

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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

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

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

Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah diartikulasikan oleh daerah hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Penerjemahan seperti ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan. Berdasar dari hal inilah dapat disimpulkan bahwa desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah tidak hanya mengurus daerahnya sendiri, desentralisasi juga memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengadakan perjanjian kerjasama dengan pemerintah daerah lainnya.

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

bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.”

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

Kerja sama sebagaimana dimaksud dapat dilakukan oleh daerah dengan:

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

Menurut Patterson dalam Warsono mendefinisikan kerjasama antar daerah (intergovernmental cooperation) adalah *”an arrangement two or more goverments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem”*.<sup>1</sup>

Dari definisi tersebut tercermin adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diperbolehkan untuk mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling

---

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

menguntungkan. Menurut Pratikno, et.al, dalam buku *Mengelola Dinamika Politik dan Sumber Daya Daerah*, dengan melakukan kerjasama antar daerah, maka ada banyak manfaat yang bisa diperoleh seperti:<sup>2</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

- 1) *Sharing of Experiences*, dengan kerjasama, maka daerah akan dapat berbagi pengalaman dengan daerah lain sehingga suatu daerah tidak perlu mengalami apa yang mungkin menjadi kesalahan yang pernah dilakukan oleh daerah lain;

---

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

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

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

2) *Sharing of Benefits*, dengan kerjasama, maka daerah dapat saling berbagi keuntungan; dan

3) *Sharing of Burders*, dengan kerjasama, maka daerah dapat bersama-sama menanggung biaya secara proposional dan tidak ada daerah yang terbebani

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

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

Jika dilihat dalam Lampiran I Permendagri 22/2009 secara tegas mencantumkan pembuatan dan penandatanganan MoU sebagai tahapan yang wajib dilaksanakan dalam kerjasama daerah. Kewajiban untuk membuat MoU (*Memorandum of Understanding*)

sebelum membuat perjanjian kerjasama diperkuat oleh Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah (PP 28/2018) yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan:

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

Sehubungan dengan hal itu, maka penulis tertarik membahas lebih lanjut tentang mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan bagaimana penyelenggaraan kerjasama daerah bila ditinjau dari sisi hukum. Oleh karenanya, penulis mengangkat penelitian yang berjudul, **“Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan masalah yang menjadi topik utama pembahasan penelitian ini, yaitu:

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

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

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun Tujuan dilakukannya Penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Kedudukan MoU (*Memorandum of Understanding*) dalam Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah.
2. Untuk mengetahui Tinjauan Yuridis Hakikat Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan khususnya dari sudut pandang Hukum Bisnis dan menghubungkannya dengan praktik dilapangan
  - b. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut kedalam bentuk tulisan.
  - c. Secara teoritis penelitian ini dilangsungkan untuk melihat dan mencari tahu mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah ditinjau dari PP No 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah masukan bagi perkembangan hukum tentang mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah ditinjau dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah.

## 3. Manfaat Individual

Manfaat bagi individu dalam hal ini bagi penulis yaitu sebagai syarat kelulusan penulis sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Jurusan Hukum Tata Negara. Selain itu juga untuk mengerti bagaimana mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah ditinjau dari PP Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum perjanjian kerjasama**

##### **1. Pengertian perjanjian kerjasama**

Menurut Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Para sarjana hukum perdata pada umumnya berpendapat bahwa definisi perjanjian yang terdapat di dalam ketentuan di atas adalah tidak lengkap karena hanya mengenai perjanjian sepihak saja, dan pula terlalu luas karena dapat mencakup perbuatan di dalam hukum keluarga. Jika diperhatikan rumusan ketentuan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka dari suatu perjanjian lahir kewajiban atau prestasi dari satu orang atau lebih kepada pihak lainnya yang berhak atas prestasi tersebut.<sup>6</sup>

Definisi perjanjian dapat dilihat dari beberapa pendapat sarjana yang berbeda-beda dan masing-masing ingin mengemukakan juga memberi pandangan yang dianggap lebih tepat. Berikut ini dikemukakan beberapa pendapat para sarjana yaitu: Menurut R. Subekti memberikan pengertian tentang istilah perjanjian adalah suatu peristiwa dimana ada seorang berjanji kepada seorang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Dari peristiwa itu timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan “perikatan”. Oleh karena itu, perjanjian menerbitkan perikatan antara yang membuatnya.

---

<sup>6</sup> Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto, 2013, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 56

Grotius memahami kontrak adalah suatu perbuatan sukarela dari seseorang yang membuat janji tentang sesuatu kepada seseorang lainnya dengan penekanan bahwa masing-masing akan menerimanya dan melaksanakannya sesuai dengan yang telah diperjanjikan. Kontrak bahkan dipahami oleh Grotius lebih dari sekedar janji, karena kontrak bahkan berdasarkan kehendak bebas dan kekuatan personal dari individu-individu yang membuatnya, yang didukung oleh harta kekayaan yang mereka miliki yang dapat dialihkan berdasarkan kontrak tersebut.<sup>7</sup>

Kontrak atau perjanjian ini merupakan suatu peristiwa hukum dimana seorang berjanji kepada orang lain atau dua orang saling berjanji untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pada dasarnya setiap orang dapat melakukan kontrak dengan siapa saja yang dikehendaki sepanjang orang tersebut tidak dilarang oleh undang-undang untuk melakukan kontrak. Pihak-pihak dalam kontrak ini dapat berupa orang perorangan atau badan usaha yang bukan badan hukum atau badan hukum. Dalam melakukan kontrak, pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak tersebut dapat bertindak untuk kepentingan dan atas namanya sendiri, namun dapat pula bertindak atas nama sendiri, namun untuk kepentingan orang lain bahkan dapat bertindak untuk kepentingan dan atas nama orang lain. Perjanjian kerjasama berasal dari kata perjanjian dan kerjasama. Perjanjian menurut Van Dunne adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.

---

<sup>7</sup>; *Ibid*, hal 58

## 2. Dasar Hukum Perjanjian Kerjasama

Perjanjian atau persetujuan merupakan terjemahan dari *overeenkomst*, Pasal 1313 KUHPerdara menyatakan suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Perjanjian atau persetujuan (*overeenkomst*) yang dimaksud dalam Pasal 1313 KUHPerdara hanya terjadi atas izin atau kehendak (*toestemming*) dari semua mereka yang terkait dengan persetujuan itu, yaitu mereka yang mengadakan persetujuan atau perjanjian yang bersangkutan. Pengaturan hukum perikatan menganut sistem terbuka. Artinya setiap orang bebas melakukan perjanjian, baik yang sudah diatur maupun belum diatur. Pasal 1338 KUHPerdara menyebutkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Ketentuan tersebut memberikan kebebasan para pihak untuk:

- a. Membuat atau tidak membuat perjanjian.
- b. Mengadakan perjanjian dengan siapapun.
- c. Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya.
- d. Menentukan bentuk perjanjian, yaitu tertulis atau lisan.

Syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara dapat dibedakan syarat subjektif, dan syarat objektif. Dalam hal ini kita harus dapat membedakan antara syarat subjektif dengan syarat objektif. Syarat subjektif adalah kedua syarat yang pertama, sedangkan syarat objektif kedua syarat yang terakhir.

## **B. Tinjauan Umum Tentang penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah**

### **1. Pengertian Perjanjian Kerjasama Daerah**

Kerjasama antar daerah adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dari definisi tersebut tercermin adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesiamenganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (medebewind) dengan menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Melalui asas desentralisasi kewenangan Pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan tujuanpeningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ada berbagai keharusan daerah agar peningkatan kesejahteraan masyarakat terwujud sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya adalah bahwa daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya daerah dituntut untuk mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah serta perselisihan antar daerah dalam koridor keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kerjasama 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 dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal. Melalui kerjasama daerah juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antar daerah dan daerah tertinggal sebagaimana dimaksudkan PP Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Intinya daerah harus memiliki inisiatif untuk membaca potensi daerahnya -sebagaimana urusan wajib maupun pilihan yang telah menjadi kewenangannya- yang dapat dikembangkan melalui kerjasama daerah dan/atau pihak ketiga yang pada hakikatnya demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>8</sup>

## **2. Prinsip Perjanjian Kerjasama Daerah**

Bila mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007, maka ada 11 prinsip kerjasama daerah yang harus dipatuhi, yaitu:

1. Efisiensi,
2. Efektivitas,
3. Sinergi,
4. Saling menguntungkan,
5. Kesepakatan bersama,

---

<sup>8</sup> H.S, Salim, 2007, Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding, Sinar Grafika, Jakarta, hal 98

6. Itikad baik,
7. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah negara kesatuan republik indonesia,
8. Persamaan kedudukan,
9. Transparansi,
10. Keadilan, dan
11. Kepastian hukum

Agar berhasil melaksanakan kerjasama tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “good governance”. Beberapa prinsip diantara prinsip good governance yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerjasama antar Pemerintah daerah yaitu:

1. Transparansi,
2. Akuntabilitas,
3. Partisipatif,
4. Efisiensi,
5. Efektivitas,
6. Konsensus, dan
7. Saling menguntungkan dan memajukan.

Bidang-bidang kerjasama serta isu yang berkaitan dengan urgensi kerjasama antar Pemerintah Daerah selama ini terkait dengan peningkatan pelayanan publik, kawasan perbatasan, tata ruang, penanggulangan bencana dan penanganan potensi konflik, peningkatan peran provinsi, isu pemekaran daerah, dan isu kemiskinan serta pengurangan disparitas wilayah. Selain isu-isu kerjasama yang telah disebutkan,

dalam rangka pengembangan ekonomi wilayah dan pengentasan kemiskinan serta pengurangan disparitas wilayah, daerah juga bekerjasama dalam bidang perdagangan. Keterbatasan kemampuan, kapasitas dan sumber daya yang berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan (kesenjangan sosial).<sup>9</sup>

Melalui kerjasama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi lokal, dalam rangka menekan angka kemiskinan dan mengurangi disparitas wilayah. Dalam upaya pengembangan ekonomi wilayah tersebut salah satunya diwujudkan melalui kegiatan pemasaran produk bersama potensi wilayah masing-masing daerah dan kerjasama bidang perdagangan guna peningkatan skala perekonomian daerah serta peningkatan daya saing daerah.

---

<sup>9</sup> Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto, 2013, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 98

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian secara ilmiah artinya suatu metode yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala, dengan jalan menganalisisnya dan dengan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang ditimbulkan oleh fakta tersebut.

Dalam penulisan skripsi ini, sangatlah perlu ditegaskan mengenai batasan atau ruang lingkup penelitian. Ruang lingkup penulisan bertujuan untuk membatasi sejauh mana masalah yang dibahas, agar penelitian ini lebih terarah pada sasaran dan tidak mengambang dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Adapun ruang lingkup yang akan dibahas dalam permasalahan ini adalah Kedudukan MoU dalam Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah dan Tinjauan Yuridis Hakikat Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Ditinjau Dari PP No 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah.

#### **B. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2015, hlm 135.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.<sup>11</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.<sup>12</sup>

### **C. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*) yaitu dilakukan dengan menalaah ketentuan Perundang-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2018 tentang kerjasama daerah

### **D. Sumber Bahan Hukum**

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan. Sumber data yang digunakan adalah:

1. Data Primer, yaitu data yang menjadi objek penelitian, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.
2. Data Sekunder, Yaitu data yang bersumber dari bahan kepustakaan, dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus dan jurnal hukum. Data sekunder terbagi lagi menjadi tiga bahan hukum, meliputi:
  - 1) Bahan hukum primer

---

<sup>11</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 57.

<sup>12</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Op.Cit, h. 34.

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>13</sup> maka dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan mekanisme penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah dan penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah.

2) Bahan hukum sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum, termasuk skripsi dan jurnal-jurnal hukum. Peneliti berusaha menggunakan buku-buku dan jurnal yang memang menjadi fokus dalam topik permasalahan yang diangkat pada penelitian ini, yakni penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah.

3) Bahan hukum tersier

Pada penelitian ini juga digunakan dan didapatkan data-data yang bersumber dari situs internet, khususnya dalam penyertaan beberapa kasus atas topik permasalahan pada penelitian ini, yakni penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah.

### **E. Metode Penelitian Hukum**

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer peraturan perundang-

---

<sup>13</sup> Soekanto, Op.Cit., halaman 13

undangan yaitu peraturan pemerintah No 28 tahun 2018 tentang kerjasama daerah. Adapun penelitian ini bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum dan artikel resmi dari media cetak dan media elektronik kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini.

#### **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan secara yuridis Normatif yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah, juga dikaitkan dengan kenyataan yang ada dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh yang merupakan pendekatan dengan berdasarkan norma-norma dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti. Penulis melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan berbagai teori hukum. Dimana dari sudut pandang teori hukum, ilmu hukum dibagi atas tiga lapisan utama, yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.<sup>14</sup> Dimana pendekatan *conseptual approach* dengan melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan teori hukum digunakan dalam mengkaji permasalahan terkait. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

---

<sup>14</sup> Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. 2005. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

