

**RANCANGAN
NASKAH AKADEMIK RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN
BLORA TENTANG KERJA SAMA
DAERAH DI KABUPATEN BLORA**

KATA PENGANTAR

Segala puji kehadiran Tuhan yang Maha Esa, Tuhan seluruh semesta alam, atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora dapat terselesaikan tepat pada waktunya dan tanpa ada kendala apapun.

Kebijakan dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora sangatlah relevan sekali dibutuhkan bagi masyarakat Kabupaten Blora, khususnya dalam hal ini untuk Pemerintah Daerah mengingat daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya berdasarkan kewenangan desentralisasi serta penyerahan wewenang daerah otonom diberi kewenangan untuk seluas-luasnya untuk dapat mengurus dan mengatur kepentingan daerahnya guna sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat.

Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah yakni mengenai kerja sama daerah. Saat ini pemerintah Kabupaten Blora dalam 3 (tiga) tahun terakhir telah menandatangani Perjanjian Kerja Sama dengan daerah lain. Kondisinya Pemerintah Daerah Blora belum mempunyai regulasi Peraturan Daerah yang mengatur kerja sama daerah. Agar terciptanya kepastian hukum khususnya dalam hal ini bagi pemerintah daerah Kabupaten Blora khususnya dalam pembuatan kerjasama baik dilingkup antar daerah maupun dibidang lainnya perlu dibuatkan sebuah peraturan daerah guna menjamin kepastian hukum serta mengetahui hak dan kewajiban dalam membuat kerja sama daerah sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan demikian maka, peningkatan kualitas mengenai tugas dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam menjalin kerjasama dapat dijalankan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama. Maksud tujuan seluas-luasnya pembuatan Peraturan Daerah Kerja Sama yakni untuk dapat mendorong pembangunan baik untuk saat ini maupun masa yang akan datang di Kabupaten Blora.

Melalui penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora dapat menjadi formulasi tepat karena harapan besar menjadikan kepastian hukum dalam hal ini daerah dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dalam melakukan Kerja Sama. Demikian pengantar Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora ini kami

susun dan apabila terdapat kekurangan kami minta maaf sebesar-besarnya.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
BAB I PENDAHULUAN	6
A. LATAR BELAKANG	6
B. IDENTIFIKASI MASALAH.....	14
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK.....	15
1. Tujuan	15
2. Kegunaan.....	17
D. Metode Penelitian.....	17
1. Metode Pendekatan	18
2. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data.....	18
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	22
A. KAJIAN TEORITIS.....	22
1. Kerja Sama Daerah	22
2. Bentuk Kerja Sama Daerah.....	24
3. Prinsip-Prinsip Kerja Sama Daerah.....	26
B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA	29
C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN KERJA SAMA DAERAH DAN PERMASALAHAN YANG DIHADAPI.....	40
D. KAJIAN IMPLIKASI PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH.....	54
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT.....	56

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	82
A. LANDASAN FILOSOFIS	82
B. LANDASAN SOSIOLOGIS	85
C. LANDASAN YURIDIS.....	88
BAB III JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	94
A. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN SASARAN YANG DICAPAI.....	94
B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BLORA TENTANG KERJA SAMA DAERAH	95
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN	111
A. SIMPULAN	111
B. SARAN.....	113
DAFTAR PUSTAKA.....	114
A. BUKU-BUKU.....	114
B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	114
C. JURNAL/ARTIKEL	115
D. INTERNET.....	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

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 system 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 pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

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

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.

Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (7) yang berbunyi:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.*

Untuk melaksanakan perintah tersebut, maka lahirilah Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam rumusan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini berbunyi:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Dari rumusan pasal tersebut diketahui bahwa Pemerintah Daerah mempunyai hak dalam menetapkan kebijakan daerah dengan tetap berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjalin kerja sama. Pemerintah

Daerah dengan demikian harus dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Hal 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.²

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerja sama antar daerah didasarkan pada pertimbangan efisiensi yaitu penggunaan sumber daya secara minimum guna pencapaian hasil yang optimum dan efektivitas yaitu pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kerja sama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah

² *Kerja Sama Daerah, Upaya Menjembatani Kesenjangan Logika Konseptual dan Logika Kontekstual* dalam <https://pemerintahansetda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/kerja-sama-antar-daerah-44> diakses, 15 April 2021.

potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Secara geografis Kabupaten Blora merupakan daerah kabupaten di provinsi Jawa Tengah yang berbatasan dengan kabupaten yang masuk dalam wilayah provinsi Jawa Timur. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir ini Kabupaten Blora telah melakukan kerja sama baik dengan daerah lain, dengan pihak ketiga, ataupun dengan universitas atau lembaga pendidikan lain. Kabupaten Blora juga tergabung dalam Badan Kerja Sama RATUBANGNEGORO yang terdiri dari 4 (empat) kabupaten perbatasan Jawa Tengah Jawa Timur, yakni Blora, Tuban, Rembang, dan Bojonegoro. Kerja sama yang terjalin dari Badan Kerja Sama tersebut meliputi berbagai bidang, termasuk bidang penegakan peraturan daerah, penanggulangan bencana, investasi, serta pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Hal tersebut merupakan saah satu contoh dari sekian banyak kerja sama yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Blora.³

Kabupaten Blora telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai penyelenggaraan kerja sama di daerah sebagai payung hukum yaitu Peraturan Daerah Kabupaten

³ <https://www.blorakab.go.id/index.php/public/berita/detail/638/kerja-sama-empat-bidang-ratubangnegoro> diakses 20 April 2021.

Blora Nomor 3 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Blora (Lembaran Daerah Kabupaten Blora Tahun 2010 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Blora Nomor 3).

Peraturan Daerah tersebut mengacu pada ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai kerja sama daerah diatur dalam BAB XVII, Pasal 363 sampai dengan Pasal 370. Undang-Undang ini juga mengamanatkan pendelegasian pengaturan mengenai kerja sama daerah dalam peraturan pemerintah, sehingga lahir Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219) sebagai peraturan pelaksanaannya. Lahirnya Peraturan Pemerintah ini juga ditindaklanjuti dengan diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371)

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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 513).

Dengan adanya perkembangan regulasi tersebut di atas praktis Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 3 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Blora sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan sebagai landasan hukum penyelenggaraan kerja sama daerah di Kabupaten Blora, mengingat substansi atau materi muatan yang diatur sudah tidak sesuai dengan peraturan di atasnya serta sudah tidak mampu mengakomodir kebutuhan Pemerintah Daerah dan masyarakat Kabupaten Blora pada umumnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka diperlukan adanya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah. Dalam rangka mewujudkan sebuah Peraturan Daerah yang ideal, maka perlu dilakukan kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah diharapkan akan menghasilkan sebuah Peraturan Daerah yang mampu menjamin pengaturan pelaksanaan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora yang dapat dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam pengaturan Kerja Sama Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu rancangan peraturan daerah tentang Kerja Sama Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK.

1. Tujuan

Berdasarkan ketentuan Pasal 63 *juncto* Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Definisi Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁴

⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Harry Alexander memberikan definisi tentang Naskah Akademik adalah Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.⁵ *Ni Made Jaya Senastri* dan *Luh Putu Suryani* menjelaskan bahwa naskah akademik merupakan suatu upaya pendekatan secara menyeluruh dari suatu rencana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Pendekatan yang dijalankan melalui sebuah metode riset sebagai langkah awal untuk mengetahui realita kepentingan berbagai pihak baik masyarakat maupun pemerintah.⁶ Sedangkan *Abdul Basyir* secara singkat memberikan definisi Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum.⁷

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan tujuan penyusunan Naskah Akademik ini sebagai berikut:

1. Merumuskan penyelesaian permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam pengaturan tentang Kerja Sama Daerah.

⁵ Harry Alexander, 2004, *Panduan Perancangan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, XSYS Solusindo, hal. 120

⁶ Ni Made Jaya Senastri dan Luh Putu Suryani, *Fungsi Naskah Akademik (NA) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah*, Jurnal Kertha Wicaksana, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Bali

⁷ Abdul Basyir, *Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif*, Jurnal Ius, Vol. II, Nomor 5, Agustus 2014,

2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah.

2. Kegunaan

Berdasarkan latar belakang, maksud dan tujuan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Naskah Akademik ini menjadi dasar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blora dan Pemerintah Daerah Kabupaten Blora untuk bersama-sama menyusun dan membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

D. Metode Penelitian

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian tentang Kerja Sama Daerah ini sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif*, yaitu mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dari peraturan perundang-undangan, serta ketentuan-ketentuan terutama yang berkaitan dengan Kerja Sama Daerah. Dalam penelitian ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang *in concreto* yang tujuannya untuk menemukan hukum yang sesuai dan yang akan diterapkan dalam suatu permasalahan terutama di dalam penelitian tersebut.

2. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Untuk memperoleh data yang mendukung penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah diperoleh melalui:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian Kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan pengaturan penyelenggaraan Kerja

Sama Daerah di Kabupaten Blora. Data sekunder yang dijadikan sumber utama dalam penelitian ini terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer terdiri:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);

- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371);
- f) 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);
- g) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 117).

2) Bahan Hukum Sekunder

Berupa tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti

ataupun berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur, makalah, jurnal ilmiah dan hasil penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus Bahasa, artikel-artikel pada koran/surat kabar dan majalah.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan bertujuan mencari data primer yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder. Dalam penelitian ini dilakukan dengan metode wawancara dengan membagi kuisiner kepada Narasumber dari Perangkat Daerah Kabupaten Blora.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Kerja Sama Daerah

Secara teoritis, istilah kerja sama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan. Kerja sama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari ekonomi skala (*economies of scales*). Pembelanjaan 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 kerja sama tersebut biaya *overhead* (*overhead cost*) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. *Sharing* dalam investasi, misalnya, akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator.⁸

Kerja sama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, dimana

⁸ Rosen, E.D. 1993. *Improving Public Sector Productivity: Concept and Practice*. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher Yeremias T. Keban, *Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, dan Prinsip*, hal. 6

⁸ *Ibid.*

masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerja sama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dan lain sebagainya. Kerja sama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerja sama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.⁹

Secara historis, mekanisme kerjasam antar pmerintah lokal telah menjdi isu penting di negara maju dimulai dari bidang yang sangat terbatas seperti kepolisian dan pemadam kebakaran dimana antara satu kota dengan kota lain telah dilakukan perjanjian kerja sama saling bantu membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya. Dalam perkembangan lanjutan, mekanisme kerja sama ini tidak hanya diterapkan pada situasi “*emergency*” saja tetapi juga pada pengaturan kerja sama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs.¹⁰

⁹ Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs. Sixth Edition.* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice -Hall, dalam Yeremias T. Keban, *Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, dan Prinsip*, hal. 6

¹⁰ *Ibid.*

Khusus “*cooperative agreements*” yang dilakukan antar Pemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada:

- a. kegiatan tunggal;
- b. berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas;
- c. tidak bersifat permanen;
- d. sebagai “*stand-by provision*” yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan
- e. diperkenankan/diijinkan oleh badan legislatif.

2. Bentuk Kerja Sama Daerah

Bentuk dan metode kerja sama antar Pemerintah Daerah meliputi:

- a. *intergovernmental service contract*;
- b. *joint service agreement*, dan
- c. *intergovernmental service transfer*.

Jenis kerja sama 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 kerja sama yang kedua diatas 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 kebakaran, pembuangan sampah, dan jenis kerja sama 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 kerja sama antar Pemerintah Daerah, dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas

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

kejasama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

3. Prinsip-Prinsip Kerja Sama Daerah

Agar berhasil melaksanakan kerja sama tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “*good governance*”.¹¹ Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antar Pemda yaitu:

a. Transparansi

Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerja sama tersebut, tanpa ditutup-tutupi.

b. Akuntabilitas

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

¹¹ Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach. Dalam Regional Development Studies*, Vol. 3, hal. 11

dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerja sama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.

c. Partisipatif

Dalam lingkup kerja sama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.

d. Efisiensi

Dalam melaksanakan kerja sama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.

e. Efektivitas

Dalam melaksanakan kerja sama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan

target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam Kerja sama dengan hasil yang nyata diperoleh.

f. Konsensus

Dalam melaksanakan kerja sama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerja sama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerja sama tersebut.

g. Saling menguntungkan dan memajukan

Dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerja sama.

Selain 6 (enam) prinsip umum di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah yaitu:¹²

1. Kerja sama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas
2. Keterikatan yang dijalin dalam kerja sama tersebut harus didasarkan atas saling membutuhkan

¹² *Ibid.*

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

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Secara teoritis, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi asas yang bersifat formal dan asas yang bersifat materiil¹³ sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

¹³ Attamimi, Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

Tabel 1 : Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:		
a.	kejelasan tujuan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PUU) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
b.	kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan () harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk PUU yang berwenang. PUU tersebut dapat

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
	dibatalkan. atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
c.	kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
d.	dapat dilaksanakan
e.	kedayagunaan dan kehasilgunaan
	bahwa dalam Pembentukan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki .
	bahwa setiap Pembentukan harus memperhitungkan efektivitas tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
	bahwa setiap dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
f.	kejelasan rumusan	bahwa setiap harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan , sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
g.	Keterbukaan	bahwa dalam Pembentukan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan PUU.

Tabel 2 : Asas Materi Muatan

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:		
a.	Pengayoman	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b.	Kemanusiaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c.	Kebangsaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
		majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d.	Keluargaan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e.	Kenusantaraan	bahwa setiap Materi Muatan PUU senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan PUU yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f.	Bhinneka Tunggal Ika	bahwa Materi Muatan PUU harus memperhatikan keragaman

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
		penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g.	Keadilan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h.	Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan	bahwa setiap Materi Muatan PUU tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i.	Ketertiban dan Kepastian Hukum	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011		Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
		hukum.
j.	Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan	bahwa setiap Materi Muatan PUU harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
Ayat (2) PUU tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.		antara lain: <ul style="list-style-type: none"> a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut menjadi dasar bagi *legislator* dalam merumuskan norma hukum. Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas:

Tabel 3 : Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Negara

Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014		Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014
a	Asas Kepastian Hukum	Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
b	Asas Tertib Penyelenggara Negara	Asas yang menjadi dasar landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara
c	Asas Kepentingan	Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara

Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014		Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014
	Umum	yang aspiratif, akomodatif dan selektif
d	Asas Keterbukaan	Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
e	Asas Proporsionalitas	Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
f	Asas Profesionalitas	Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan
g	Asas Akuntabilitas	Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari

Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014		Penjelasan Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014
		kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
h	Asas Efisiensi	Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
i	Asas Efektivitas	Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna
j	Asas Keadilan.	Setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Asas-asas tersebut diatas menjadi dasar dalam pembentukan Peraturan Daerah ini. Melalui asas-asas ini pula dapat diketahui dan dipahami akan kebutuhan dan manfaat dalam pengaturan tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora.

Dengan demikian secara umum Rancangan Peraturan Daerah ini diharapkan dapat menjawab kebutuhan Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan Kerja Sama Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Blora.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN KERJA SAMA DAERAH DAN PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Blora

Letak astronomis Kabupaten Blora berada di antara $111^{\circ}016'$ s/d $111^{\circ}338'$ Bujur Timur dan diantara $6^{\circ}528'$ s/d $7^{\circ}248'$ Lintang Selatan. Secara geografis, Kabupaten Blora tidak berbatasan dengan pantai dan masih menjadi bagian wilayah utara Pulau Jawa. Kabupaten Blora berada di rangkaian perbukitan kapur yakni Pegunungan Kendeng Utara dan Pegunungan Kendeng Selatan yang sejajar membentang dari barat ke timur. Kabupaten Blora dilalui 2

(dua) sungai utama, yaitu Sungai Bengawan Solo dan Sungai Lusi. Batas-batas wilayah Kabupaten Blora adalah sebagai berikut:¹⁴

Sebelah Utara: Kabupaten Rembang dan Kabupaten Pati,
Provinsi Jawa Tengah

Sebelah Selatan : Kabupaten Ngawi, Provinsi Jawa Timur

Sebelah Barat : Kabupaten Grobogan, Provinsi Jawa Tengah

Sebelah Timur : Kabupaten Bojonegoro, Provinsi Jawa
Timur

Luas wilayah Kabupaten Blora 182.058,797 hektar, Kabupaten Blora memiliki 16 Kecamatan yaitu Kecamatan Jati, Kecamatan Randublatung, Kecamatan Kradenan, Kecamatan Kedungtuban, Kecamatan Cepu, Kecamatan Sambong, Kecamatan Jiken, Kecamatan Bogorejo, Kecamatan Jepon, Kecamatan Blora, Kecamatan Banjarejo, Kecamatan Tunjungan, Kecamatan Japah, Kecamatan Ngawen, Kecamatan Kunduran, dan Kecamatan Todanan. Kabupaten Blora memiliki 271 Desa, 24 Kelurahan, 1.125 dusun, 1.206 rukun warga (RW) dan 5.462 rukun tetangga (RT). Kecamatan yang memiliki luas wilayah terluas di

¹⁴ <https://blorakab.go.id/> diakses 15 April 2021

Kabupaten Blora adalah Kecamatan Radublatung dengan luas 21.113,097 ha dan disusul Kecamatan Jati dengan luas 18.362,049 ha.¹⁵

Wilayah Kabupaten Blora terdiri atas daratan rendah dan perbukitan dengan ketinggian antara 25-50 meter dpl, dengan ketinggian terendah berada di Kecamatan Cepu dan tertinggi berada di Kecamatan Todanan. bentuk topografi wilayah berupa dataran, perbukitan pegunungan, lembah dan gunung dengan kemiringan antara 0% hingga >40% (datar sampai dengan sangat curam). Topografi wilayah Kabupaten Blora secara umum terbagi 3 (tiga) kategori ketinggian lahan, sebagai berikut:

- a. Ketinggian lahan antara 0-40 meter dpl, berada di 3 kecamatan yaitu: Kradenan, Kedungtuban dan Cepu
- b. Ketinggian lahan antara 41-100 meter dpl, berada di 15 kecamatan yaitu: Jati, Randublatung, Kradenan, Kedungtuban, Cepu, Sambong, Jiken, Jepon, Blora, Banjarejo, Tunjungan, Japah, Ngawen, Kunduran dan Todanan.
- c. Ketinggian lahan lebih dari 100 meter dpl, berada di 14 kecamatan yaitu: jati, Randublatung, Kradenan,

¹⁵ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Blora Tahun 2016-2021.

Kedungtuban, Sambong, Jiken, Jepon, Blora, banjarejo, Tunjungan, Japah, Ngawen, Kunduran dan Todanan.

Susunan tanah di Kabupaten Blora terdiri atas 56 persen tanah gromosol, 39 persen mediteran dan 5 persen alluvial. Definisi dari jenis tanah ini adalah sebagai berikut:

- a. Tanah Alluvial, tanah ini terjadi dari endapan vulkanik muda atau agak muda, tanpa perkembangan atau dengan perkembangan profil lemah. Sifat fisik dan kimia beragam dengan warna kelabu dan coklat tua dengan produktivitas bervariasi dari yang sedang sampai yang tinggi. Jenis tanah ini biasanya digunakan untuk tanah pertanian dan permukiman. Daerah yang mengandung tanah ini terdapat di bagian wilayah Kecamatan Kedungtuban dan Kecamatan Blora.
- b. Tanah Grumosol, jenis tanah ini memiliki tingkat produktivitas sedang. Pemanfaatannya untuk pertanian dan perkebunan, warna tanah ini adalah kelabu sampai hitam. Daerah yang mengandung jenis tanah ini adalah sebagian dari seluruh wilayah kecamatan yang terdapat di Kabupaten Blora.
- c. Tanah Mediteran, jenis tanah ini memiliki tingkat produktivitas sedang sampai tinggi. Pemanfaatannya

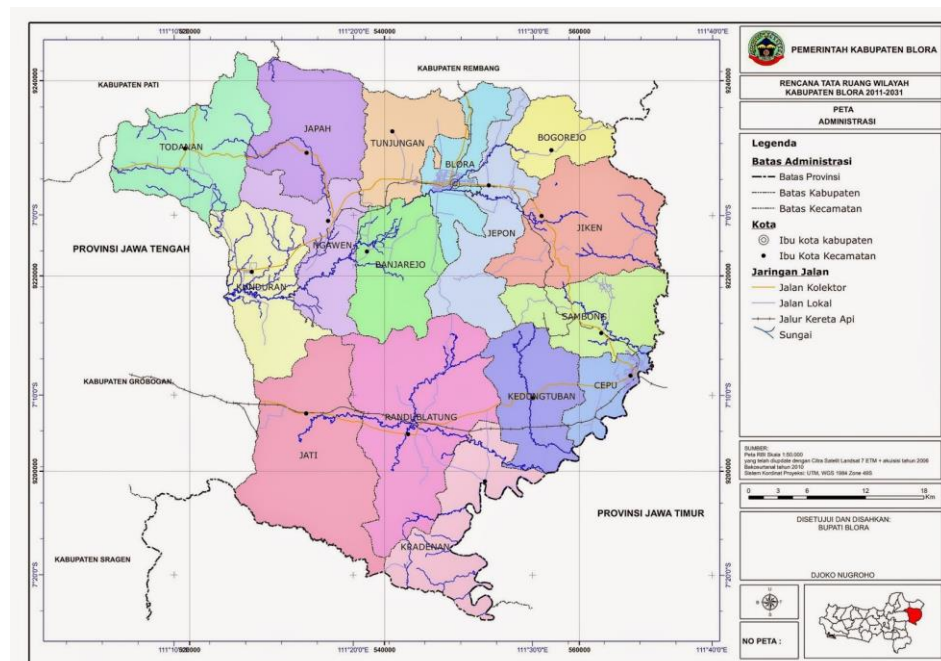
untuk tanah sawah, tegalan, perkebunan dan kehutanan. Warna tanah ini adalah merah kecoklatan, sebagian besar wilayah kecamatan mengandung tanah jenis mediteran ini.

Kawasan Karst yang ada di Kabupaten Blora meliputi Kawasan Bentang Alam Karst Sukolilo dengan luas kurang lebih 753 hektar yang berada di Kecamatan Kunduran dan Kecamatan Todanan. Karst adalah bentang alam yang terbentuk akibat pelarutan air pada batu gamping dan/atau dolomit. Sedangkan, Kawasan Bentang Alam Karst adalah Karst yang menunjukkan bentuk eksokarst dan endokarst tertentu. Kabupaten Blora mempunyai potensi tambang yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten, antara lain:

- a. Batu gamping, terdapat di Kecamatan Todanan, Kecamatan Jiken, Kecamatan Jepon, Kecamatan Japah, Kecamatan Tunjungan, Kecamatan Blora, Kecamatan Bogorejo, Kecamatan Randublatung dan Kecamatan Kradenan
- b. Batu lempung / tanah liat, terdapat di Kecamatan Banjarejo, Kecamatan Todanan, Kecamatan Ngawen, Kecamatan Blora, Kecamatan Jepon, Kecamatan

- Bogorejo, Kecamatan Sambong, Kecamatan Cepu, Kecamatan Kradenan dan Kecamatan Jati
- c. Pasir kuarsa, terdapat di Kecamatan Todanan, Kecamatan Jajah, Kecamatan Tunjungan, Kecamatan Blora, Kecamatan Jepon, Kecamatan Bogorejo dan Kecamatan Kedungtuban
 - d. Phospat, terdapat di Kecamatan Todanan
 - e. Ball clay, terdapat di Kecamatan Tunjungan dan Kecamatan Bogorejo
 - f. Gypsum, terdapat di Kecamatan Jati, Kecamatan Randublatung dan Kecamatan Sambong.

Gambar 1 : Peta Kabupaten Blora



Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Blora

2. Gambaran Kerja Sama Daerah

Kerja sama antar daerah (KAD) sebagai salah satu upaya untuk lebih memantapkan hubungan dan keterpaduan daerah yang satu dengan yang lain, menyelaraskan dan mensinergikan manfaat hasil pembangunan dan potensi antar daerah. Kerja sama daerah dapat pula dilakukan dengan pihak ketiga terutama meningkatkan pemanfaatan teknologi, promosi daerah. Bentuk kerja sama daerah yang dilakukan meliputi Kerja sama daerah dengan kabupaten sekitar (Kerja sama dengan Kab. Rembang, Blora dan Kab. Grobogan); kerja sama kawasan perbatasan dengan Provinsi Jawa Timur (kerja sama Ratubangnegoro yang meliputi Kab. Rembang, Tuban, Blora dan Bojonegoro antara lain tentang penanganan peternakan, pemeriksaan kendaraan bermotor lintas batas dan pariwisata) serta kerja sama dengan instansi Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Pusat.¹⁶

Berikut adalah data potensi daerah Kabupaten Blora yang bisa digali dalam pengembangan kerja sama daerah:

a. Kependudukan

¹⁶ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Blora Tahun 2016-2021

Proyeksi populasi penduduk Kabupaten Blora pada tahun 2019 terhitung sebanyak 865.013 jiwa yang mana dalam setiap kilometer persegi rata-rata dihuni sebanyak 475 jiwa. Rasio jenis kelamin dari penduduk Kabupaten Blora sebesar 96,85 yang berarti dari setiap 100 penduduk perempuan di Kabupaten Blora terdapat 96-97 orang penduduk laki-laki.

Konsentrasi kepadatan penduduk tertinggi di Kabupaten Blora berada di Cepu, Kunduran dan Blora Kota. Kecamatan Cepu sebagai wilayah terpadat di Kabupaten Blora memiliki kepadatan penduduk sebanyak 1.591 jiwa per kilometer persegi. Adapun wilayah dengan kepadatan penduduk terendah ada di Kecamatan Jiken dan Jati dengan kepadatan penduduknya kurang dari 300 jiwa per kilometer persegi.

Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Blora tahun 2019 tercatat sebesar 0,32 persen. Adapun dilihat dari proporsinya, lebih dari 27% penduduk berada di Kecamatan Blora Kota, Randublatung dan Cepu.

b. Ketenagakerjaan

Data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Agustus 2019 mencatat adanya penurunan TPAK dari 72,81 di tahun 2018 menjadi 68,35 di tahun 2019. Penurunan TPAK memberikan indikasi adanya potensi ekonomi dari sisi pasokan (supply) tenaga kerja yang juga menurun.

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat penawaran tenaga kerja yang tidak digunakan atau tidak terserap oleh pasar tenaga kerja. Pada bulan Agustus 2019, tercatat TPT Kabupaten Blora sebesar 3,89%. Dalam tiga tahun terakhir, TPT Kabupaten Blora terus mengalami peningkatan dimana TPT 2017 dihitung sebesar 2,85% lalu naik menjadi 3,26% di tahun 2018 dan kembali naik di tahun 2019. TPT merupakan salah satu masalah dalam pembangunan ekonomi, dan perlu dicermati karena dalam jangka panjang akan menimbulkan persoalan sosial ekonomi yang cukup serius.

Proporsi terbesar penduduk bekerja di Kabupaten Blora masih berada di sektor pertanian. Meskipun

demikian, secara umum proporsinya terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun.

c. Pendidikan

Capaian di bidang pendidikan berkaitan erat dengan ketersediaan fasilitas pendidikan. Untuk tahun ajaran 2019/2020 pada jenjang pendidikan SD di Kabupaten Blora seorang guru rata-rata mengajar 15-16 orang murid, pada jenjang pendidikan SMP seorang guru rata-rata mengajar 17 orang murid, sedangkan untuk jenjang SMA, rata-rata beban seorang guru mengajar 17 orang murid.

Dari tabel indikator pendidikan, APM Kabupaten Blora tahun 2019 menunjukkan kenaikan di jenjang pendidikan SMP. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa rasio jumlah siswa yang sedang menduduki jenjang pendidikan tersebut dibanding dengan penduduk pada kelompok usia 13-15 tahun mengalami peningkatan.

Sedangkan APS dapat menunjukkan proporsi dari semua anak yang masih sekolah pada satu kelompok umur tertentu terhadap penduduk dengan kelompok umur yang sesuai, tanpa melihat jenjang pendidikan apa yang sedang ditempuh. APS penduduk usia 7-12

tahun di Kabupaten Bora cukup menggembirakan dimana proporsinya selalu di atas 99 persen. Adapun APS penduduk usia 13-15 tahun dan APS penduduk usia 16-18 tahun justru mengalami penurunan pada tahun 2019.

d. Kesehatan

Semakin sehat masyarakat, maka proses dan dinamika pembangunan ekonomi suatu wilayah akan semakin baik, khususnya dalam peningkatan produktivitas. Seseorang dapat dikatakan sehat ketika terbebas dari adanya keluhan kesehatan. Hasil Susenas Maret 2019 menunjukkan bahwa 24% penduduk Kabupaten Bora menderita sakit dalam sebulan terakhir sebelum pelaksanaan survei.

Kemudian sebagai upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, keberadaan sarana kesehatan yang mudah terjangkau dan dengan biaya murah sangat diharapkan oleh masyarakat. Peran pemerintah dalam hal ini sangatlah penting, yang diimplementasikan dalam beberapa kebijakan di bidang kesehatan. Hasil Pendataan Potensi Desa (Podes) 2019 menunjukkan bahwa dari 295 desa/kelurahan di

Kabupaten Blora, 25 di antaranya sudah tersedia 25 puskesmas dan 53 puskesmas pembantu. Sedangkan rumah sakit baru tersedia di 5 desa/kelurahan di Kabupaten Blora.

e. Pertanian

Sektor pertanian merupakan penggerak utama perekonomian sekaligus sumber utama mata pencaharian masyarakat di Kabupaten Blora, dengan komoditas utama masyarakat yaitu padi dan jagung.

Berdasarkan hasil pengamatan Kerangka Sampel Area (KSA), proyeksi produksi padi di tahun 2019 mencapai 531.613 ton. Apabila dibandingkan dengan data produksi padi tahun 2018, produksi padi mengalami penurunan yang cukup signifikan, dimana pada tahun 2018 tercatat mencapai 608.309 ton. Sementara nilai produksi jagung dan kacang tanah relatif stabil dalam dua tahun terakhir ini, sejumlah palawija lainnya seperti kedelai, kacang hijau dan ubi jalar justru mengalami penurunan cukup signifikan di tahun 2019.

Produksi sayur-sayuran di Kabupaten Blora tampak menggeliat, terutama cabai besar dan terung

yang mengalami peningkatan produksi cukup besar di tahun 2019. Tercatat 105.905 kuintal cabai besar dan 23.497 kuintal terung berhasil diproduksi pada tahun\ 2019. Sedangkan jumlah produksi tanaman perkebunan relatif stabil dengan produksi utama berupa tebu mencapai 20.220 ton di tahun 2019.

3. Permasalahan Yang Dihadapi

Otonomi daerah dipersepsikan dan disikapi secara variatif oleh beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia. Misal, mempersepsikan otonomi sebagai momentum untuk memenuhi keinginan-keinginan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan konteks yang lebih luas yaitu kepentingan negara secara keseluruhan dan kepentingan daerah lain yang berdekatan. Akibatnya, muncul beberapa gejala negatif yang meresahkan antara lain berkembangnya sentimen primordial, konflik antar daerah, berkembangnya proses KKN, konflik antar penduduk, eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, dan munculnya sikap “ego daerah” yang berlebihan.

Kabupaten atau kota cenderung memproteksi seluruh potensinya secara ketat demi kepentingannya sendiri, dan

mengisolasikan dirinya terhadap kabupaten atau kota lain. Dampak negatif kegiatan ekonomi di suatu daerah pada daerah lain, seperti *externalities*, juga tidak dihiraukan lagi. Kondisi tersebut mengilustrasikan dengan cukup jelas bahwa kebijakan otonomi daerah sesungguhnya memberikan tanggungjawab dan beban kerja yang jauh lebih berat kepada daerah, dibanding pada masa-masa sebelumnya. Sementara disisi lain, pemerintah daerah masih dihadapkan pada berbagai permasalahan klasik berupa keterbatasan kualitas dan kuantitas sumber daya, baik anggaran, SDM maupun sarana dan prasarana.

Selanjutnya permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah ini adalah terkait dengan regulasi. Payung hukum daerah yang ada saat ini yakni Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Blora sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum serta kebutuhan Pemerintah Daerah serta masyarakat pada umumnya. Dengan ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah menjadi Peraturan Daerah, diharapkan mampu

mengakomodir dan mengatasi permasalahan tersebut di atas, dan tentunya menjadi landasan hukum sekaligus sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora.

D. KAJIAN IMPLIKASI PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah merupakan acuan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan Kerja Sama Daerah baik antar daerah maupun dengan pihak ketiga, serta Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri serta Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini diharapkan ada pengembangan potensi-potensi kerja sama antara daerah sesuai dengan tujuan atau misi lembaga-lembaga kerja sama yang menjadi anggotanya dengan melibatkan *stakeholders* terkait. Format kelembagaan ini selanjutnya harus ditopang dengan mekanisme kerja yang memastikan pencapaian tujuan dan misi kerja sama secara efektif. Pihak yang terlibat dalam simpul kerja sama juga harus memiliki komitmen pendanaan yang berkelanjutan, dalam bentuk penyediaan

anggaran secara rutin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mendukung operasionalisasi kerja sama. Sistem pendukung juga harus dipersiapkan secara memadai, termasuk penyediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang secara profesional bisa mengelola kerja sama antar daerah.

Dampak pengaturan Kerja Sama Daerah terhadap keuangan daerah adalah perlunya alokasi anggaran dari APBD guna membiayai pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Blora. Dengan demikian Peraturan Daerah ini akan membebani APBD.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan Analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam analisis ini akan diketahui posisi dari setiap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kerja Sama Daerah. Selanjutnya, Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

Di dalam menganalisa peraturan perundang-undangan perlu dilihat dari kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik dengan peraturan yang lebih tinggi maupun yang setara/setingkat akan memberikan batasan norma yang akan diatur dalam peraturan daerah. Semakin rendah peraturan, maka semakin sempit pengaturannya sedangkan semakin tinggi

kedudukan peraturan maka semakin abstrak pengaturannya. Hal inilah yang menjadi patokan dalam penyusunan Peraturan Daerah sehingga seyogyanya materi Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan di atasnya atau dengan kata lain materi Peraturan Daerah harus lebih implementatif.

Adapun peraturan perundang-undangan yang terkait yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah, meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

a. Pembukaan, Aline IV

“ Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan

berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

b. Pasal 18 ayat (6)

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berhak membentuk peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dasar kewenangan pembentukan peraturan daerah ini merupakan dasar konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD). Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah merupakan implementasi dari kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah;

Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang pembentukan daerah Kabupaten Bora. Ketentuan tersebut mengatur terkait mekanisme teknis penyelenggaraan dan pembentukan daerah di kabupaten Blora.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Dalam kaitannya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini, termasuk:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. kejelasan tujuan;

- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. kejelasan rumusan; dan*
- g. keterbukaan.*

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa

hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 6

(3) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;*
- b. kemanusiaan;*
- c. kebangsaan;*
- d. kekeluargaan;*
- e. kenusantaraan;*
- f. bhinneka tunggal ika;*
- g. keadilan;*

- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;*
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau*
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.*

(4) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-

undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

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

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 14

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.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

Pasal 154

(1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. *membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;*
- b. *membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;*
- c. *melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;*
- d. *memilih bupati/wali kota;*
- e. *mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.*
- f. *memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;*
- g. *memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;*
- h. *meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;*

- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;*
 - j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (1) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.*

Pasal 236

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

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.*
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.*

Pasal 250

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.*
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*

- a. *terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;*
- b. *terganggunya akses terhadap pelayanan publik;*
- c. *terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;*
- d. *terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau*
- e. *diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.*

Selanjutnya terkait kerja sama daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini telah mengamanatkan pentingnya kerja sama antar daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan.

Pasal 363

- (2) *Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.*
- (3) *Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:*
 - a. *Daerah lain;*

- b. pihak ketiga; dan/ atau*
 - c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) Kerja sama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.*

Pasal 364

- (1) Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) merupakan kerja sama antar-Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan:*
- a. yang memiliki eksternalitas lintas Daerah; dan*
 - b. penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.*
- (2) Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:*
- a. kerja sama antar-Daerah provinsi;*
 - b. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;*
 - c. kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;*
 - d. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda; dan*

- e. kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi.*
- (3) Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerja samakan.*
- (4) Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e tidak dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya.*
- (5) Biaya pelaksanaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diperhitungkan dari APBD masing-masing Daerah yang bersangkutan.*
- (6) Dalam melaksanakan kerja sama wajib, Daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama.*
- (7) Sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar-Daerah.*
- (8) Pendanaan sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dibebankan pada APBD masing-masing.*
- (9) Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung kerja sama antar-Daerah.*

(10) *Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerja sama wajib antar-Daerah melalui APBN.*

Kemudian Pasal 365 UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan kerja sama sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama.

Mengenai pelaksanaan kerja sama, dijelaskan sebagai berikut:

Pasal 366

(1) *Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat(2) huruf b meliputi:*

- a. kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;*
- b. kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah;*
- c. kerja sama investasi; dan*
- d. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.*

- (2) Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur:
- a. hak dan kewajiban para pihak;
 - b. jangka waktu kerja sama;
 - c. penyelesaian perselisihan; dan
 - d. sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.
- (3) Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.

Pasal 367

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

- (2) *Kerja sama Daerah dengan lembaga dan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.*
- (3) *Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 368

- (1) *Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang dilakukan Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Provinsi.*
- (2) *Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya.*

Pasal 370

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

5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah;

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah juga dimaksudkan sebagai sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antardaerah, daerah dengan pihak ketiga, dan daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal daerah. Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri merupakan kerja sama internasional dan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, melalui Kerja Sama Daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antardaerah dalam penyediaan pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, dan daerah tertinggal.

Mengingat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam

Peraturan Pemerintah ini ditegaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan dukungan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepastian hukum, kontrak/perjanjian kerja sama antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang telah ditandatangani bersama sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kerja sama dan dapat dilanjutkan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

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

Peraturan Pemerintah ini merupakan acuan secara substansi atau materi muatan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga;

Peraturan Menteri ini merupakan peraturan pelaksanaan berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (4), Pasal 7 ayat (5), Pasal 11 ayat (4), dan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini merupakan acuan/pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

Substansi atau materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini meliputi pengaturan mengenai Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain secara umum, Subjek Hukum, Objek Kerja Sama, Identifikasi dan Pemetaan Urusan Pemerintahan, Tahapan Kerja Sama, Penyelesaian Perselisihan, dan Bantuan Pendanaan Kerja Sama Antardaerah dalam Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain, serta mengenai Subjek Hukum, Jenis Kerja Sama, Objek Kerja Sama, Studi Kelayakan, Tahapan Kerja Sama, Naskah Kerja Sama, Kelembagaan Kerja Sama Daerah, serta Dukungan Program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Kerja Sama dengan Pihak Ketiga.

7. 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;

Peraturan Menteri ini merupakan peraturan pelaksanaan berdasarkan ketentuan Pasal 35 dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini merupakan acuan/pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah.

Substansi atau materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini meliputi pengaturan mengenai pengaturan secara umum terhadap Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri, Tahapan Kerja Sama, Jangka Waktu, Perpanjangan, Pengakhiran dan Pelaporan, serta Penyelesaian Perselisihan.

8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah;

Secara Umum Peraturan Daerah ini mengatur 3 (tiga) konsep kerja sama daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 yang meliputi kerja sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan daerah lain dalam konteks Kerja Sama Dalam Daerah, Kerja sama antara Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Pihak Ketiga dan Kerja sama antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Daerah atau lembaga di luar negeri.

Dalam Peraturan Daerah ini diatur pula perencanaan dan monitoring dan evaluasi terhadap ketiga konsep penyelenggaraan kerja sama. Selain itu diatur pula mengenai Tim Koordinasi Kerja sama Daerah Provinsi Jawa Tengah yang melaksanakan perencanaan, penyiapan dokumen, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi terhadap kerja sama yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah harus memperhatikan dan selaras/harmonis dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi ini.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Landasan filosofis adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.¹⁷ Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk Peraturan Daerah ini) dimasukkan dalam pengertian yang disebut *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistim nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.¹⁸

Oleh karena itu dalam pembentukan produk hukum daerah atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pada pandangan filosofis Pancasila, yang mencakup:

¹⁷ H.Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm 43; nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik, sedangkan penilaian mengenai baik, benar, adil dan asusila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

¹⁸ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hal 20.

- a. nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia sebagaimana terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. nilai-nilai hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terangkum dalam sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab;
- c. nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional sebagaimana terangkum dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana terangkum dalam sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan; dan
- e. nilai-nilai keadilan sosial sebagaimana terangkum dalam sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusan atau norma normanya terdapat pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Berdasarkan pada pemahaman diatas, maka pengaturan tentang kerja sama daerah juga harus didasarkan pada Pancasila sebagai pandangan hidup (*Weltanschauung*). Hal ini

sebagai bentuk manifestasi dari negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), dimana tugas dan fungsi negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Adapun yang menjadi dasar filosofis dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah pada hakikatnya berkaitan dengan pengamalan dari tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dimana dalam mencapai kesejahteraan umum diperlukan suatu sistem yang dapat menjadi tumpuan dari pemimpin dalam mengeluarkan kebijakan guna menjamin pelaksanaan sistem pelayanan pemerintahan yang berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Kerja Sama Daerah dalam upaya optimalisasi

pembangunan Daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis dapat diartikan sebagai pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah didalamnya) akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan sehingga akan mempunyai daya berlaku yang efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dengan demikian 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. Sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah.¹⁹

Adapun landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan

¹⁹ Ibid , Hal. 14.

daerah menurut Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka adalah sebagai berikut:

- a. Teori kekuasaan (*machttheorie*) yaitu kaidah hukum yang berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan (*annerkennungstheorie*) yaitu kaidah hukum yang berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *living law* yang merupakan kunci teorinya.²⁰

Melalui konsep *living law*, Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum

²⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 29

yang sesuai dengan *living law* yang merupakan "inner order" dari pada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang hendak memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.²¹ Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh.²²

Adapun yang menjadi dasar Sosiologis dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, penyelenggaraan kerja sama Daerah harus didasarkan pada pertimbangan efisiensi, dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. 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 fiskal.

²¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5

²² Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

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 kerja sama perlu dipedomani prinsip-prinsip kerja sama 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 kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah serta perselisihan antar daerah dalam koridor keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. LANDASAN YURIDIS

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. Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang

diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum.

Adapun persyaratan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah harus mencakup beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

- a. dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
- b. adanya kesesuaian bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan, artinya pembentukan suatu

peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;²³

- d. tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, artinya sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis, artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.²⁴

Dengan demikian landasan yuridis terkait Kerja Sama Daerah dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu meliputi:

- a. Landasan yuridis dari sudut formal yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/ pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu seperti Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan yuridis dan sudut formal kepada Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan "*condition sine quanon*" (syarat absolute/

²³ Lihat pasal 20 ayat (2) UUD N RI Tahun 1945 dan PASal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴ Bagir manan, *Op Cit*, Hal 14-15

mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.²⁵

Kewenangan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut diatas merupakan kewenangan atribusi dari UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.²⁶

- b. Landasan yuridis dari sudut materiil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, seperti Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dalam melakukan kerja sadalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

²⁵ Suko Wiyono, Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipasif, Faza Media, Jakarta, 2006, Hal 81-82

²⁶ Mahendra Putra Kurnia, dkk, Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipasif (urgensu strategi dan proses bagi pembentukan perda yang baik), total Media, Yogyakarta, 2007, Hal 18.

Oleh karenanya agar materi produk hukum daerah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi secara hierarki maka dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama perlu memperhatikan dasar pengaturannya sebagai berikut:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);

- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371);
- f. 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);
- g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 117).

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

A. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN SASARAN YANG DICAPAI

Jangkauan naskah akademik adalah semua yang menjadi ruang lingkup pengaturan norma yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sehingga diharapkan dapat menjawab segala tantangan yang ada pada saat ini dan yang akan muncul dimasa depan sesuai visi dan misi Kabupaten Blora.

Arah pengaturan Peraturan Daerah bahwasanya naskah akademik yang pada akhirnya menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah merupakan:

- a. penyesuaian terhadap adanya kebutuhan pembentukan penyelenggaraan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibidang Kerja Sama Daerah;
- b. sebagai pedoman untuk Pemerintah Kabupaten Blora dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah;
dan
- c. memastikan ruang lingkup kewenangan dan kewajiban Pemerintah Kabupaten Blora dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Melalui pengaturan serta regulasi tentang Kerja Sama Daerah ini, diharapkan mampu untuk memotivasi daerah untuk meningkatkan kerja sama karena kerja sama daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi mendorong kerja sama antar daerah.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BLORA TENTANG KERJA SAMA DAERAH

Sistematika dan Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora meliputi:

No.	Sistematika	Materi Yang Dimuat	Tujuan
1.	Pendahuluan/ Konsiderans:	a. Pertimbangan Memuat pokok pikiran yang bersifat filosofis,	Untuk menunjukkan alasan dan latar belakang yang

No.	Sistematika	Materi Yang Dimuat	Tujuan
		yuridis dan sosiologis.	mendasari pembentukan suatu peraturan.
		<p>b. Dasar hukum</p> <p>Memuat peraturan perundangan yang memerintahkan pembuatan suatu peraturan</p>	<p>Untuk menunjukkan:</p> <p>a. Kewenangan institusi pembuat peraturan.</p> <p>b. Ketentuan yang berhu-bungan dengan peraturan yang dibuat, baik yang masih akan berlaku maupun yang akan dicabut pemberlakuannya, baik sebagian atau</p>

No.	Sistematika	Materi Yang Dimuat	Tujuan
			<p>seluruhnya, oleh peraturan baru yang dibuat.</p>
		<p>c. Memutuskan/ Menetapkan:</p>	<p>Untuk menyatakan: a. Persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan. b. Keabsahan Peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/level dari peraturan tersebut berdasarkan</p>

No.	Sistematika	Materi Yang Dimuat	Tujuan
			hirarki yang ada.
2.	Batang Tubuh/ Isi Peraturan	Dikelompokkan dalam 3 bagian: a. Ketentuan Umum; b. Materi Pokok Yang Diatur; c. Ketentuan Penutup.	Ketentuan Umum memuat kebijakan dasar terkait Kerja Sama Daerah. Materi Pokok Perda tidak boleh memuat: a. hal-hal yang melanggar hak asasi manusia. b. hal-hal yang menimbulkan stigma dan diskriminasi. c. hal-hal yang tidak dapat

No.	Sistematika	Materi Yang Dimuat	Tujuan
			diaplikasikan.
3.	Penutup	a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah; b. Penandatanganan; dan c. penetapan	

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora, terdiri dari VIII Bab dan 83 Pasal sebagaimana dirinci sebagai berikut:

BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan Umum Rancangan Peraturan Daerah ini, pada dasarnya memuat definisi atau pengertian dari istilah-istilah penting yang secara berulang-ulang digunakan dalam peraturan daerah ini. Istilah-istilah tersebut berkaitan erat dengan Kerja Sama Daerah. Definisi istilah-istilah itu relatif baku yang dapat dirujuk dari peraturan perundang-undangan terkait dan disesuaikan dengan konteks daerah dan kebutuhan pengaturan yang dikehendaki.

Pengertian-pengertian tersebut selain berasal dari kutipan peraturan perundang-undangan yang ada, dapat juga didasarkan pada bahan bacaan lain yang berkaitan dengan kajian tentang Kerja Sama Daerah, definisi dan Batasan pengertian tersebut meliputi:

1. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

2. Provinsi adalah Provinsi Jawa Tengah.
3. Daerah adalah Kabupaten Blora.
4. Gubernur adalah Gubernur Provinsi Jawa Tengah.
5. Bupati adalah Bupati Blora.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
7. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
8. 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.
9. 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.

10. Kerja Sama Wajib adalah Kerja Sama Daerah dengan daerah lain yang dilaksanakan oleh 2 (dua) atau lebih daerah yang berbatasan, untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.
11. Kerja Sama Sukarela adalah Kerja Sama Daerah dengan daerah lain yang dilaksanakan oleh 2 (dua) atau lebih daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, namun dipandang lebih efektif jika dilaksanakan dengan bekerja sama.
12. 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.

13. 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.
14. 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.
15. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

16. Pemetaan adalah penyusunan data potensi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan kegiatan.
17. Sekretariat Kerja Sama adalah lembaga di luar Perangkat Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan Kerja Sama Wajib yang dilaksanakan oleh Daerah dengan Daerah lain.
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.
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. Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah yang selanjutnya disingkat TKKSD adalah tim yang dibentuk oleh Bupati untuk membantu Bupati dalam menyiapkan kerja sama Daerah.
21. 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.

22. Sinergi Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan yang selanjutnya disebut Sinergi adalah pembagian peran dan tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memastikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
23. Dokumen Kesepakatan Sinergi yang selanjutnya disebut Nota Kesepakatan adalah Dokumen yang berisi substansi pokok berupa tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersifat mengikat.
24. Rencana Kerja Sama adalah dokumen rencana kegiatan yang akan dilaksanakan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri dan Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri selama periode kerja sama.
25. Surat Konfirmasi adalah surat yang menyatakan naskah kerja sama telah sesuai dengan aspek politis dan yuridis yang berkaitan dengan hubungan kerja sama luar negeri.

26. Pernyataan Kehendak Kerja Sama adalah dokumen yang lazim disebut dengan Letter of Intent (LoI) atau nama lainnya yang dibuat oleh para pihak untuk menguraikan kesepakatan yang bersifat umum, yang tidak mengikat secara keseluruhan, dan merupakan dokumen awal untuk terjadinya kerja sama.
27. Naskah Kerja Sama adalah dokumen kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah di luar negeri atau Pemerintah Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri yang lazim disebut dengan Memorandum of Understanding (MoU) atau nama lainnya dan berisi kesepakatan tentang apa yang akan dilakukan oleh para pihak selama periode kerja sama.
28. Lembaga di Luar Negeri adalah institusi/badan/asosiasi baik pemerintah maupun swasta di luar negeri termasuk lembaga pendidikan di luar negeri yang bertujuan untuk meningkatkan kerja sama internasional dan dibentuk dengan aturan tertentu atau kesepakatan bersama.
29. Izin Prinsip adalah izin yang dikeluarkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang luar negeri setelah memperoleh pertimbangan dari tim perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

30. Izin Operasional adalah izin yang dikeluarkan setelah memperoleh Izin Prinsip dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri, oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintahan non Kementerian yang menjadi mitra sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

31. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Blora.

32. Menteri adalah menteri yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri.

33. Kementerian adalah kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri.

BAB II KERJA SAMA DAERAH DENGAN DAERAH LAIN

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain secara umum, Subjek Hukum, Objek Kerja Sama, Identifikasi dan Pemetaan Urusan Pemerintahan, Tahapan Kerja Sama,

Penyelesaian Perselisihan, serta Bantuan Pendanaan Kerja Sama Antardaerah dalam Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain.

BAB III KERJA SAMA DENGAN PIHAK KETIGA

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai Subjek Hukum, Jenis Kerja Sama, Objek Kerja Sama, Studi Kelayakan, Tahapan Kerja Sama, Naskah Kerja Sama, Kelembagaan Kerja Sama Daerah, serta Dukungan Program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Kerja Sama dengan Pihak Ketiga.

BAB IV KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai pengaturan secara umum terhadap Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri, Tahapan Kerja Sama, Jangka Waktu, Perpanjangan, Pengakhiran dan Pelaporan, serta Penyelesaian Perselisihan.

BAB V PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai kewenangan Bupati dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora.

BAB VI PENDANAAN

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai sumber pembiayaan/pendanaan dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Blora.

BAB VII KETENTUAN PERALIHAN

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai klusul peralihan atau peristiwa hukum yang terjadi sejak rancangan peraturan daerah tentang Kerja Sama Daerah ini kemudian diundangkan.

BAB VII KETENTUAN PENUTUP

Dalam bab ini berisi pengaturan mengenai keberlakuan peraturan daerah tentang Kerja Sama Daerah ini serta penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Blora.

RANCANGAN PENJELASAN

Suatu peraturan biasanya selalu disertai penjelasan atau *memorie van toelichting*. Penjelasan lazimnya terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu penjelasan bersifat umum yang disebut

penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal yang disebut penjelasan pasal demi pasal.

Fungsi dari penjelasan adalah menjelaskan segala sesuatu yang dianggap masih memerlukan penjelasan, ketentuan yang sudah jelas tidak perlu dijelaskan lagi. Penjelasan yang semacam ini berupa lampiran yang isinya uraian atau penegasan dari beberapa hal yang diatur dalam pasal-pasal dibatang tubuh sehingga maknanya tidak bisa dan orang dapat dengan mudah memahaminya.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Berdasarkan uraian dari BAB I sampai dengan BAB V maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan kerja sama daerah memberikan kontribusi dan asas manfaat terhadap pembangunan dan peningkatan ekonomi masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah kerja sama menjadi instrumen vital dalam memajukan daerah dan upaya menyelesaikan permasalahan secara bersama. Dengan kerja sama meluasnya konflik kedaerahan dan konflik ekstensial lainnya perlahan-lahan akan diubah menjadi potensi afirmatif bagi pihak-pihak yang bekerja sama.
2. Upaya mewujudkan kerja sama antar daerah merupakan aksi vital dan urgensi untuk segera di praktikan dalam otonomi daerah. Pelaksanaan atas nama suci kerja sama antar daerah niscaya akan membawa dampak yang sangat positif bagi kemajuan daerah jika dimbangi dengan niat baik para inisiator dan para implementator.
3. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah memiliki landasan akademik

sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah dibentuk dalam rangka mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Blora.

4. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dan menjadi landasan ilmiah yang memberikan arahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah minimal harus mengatur ketentuan sebagai berikut ini:

BAB I KETENTUAN UMUM

BAB II KERJA SAMA DAERAH DENGAN DAERAH LAIN

BAB III KERJA SAMA DENGAN PIHAK KETIGA

BAB IV KERJA SAMA DAERAH DENGAN PEMERINTAH
DAERAH DI LUAR NEGERI DAN KERJA SAMA
DAERAH DENGAN LEMBAGA DI LUAR NEGERI

BAB V PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

BAB VI PENDANAAN

BAB VII KETENTUAN PERALIHAN

BAB VIII KETENTUAN PENUTUP

B. SARAN

Beberapa saran yang dapat diajukan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Kerja Sama Daerah adalah:

- a. Perlunya pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah agar potensi sumber daya daerah dapat dikembangkan secara optimal dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah.
- b. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah agar segera diselesaikan dan diusulkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Attamimi, Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- H. Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- Harry Alexander, 2004, *Panduan Perancangan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, XSYS Solusindo
- John Salindeho, *Tata Laksana Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta, 2006

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371)

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)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 117)

Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Blora Tahun 2016-2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Blora Tahun 2016 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Blora Nomor ...)

C. JURNAL/ARTIKEL

Abdul Basyir, Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk

Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif, Jurnal Ius, Vol. II, Nomor 5, Agustus 2014

Ilham Arief Sirajuddin, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial Di Kota Makassar," Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik 4, No. 1, 2016

Ni Made Jaya Senastri dan Luh Putu Suryani, Fungsi Naskah Akademik (NA) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, Jurnal Kertha Wicaksana, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Bali

D. INTERNET

<https://blorakab.go.id>

<https://pemerintahansetda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/kerja-sama-antar-daerah-44>