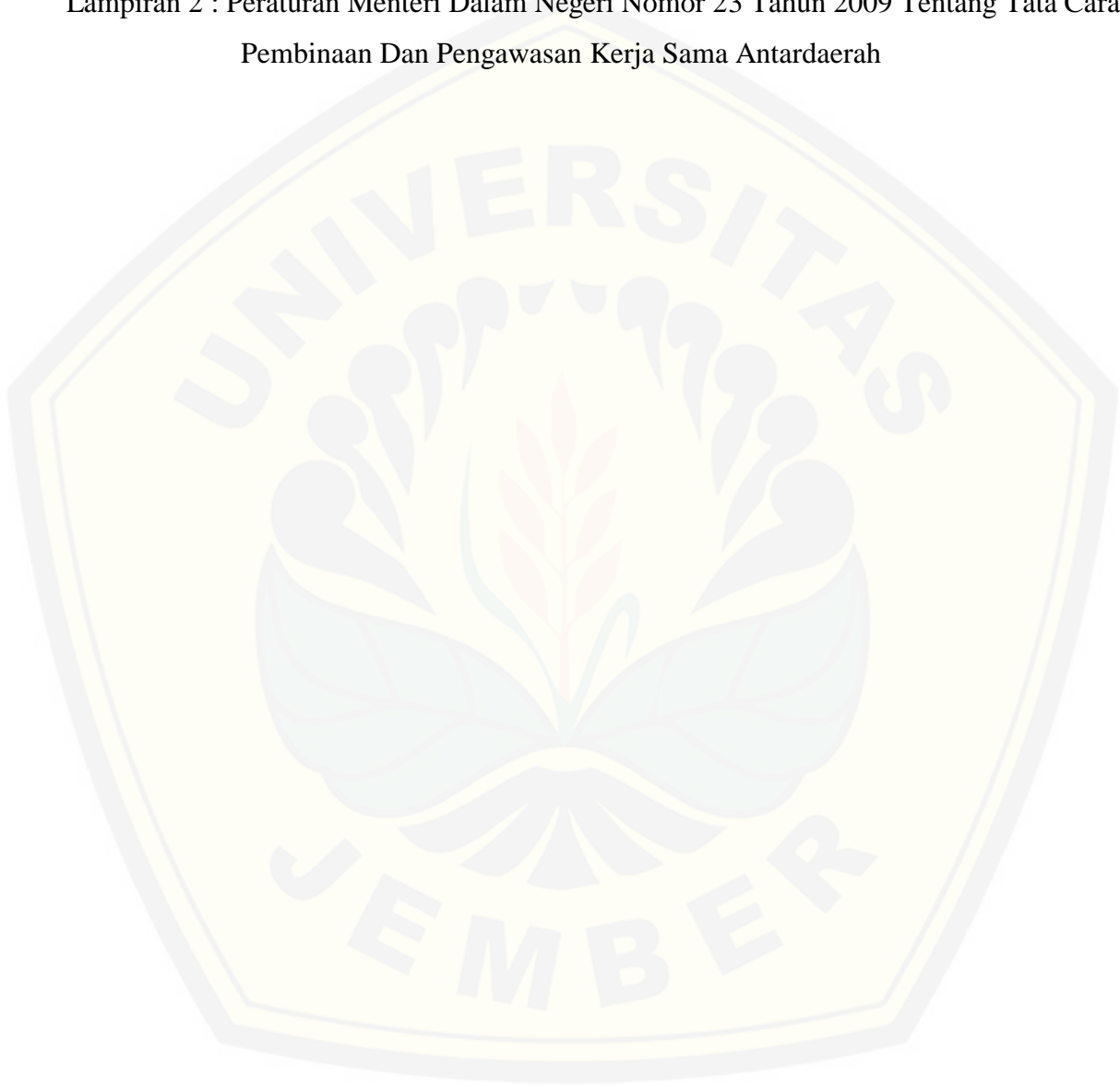
	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
Halaman Daftar Lampiran	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	7
1.4.3 Bahan Hukum	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Teori Kewenangan	11
2.1.1 Pengertian Kewenangan	11
2.1.2 Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan	13
2.2 Pemerintah Daerah	16
2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah	16

2.2.2	Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	18
2.3	Otonomi Daerah	23
2.3.1	Pengertian Otonomi Daerah	23
2.3.2	Hakikat Otonomi Daerah	27
2.4	Kerjasama Antar Daerah	32
2.4.1	Pengertian Kerjasama Antar Daerah	32
2.4.2	Bentuk Kerjasama Antar Daerah	33
BAB III	PEMBAHASAN	35
3.1	Bentuk Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Melaksanakan Kerjasama Antar Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	35
3.2	Pengawasan Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Hal Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah	54
BAB IV	PENUTUP	64
4.1	Kesimpulan	64
4.2	Saran-saran	65
DAFTAR BACAAN		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk
Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah

Lampiran 2 : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Tata Cara
Pembinaan Dan Pengawasan Kerja Sama Antardaerah





BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁾

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan

¹⁾ John Salindeho, *Tata Laksana Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.39

pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menimbulkan tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan bagi pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya.

Dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 9 disebutkan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi :
 - a) Politik luar negeri;
 - b) Pertahanan;
 - c) Keamanan;
 - d) Yustisi;
 - e) Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f) Agama
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat :
 - a) Melaksanakan sendiri; atau b.
 - b) Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Terkait hal tersebut di atas, Soemanto menyebutkan pendapatnya bahwa :

Kewenangan otonomi daerah diwujudkan dengan memperhatikan tiga hal, yaitu: ruang lingkup (luas), kenyataan dan tanggung jawab. Kewenangan yang luas menunjukkan keleluasaan penyelenggaraan pemerintahan mencakup kewenangan bidang-bidang pemerintahan yang harus direncanakan, dilaksanakan, diawasi, dimonitor dan dievaluasi. Kewenangan menurut kenyataan menunjuk pada keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan realitas sosial, kebutuhan dan bahkan permasalahan yang dihadapi rakyat. Dan otonomi daerah yang bertanggung jawab merupakan konsekuensi dari penerimaan hak dan kewenangan untuk mengatur daerah sendiri serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁾

²⁾ Soemanto, 2007, Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Hukum Pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, *Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah : Perspektif Hukum Dan Perubahan Sosial*, hlm .3

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah. Dan kewenangan Daerah Otonom tidak mencakup kewenangan dalam bidang kebijakan strategis untuk penyelenggaraan pemerintahan dan hanya melaksanakan pemerintah Pusat yang dilimpahkan. Demikian juga dengan hal-hal yang harus diperjanjikan oleh Daerah adalah dalam batas-batas kewenangan Daerah yang bersangkutan. Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang efektif dilaksanakan sejak tahun 2001, meningkatkan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan alternatif pemecahan-pemecahan inovatif dalam menghadapi tantangan-tantangan yang dihadapinya. Pemerintah Daerah dituntut untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta bagaimana meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan.

Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan otonomi daerah diartikulasikan oleh daerah untuk hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Penerjemahan seperti ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan.³ Untuk mengoptimalkan potensinya, kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerjasama antar daerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.⁴

³⁾ Antonius Tarigan, 2009, *Kerjasama antar daerah (KAD) untuk peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik dan daya saing wilayah*, Jurnal ilmiah : Direktorat Otonomi Daerah Bapenas, Jakarta, hlm 1

⁴⁾ *Ibid.* hlm 2

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan kerjasama antar daerah diatur dalam Pasal 363 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan kerjasama antar daerah sebagai urusan wajib dan sukarela bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan urusan kerjasama luar negeri sebagai urusan wajib dan sukarela ini tidak sama dengan kedudukannya pada undang-undang sebelumnya, yakni Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada ketentuan Pasal 13 dan pasal 14, yang menegaskan bahwa, kerjasama luar negeri sebagai urusan tidak wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota.

Kerjasama Antar Daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah kewenangan pemerintah daerah yang dalam melakukan kerjasama antar daerah, dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul : *“Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Melakukan Kerjasama Antar Daerah Berdasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”*

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami dan mengetahui bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Memahami dan mengetahui pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah.
3. Menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna khususnya bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat

digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁵⁾

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi⁶⁾

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat

⁵⁾ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.194

⁶⁾ Ibid, hlm.93

diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁷⁾

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yaitu :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata cara pelaksanaan kerjasama daerah
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk teknis tata cara kerjasama daerah

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁸⁾ Adapun yang

⁷⁾ Ibid, hlm.138

⁸⁾ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁹⁾

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum

⁹⁾ Opcit, Peter Mahmud Marzuki, hlm. 164

- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁰⁾

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Ilmu hukum sebagai ilmu terapan, menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

¹⁰⁾ Op.Cit, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kewenangan

2.1.1 Pengertian Kewenangan

Persamaan tanggung jawab dan wewenang adalah baik dalam teori, tetapi sukar dicapai. Dapat dijabarkan lebih lanjut, bahwa wewenang dan tanggung jawab adalah sama dalam jangka panjang, dan dalam jangka pendek, tanggung jawab lebih besar perannya dari pada wewenang itu sendiri. Organisasi lini adalah orang/badan usaha yang mempunyai hubungan pelapor hanya dengan satu atasan, sehingga ada kesatuan perintah. Dan organisasi staf adalah orang/badan usaha dalam struktur organisasi yang fungsi utamanya memberikan saran dan pelayanan kepada fungsi ini.

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan persoalan asas legalitas, asas yang tentunya mendunia. Hal ini disebabkan asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama negara dengan sistem hukum kontinental.¹¹⁾ Senada dengan pendapat F. J. Stahl, bahwa salah satu unsur pokok yang harus dimiliki negara hukum, yakni pemerintah berdasarkan undang-undang (hukum). Ini sesuai dalam konsep Hukum Administrasi, asas legalitas juga dikenal, dikatakan bahwa pejabat tata usaha negara dapat berbuat hukum asalkan ada dasar wewenang yang bersumber dari undang-undang.¹²⁾

Sebelum dibahas lebih lanjut mengenai kewenangan, ada baiknya dipahami dahulu apa yang dimaksud dengan kewenangan beserta jenis-jenis dan cara memperoleh kewenangan itu sendiri. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa

¹¹⁾ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, eds. kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.94

¹²⁾ <http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1288468> diakses pada tanggal 17 September 2016

yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Wewenang merupakan syaraf yang berfungsi sebagai penggerak dari pada kegiatan-kegiatan. Wewenang yang bersifat informal, untuk mendapatkan kerjasama yang baik dengan bawahan. Disamping itu wewenang juga tergantung pada kemampuan ilmu pengetahuan, pengalaman dan kepemimpinan. Wewenang berfungsi untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang ada dalam organisasi. Wewenang dapat diartikan sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai.

Wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan –tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang tersebut H.D. Stout menyatakan bahwa : wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹³⁾ Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga banyak para pakar menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.

Wewenang adalah kekuasaan yang sah dan legal yang dimiliki seseorang untuk memerintah orang lain, berbuat atau tidak berbuat atau tidak berbuat sesuatu, kekuasaan merupakan dasar hukum yang sah dan legal untuk dapat mengerjakan sesuatu pekerjaan. Wewenang adalah apa yang disebut sebagai “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif.

¹³⁾ H.D Stout dalam Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm.101

Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang juga diartikan sebagai hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.¹⁴ Unsur wewenang atau kewenangan antara lain :¹⁵

a. Pengaruh

Bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.

b. Dasar Hukum

Dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan

c. Konformitas Hukum

Mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

2.1.2 Sumber Kewenangan dan Bentuk Kewenangan

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang

¹⁴⁾ *Op.Cit*, Ridwan H.R, hlm.90

¹⁵⁾ Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.36

dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan.¹⁶⁾ Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.¹⁷⁾

Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut :

- a) Delegasi
- b) Mandat

Diantara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut :

- a) Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja.¹⁸⁾ Delegasi memiliki dua unsur penting yaitu Tanggung-jawab adalah kewajiban yang harus dilaksanakan dan Wewenang sebagai kekuasaan untuk menunaikan kewajibannya. seseorang yang menyerahkan tugas dan kewenangannya kepada seseorang lain dalam batas kepemimpinannya, yang dipercayainya mampu merampungkan atau menjaga tugas dan kewenangannya itu, secara hukum dan moral harus ikut bertanggung-jawab atas segala kejadian yang dilakukan oleh orang (dan pembantu-pembantunya) yang menerima delegasi itu, betapa kecil pun akibat kejadian tersebut terhadap organisasi. Karena itu setiap unsur pimpinan berkewajiban melakukan pengawasan pada bawahan langsungnya, dan bertanggung-jawab atas semua yang terjadi dalam kepemimpinannya. Misalnya pimpinan terendah dalam organisasi adalah bawahan dari pimpinan di atasnya, berurutan sampai ke pimpinan tertinggi, dan diberikan kepercayaan oleh

¹⁶⁾ *Ibid*, hlm130

¹⁷⁾ *Op.Cit*, Ridwan HR, hl. 90

¹⁸⁾ *Ibid*. hlm.90m

atasan langsungnya. Dengan demikian, walaupun kesalahan atau kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batas tugas dan tanggung-jawab pimpinan yang terendah dalam organisasi, setiap pimpinan yang terlibat dalam pendelegasian tugas itu, secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab. Harus dicamkan, bahwa pendelegasian berlaku dari atas sampai ke bawah, dan karena itu semua yang terlibat dalam pendelegasian itu secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab

- b) Mandat adalah perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak orang banyak itu.¹⁹⁾ Contohnya ketika kepala daerah memerintahkan bawahannya mengeluarkan uang daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh Undang Undang Dasar atau Undang Undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (sebagai bentuk wewenang atribusi) menyerahkan kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan.

¹⁹⁾ Ibid, hlm.90

2.2 Pemerintah Daerah

2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²⁰⁾

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan kata pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan

²⁰⁾ Jimly Assididqie.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm.278

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, perbedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, "kekuasaan pemerintahan negara" dan Bab VI "Pemerintah Daerah". Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan "pemerintahan daerah" sebagai subjek kalimat.²¹⁾

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan 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 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan

²¹⁾ Jimly Assiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2.2.2 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal

18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang undang. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efesiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi yang meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia;
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah

kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota, antara lain meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut :

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan wewenang tersebut, kepala daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 27 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang isi selengkapnya yaitu :

- 1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :
 - a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - d) Melaksanakan kehidupan demokrasi;
 - e) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 - f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
 - h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
 - i) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
 - j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
 - k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.
- 2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- 3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- 4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam peraturan pemerintah.

Sementara itu, wakil kepala daerah mempunyai beberapa tugas :

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah, yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati atau Walikota) melalui Sekretaris Daerah, serta bertugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dapat ditugaskan untuk melaksanakan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi (khusus untuk Dinas Daerah Propinsi).

Dalam menyelenggarakan tugasnya, dinas daerah berfungsi : merumuskan kebijaksanaan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya ; pemberian izin dan pelaksanaan pelayanan umum, serta pemberian pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya. Untuk Dinas Daerah Propinsi sebanyak-banyaknya terdiri atas 10 (sepuluh dinas) sedangkan Dinas Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 14 (empat belas) dinas. Untuk melaksanakan kewenangan propinsi di daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah Propinsi (UPTD2P) yang wilayah kerjanya meliputi 1 (satu) atau beberapa daerah Kabupaten /Kota. Pada Dinas Kabupaten/Kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian tugas Dinas yang mempunyai wilayah kerja 1 (satu) atau beberapa kecamatan.

Lembaga teknis daerah propinsi/kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) melalui Sekretaris Daerah. Lembaga ini melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretaris Daerah dan Dinas Daerah, meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan, dan dokumentasi, kependudukan dan pelayanan kesehatan. Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit daerah, baik untuk wilayah propinsi, maupun kabupaten/kota.

2.3 Otonomi Daerah

2.3.1 Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Penyelenggaraan urusan

pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, dalam menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai hak :

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b) Memilih pimpinan daerah;
- c) Mengelola aparatur daerah;
- d) Mengelola kekayaan daerah;
- e) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Selain hak, daerah mempunyai kewajiban yang diatur dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat 15 (lima belas) kewajiban yang dipunyai oleh daerah, yaitu :

- a) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;

- k) Melestarikan lingkungan hidup;
- l) Mengelola administrasi kependudukan;
- m) Melestarikan nilai sosial budaya;
- n) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan. Menurut Syaukani dan Afan Gafar :

Otonomi Daerah bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Jadi pada hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.²²⁾

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.²³⁾

²²⁾ Syaukani dan Afan Gafar, 2007, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm.36

²³⁾ Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 9

Berdasarkan fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, dan karenanya harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, desentralisasi dari sudut asal usul bahasa berasal dari bahasa latin, yaitu “*De*” atau lepas dan “*Centrum*” atau pusat. Menurut perkataannya desentralisasi itu berarti melepaskan dari pusat.²⁴⁾ Hal ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagiannya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut sistem desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pengertian lebih lanjut mengenai pengertian desentralisasi disebutkan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

²⁴⁾ Eggy Sudjana, 2005, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, hlm.18

Pemerintahan Daerah bahwa : Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan mengenai pengertian dekonsentrasi disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan : Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pengertian dari tugas pembantuan disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan : tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, hubungan desentralisasi dan otonomi sangat erat kaitannya. Pada dasarnya otonomi adalah tujuan dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi otonomi daerah. Dalam konteks negara kesatuan, otonomi daerah seharusnya diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, proses pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bukan berarti menjadikan daerah lepas dari pengaturan dan pembinaan pemerintah pusat.

2.3.2 Hakikat Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan

otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kriteria *eksternalitas* didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria *akuntabilitas* yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria *efisiensi* didasarkan pada pemikiran bahwa

penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis.²⁵⁾ Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan

²⁵⁾ Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, 2005, *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*, LPKPS, Malang, hal.45

urusan sisa. Untuk itu pemberdayaan dari Pemerintah kepada pemerintahan daerah menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas daerah agar mampu memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai prasyarat menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Pembagian kewenangan bidang pemerintahan antara pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dalam ketentuan Pasal 10 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan mengenai pembagian urusan pemerintahan. Kewenangan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Kewenangan propinsi terdiri dari 2 (dua) kategori, yaitu kewenangan sebagai daerah otonom dan sebagai wilayah administrasi. Kewenangan sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota. Sementara kewenangan sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.²⁶⁾

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia. Sementara kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- a) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.
- b) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

²⁶⁾ J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.246

Terdapat keuntungan dan kelemahan penerapan sistem desentralisasi, beberapa keuntungannya antara lain :

- a) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan
- b) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c) Dalam mengurangi birokrasi dalam arti sempit yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khusus desentralisasi teritorial dapat lebih menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah
- e) Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.²⁷⁾

Kebijakan dan implementasi otonomi daerah dapat menjadi sebuah solusi, khususnya menyangkut tata pemerintahan yang lebih efektif dan profesional, tetapi juga menjadi problem ketika prasyarat lain tidak mengiringi terhadap kebijakan tersebut, seperti penegakan hukum, pengaturan soal teritorial, dan sebagainya. Desentralisasi yang nggak diimbangi oleh penegakan hukum, akan menyuburkan erilaku tindak korupsi di daerah. Desentralisasi yang tidak mengatur dalam pengertian teritorial akan melahirkan raja-raja kecil di daerah yang rawan dengan dis-integrasi, karena atas nama otonomi daerah, penguasa daerah tidak tunduk kepada pemerintah pusat, begitu pula halnya dengan soal-soal yang berkaitan dengan masalah perimbangan kekuasaan antara daerah dan pusat.

Otonomi daerah pada prinsipnya memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan

²⁷⁾ Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Jakarta, Kedaulatan Rakyat Press, 2001, hlm.18

otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

2.4 Kerjasama Antar Daerah

2.4.1 Pengertian Kerjasama Antar Daerah

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

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

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

2.4.2 Bentuk Kerjasama Antar Daerah

Bentuk dan metode kerjasama antar Pemerintah Daerah meliputi (1) *intergovernmental service contract*; (2) *joint service agreement*, dan (3) *intergovernmental service transfer*. Jenis kerjasama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerjasama yang kedua di atas biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol

kebakran, pembuangan sampah. Dan jenis kerjasama ketiga 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.

Sementara itu, ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerjasama antar Pemerintah Daerah, dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Bentukbentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas ;

- a) *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis.
- b) *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Bentuk "*handshake agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*misunderstanding*), sementara bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama antar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 363 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan kerjasama antar daerah sebagai urusan wajib dan sukarela bagi propinsi dan kabupaten/kota. Kerjasama Antar Daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerjasama Antar Daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.
2. Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan kerjasama antar daerah diatur dalam lebih lanjut dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerjasama Antar Daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 disebutkan bahwa : Pembinaan adalah upaya yang dilakukan untuk keberhasilan kerja sama antardaerah. Pengawasan adalah tindakan yang dilakukan untuk mewujudkan pelaksanaan kerja sama antardaerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan perjanjian kerja sama. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan atas Kerja Sama Antar Daerah Provinsi, sedangkan Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan atas Kerja Sama Antar Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya.

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran bahwa : Kerja sama daerah merupakan wahana dan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah, meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiscal. Melalui kerja sama daerah juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antar daerah dan daerah tertinggal. Dalam melakukan kerjasama perlu dipedomani prinsip-prinsip kerjasama daerah agar tujuan yang dicapai benar-benar memberikan manfaat bagi daerah masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Bacaan :

Akbar Kurnia Wahyudi, *Kerjasama Antar Daerah ; Peluang dan Tantangan di Era Otonomi Daerah*, Surabaya, Prakarsa Media Karya, 2002

Alfi Fahmi Adicahya, *Kerjasama Antar Daerah di Era Otonomi Daerah*, Surabaya, Prakarsa Media Karya, 2009

Agung Djojosekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006

Antonius Tarigan, *Kerjasama antar daerah (KAD) untuk peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik dan daya saing wilayah*, Jurnal ilmiah : Direktorat Otonomi Daerah Bapenas, Jakarta, 2009

Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005

Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003

Dedi Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2004

Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005

J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007

Jeremias T. Keban, *Kerjasama Antar Pemerintahan Daerah dalam Era Otonomi*, Sinar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Yogyakarta, 2005

Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

-----, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998

M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995

Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Kedaulatan Rakyat Press, 2001

Nurul Khoiriyah, *Kerjasama Antar Daerah dalam Upaya Memaksimalkan Potensi dan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Media Utama Persada, 2007

Pamudji, *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014

Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006

Sirajuddin, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 2001

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004

Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986

Sukarno K. *Dasar-Dasar Managemen*, Miswar, Jakarta, 1992

Soemanto, *Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah : Perspektif Hukum Dan Perubahan Sosial*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata cara pelaksanaan kerjasama daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk teknis tata cara kerjasama daerah

Internet :

http://www.kompasiana.com/jose_rizal/kerjasama-daerah-sebuah-peluang-peningkatan-kesejahteraan-masyarakat_552a3621f17e61c96cd623e3

https://www.academia.edu/6757829/kerjasama_antar_daerah_kad_untuk_peningkatan_penyelenggaraan_pelayanan_publik_dan_daya_saing_wilayah

<https://amirhasandotcom.wordpress.com/2015/01/20/memahami-pentingnya-kerjasama-daerah/>

<http://portal.malutpost.co.id/en/opini/item/22020-kerja-sama-antardaerah>

