



Analisis Yuridis terhadap Kendala dalam Implementasi Pelaksanaan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Sumenep

Mohamad Faishal Agil^{1*}, Ansori²

^{1,2}Universitas Trunojoyo Madura, Indonesia

Alamat: Jl. Raya Telang, Perumahan Telang Inda, Telang, Kec. Kamal, Kabupaten Bangkalan, Jawa Timur

*Korespondensi penulis: faishal.agil08@gmail.com

Abstract. *Regional cooperation agreements are not something new, these regional cooperation agreements have a positive impact in improving people's welfare which makes this cooperation based on considerations of efficiency and effectiveness of public services that are mutually beneficial. In practice, there are problems that often arise in regional cooperation agreements. In this research, we want to examine in more depth the flow of implementing regional cooperation agreements and also want to examine what factors cause the failure or non-performance of a regional cooperation agreement with the Sumenep Regency Government. The results of this research are that the stages in regional cooperation agreements are regulated in Minister of Home Affairs Regulation No. 22 of 2020 article 6. And the problems that often arise are 1) The cooperation agreement that will be carried out is not accompanied by a draft of a mutual agreement between the regent and the leadership of the party that will collaborate. 2) Most of the articles on rights and obligations as well as financing have not found common ground so that the draft text of the cooperation agreement that has been discussed has not yet been signed. 3) The draft cooperation agreement that was prepared several times is not in accordance with the Minister of Home Affairs Regulation on Procedures for Regional Cooperation with Other Regions and Regional Cooperation with Third Parties.*

Keywords: *Cooperation Agreements, Regional Cooperation, Inhibiting Factors.*

Abstrak. Perjanjian kerja sama daerah bukanlah suatu hal yang baru, perjanjian kerja sama daerah ini memiliki dampak yang positif dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat yang membuat kerja sama ini didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan epektivitas pelayanan publik yang saling menguntungkan. Dalam parkteknya terdapat permasalahan-permasalahan yang sering kali muncul dalam perjanjian kerja sama daerah ini. Dalam penelitian ini ingin mengkaji lebih dalam terkait alur dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama daerah dan juga ingin mengkaji faktor-faktor apa saja yang membuat gagalnya atau tidak berlangsungnya suatu perjanjian kerja sama daerah pada Pemerintah Kabupaten Sumenep. Hasil dari penelitian ini yakni, tahapan dalam perjanjian kerja sama daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2020 pasal 6. Dan permasalahan yang sering muncul adalah 1) Perjanjian kerja sama yang akan dilakukan tidak dilengkapi dengan naskah kesepakatan bersama antara bupati dengan pimpinan pihak yang akan bekerja sama. 2) Pasal hak dan kewajiban serta pembiayaan kebanyakan masih belum menemukan titik temu sehingga draft naskah perjanjian kerjasama yang sudah dirapatkan tidak sampai dilakukan penandatanganan. 3) Draft naskah perjanjian kerja sama yang disusun beberapa kali tidak sesuai dengan Permendagri tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerjasama Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Kata kunci: Perjanjian Kerja Sama, Kerja Sama Daerah, Faktor Penghambat.

1. LATAR BELAKANG

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1313 KUH Perdata, perjanjian adalah suatu tindakan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain. Dalam konteks pemerintahan kabupaten, kerja sama bukan sesuatu yang baru. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pasal 363, ayat (1) menyatakan bahwa "Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan." Kerja sama diharapkan dapat mengurangi perbedaan daerah di antara daerah. Untuk mengimbangi hasil pembangunan, kerja sama daerah juga dilakukan.

Di dalam perjanjian kerja-sama pemerintah juga pasti akan terdapat konsekuensi jika syarat-syaratnya tidak dipenuhi, yang dapat membuat perjanjian dibatalkan atau batal secara hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja Sama Daerah membagi beberapa jenis kerja sama pemerintah daerah menjadi empat kategori:

- 1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD) adalah kerja sama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berada di bawah kewenangan daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pemenuhan pelayanan publik.
- 2) Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (KSDPK) adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pemenuhan pelayanan publik. Istilah KSDPK juga digunakan untuk menggambarkan usaha bersama ini.
- 3) Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL) adalah usaha yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berada di bawah kewenangan daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pelayanan publik.
- 4) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL) adalah jenis kerja sama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berada di bawah kewenangan daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pemenuhan pelayanan publik.

Menurut rri.co.id, dijelaskan bahwa terdapat kendala dalam kerja sama antar daerah, dimana sebagian besar kerja sama masih terhenti pada tingkat kesepakatan bersama dan belum dilanjutkan dengan penyusunan kerja sama. “Pelaksanaan kerja sama daerah saat ini menghadapi beberapa hambatan yang memerlukan perhatian serius. Menurut Plh. Edi Cahyono, Direktur Dekonsentrasi Tugas Pembantuan dan Kerjasama, kerja sama seringkali hanya dianggap sebagai seremoni kepala daerah tanpa diikuti dengan langkah-langkah konkret untuk menerapkannya.

Dari kutipan laman diatas dijelaskan bahwa yang dipermasalahkan dalam perjanjian kerja-sama antar daerah hanya menjadi seremoni kepala daerah tanpa diikuti langkah yang konkrit yang membuat kerja sama hanya terhenti pada tingkat kesepakatan dan tidak dilanjutkan ke penyusunan kerja sama. Hal ini menjadi pertanyaan apakah seluruh kesepakatan bersama memang harus dituliskan dalam perjanjian kerja-sama atau memang tidak diharuskan berdasarkan peraturan yang ada.

Dalam penelitian ini ingin mengkaji lebih dalam terkait alur dalam pelaksanaan perjanjian kerja-sama daerah dan juga ingin mengkaji faktor-faktor apa saja yang menghambat atau tidak berlangsungnya suatu perjanjian kerja sama daerah pada Pemerintah Kabupaten Sumenep dan bagaimana jika ditinjau berdasarkan KUH Perdata. Hal ini didasari oleh adanya beberapa perjanjian kerja sama di Kabupaten Sumenep yang belum ditindak lanjuti dengan perjanjian kerja sama.

2. KAJIAN TEORITIS

Dalam Penelitian ini berfokus pada teori-teori yang terdapat pada sebuah perjanjian kerja-sama. Pertama yang perlu kita kaji adalah apa dan bagaimana kerjasama dalam hukum perdata itu sendiri kerja sama sendiri adalah merupakan suatu bentuk perjanjian sebagaimana terdapat pada pasal 1313 KUHPerdata dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Dalam KUHPerdata sendiri sudah disinggung pada latar belakang bahwa dalam suatu perjanjian terdapat suatu syarat dimana dijelaskan dalam 4 syarat yaitu syarat subyek hukum dalam angka 1 dan 2 serta syarat objektif pada angka 3 dan 4. Keempat syarat ini harus terpenuhi agar perjanjian tersebut bukannya sebuah perjanjian yang cacat.

Dalam perjanjian kerja-sama sendiri ini harus memenuhi seluruh unsur yang ada dimana dalam suatu perjanjian sangat penting adanya unsur *essensialia*, *naturalia* dan *aaccidentalia*. Unsur *essensialia* sendiri merupakan unsur yang harus ada bagi terjadinya perjanjian dan tanpa unsur ini perjanjian dan tanpa unsur ini maka perjanjian tidak mungkin

ada terjadinya perjanjian. Kedua ada unsur *naturalia* dimana unsur ini adalah Unsur yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam perjanjian dianggap otomatis ada dalam perjanjian karena sudah melekat pada perjanjian itu sendiri. Unsur ini telah diatur oleh Undang-undang, namun dapat dikesampingkan oleh pihak-pihak yang terlibat.

Dan yang terakhir *Accidentalialia* adalah elemen yang harus dicantumkan atau disepakati secara eksplisit dalam sebuah perjanjian. Elemen ini berfungsi sebagai pelengkap dalam perjanjian, yang memungkinkan ketentuan-ketentuannya dapat diatur secara berbeda sesuai dengan kesepakatan para pihak. Elemen ini tidak dianggap sebagai kewajiban utama yang harus dipenuhi oleh para pihak. Misalnya, dalam transaksi jual beli, terdapat ketentuan mengenai lokasi dan waktu penyerahan barang yang diperjualbelikan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis atau pendekatan Undang-undang (*Statute Aproach*) dan pendekatan kasus (*Case Aproach*). Metode yudiris normatif adalah metode penelitian hukum yang digunakan untuk menganalisis norma hukum yang berlaku dalam penelitian hukum. Metode ini digunakan dalam penelitian ini. Metode ini digunakan untuk mengutip dan menganalisis teori, literatur, asas-asas, konsepsi, doktrin, dan norma dan kaidah hukum. Penelitian ini berfokus pada dokumen hukum, seperti undang-undang, peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur lainnya. Sedangkan pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan kasus juga digunakan untuk menelaah kasus -kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi fokus pada penelitian ini.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Tahapan Kerja-Sama Daerah

Dalam perjanjian kerja-sama terdapat beberapa tahapan yang mana dijelaskan dalam PP No. 28 Tahun 2018 dan Permendagri No. 22 Tahun 2020 dijelaskan dalam pasal 6 yang berbunyi;

“Penyelenggaraan KSDD dilakukan melalui tahapan:

- a. Persiapan;
- b. Penawaran;
- c. Penyusunan kesepakatan bersama
- d. Penandatanganan kesepakatan bersama

- e. Persetujuan kesepakatan Dewan Perwakilan Rakyat
- f. Penyusunan perjanjian kerja sama
- g. Penandatanganan perjanjian kerja sama;
- h. Pelaksanaan;
- i. Penatausahaan; dan
- j. Pelaporan.”

Masing-masing dari tahapan tersebut terdapat suatu hal yang harus dilengkapi:

- 1) Tahap persiapan ini melibatkan pembentukan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) dibentuk oleh pemerintah. Pemerintah akan menentukan proyek kerja sama yang akan dibangun dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Jika RPJMD tidak mencantumkan hal ini, pemerintah akan menggunakan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang paling penting. (1) Membuat rencana kerja sama untuk item yang akan dikerjasamakan dengan wilayah lain; (2) Mendapatkan informasi dan data lengkap tentang item yang akan dikerjasamakan; dan (3) menganalisis keuntungan dan biaya kerja sama.
- 2) Tahap penawaran adalah tahap setelah menentukan prioritas, memilih objek, dan wilayah untuk bekerja sama, langkah berikutnya adalah mengajukan penawaran. Penawaran ini setidaknya harus mencakup: (1) Objek yang akan dikerjasamakan; (2) Manfaat kerjasama untuk pembangunan daerah; (3) Bentuk kerjasama yang diusulkan; (4) Tahun anggaran dimulainya; dan (5) Jangka waktu kerjasama. Informasi tambahan harus dilampirkan. Ini termasuk data yang dapat digunakan sebagai kerangka acuan atau proposal untuk proyek kerja sama.
- 3) Tahap ketiga adalah tahap penyiapan kesepakatan. Tahap ini dilakukan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) dari masing-masing pihak membahas rencana Kerja Sama Antar Daerah (KSAD) dan menyusun Kesepakatan Bersama setelah penawaran disetujui atau diterima. Kesepakatan ini mencakup hal-hal berikut: (1) Identitas pihak; (2) Tujuan dan maksud; (3) Objek dan ruang lingkup kerja sama; (4) Bentuk kerja sama; (5) Sumber biaya; (6) Tahun anggaran untuk memulai pelaksanaan kerja sama; dan (7) Jangka waktu kesepakatan Bersama yang maksimal 12 bulan; dan (8) Rencana kerja yang mencakup: (i) Waktu penyusunan kerja sama dengan masing-masing TKKSD; (ii) Tanggal pembahasan Bersama rancangan perjanjian kerja sama oleh TKKSD dari setiap pihak; (iii) Jadwal penandatanganan KSAD; dan yang terakhir (iv) Rencana kerja tersebut yang dilampirkan dalam kesepakatan bersama dan ditandatangani oleh masing masing pimpinan.

- 4) Tahap ini adalah tahap penandatanganan kesepakatan. Pada tahap ini adalah tahap di mana kesepakatan ditandatangani. Kepala daerah atau pimpinan suatu pihak, sesuai dengan kesepakatan antara pihak, akan menandatangani kesepakatan bersama antar daerah. Penandatanganan ini dapat disaksikan oleh Menteri Dalam Negeri serta menteri atau pimpinan LPND yang terkait dengan objek kerja sama.
- 5) Persetujuan kesepakatan DPRD, dalam tahap ini Proses persetujuan DPRD dimulai ketika Kepala Daerah mengajukan permohonan disertai dengan rancangan Perjanjian Kerja Sama (PKS). DPRD melalui komisi terkait meninjau rancangan PKS tersebut dan memberikan jawaban dalam waktu 15 hari. Setelahnya, Kepala Daerah menindaklanjuti hasil kajian dan mengirimkannya kembali ke DPRD untuk persetujuan akhir. Jika dalam 15 hari persetujuan belum diberikan, maka permohonan dianggap disetujui. Jika setelah 45 hari tidak ada tanggapan dari DPRD, persetujuan juga dianggap otomatis diberikan.
- 6) Perjanjian dibuat pada tahap ini. Pada saat ini, TKKSD dari masing-masing daerah harus membuat rancangan perjanjian kerja sama yang paling tidak mencakup hal-hal berikut: (1) topik kerja sama; (2) tujuan kerja sama; (3) ruang lingkup kerja sama; (4) hak dan kewajiban masing-masing pihak; (5) durasi kerja sama; (6) situasi force majeure; (7) penyelesaian sengketa; dan (8) pengakhiran kerja sama. Mereka dapat berkonsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan lembaga terkait lainnya atau meminta bantuan ahli selama penyusunan. Setelah mencapai konsensus, ketua TKKSD dari masing-masing daerah memberikan paraf pada rancangan akhir dan menyerahkannya kepada kepala daerah untuk ditandatangani.
- 7) Tahap penandatanganan perjanjian. Perjanjian kerja sama antar daerah selanjutnya ditandatangani oleh Kepala Daerah pada waktu dan tempat yang telah disepakati oleh para pihak
- 8) Tahap pelaksanaan Rencana kerja yang telah disetujui harus diterapkan selama tahap pelaksanaan kerja sama daerah. Sesuai kesepakatan, dalam perjanjian KSAD yang lebih dari 5 tahun, dapat dibentuk Badan Kerja Sama Daerah. Tugasnya adalah untuk: (1) mengelola, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan KSAD; serta (2) memberikan rekomendasi dan saran kepada masing-masing Kepala Daerah tentang tindakan yang harus diambil jika terjadi masalah.
- 9) Penatausahaan dilakukan oleh TKKSD melalui fasilitasi penyusunan, pembahasan dan penandatanganan dokumen KSDD. TKKSD menyimpan 1 (satu) eksemplar dokumen asli naskah KSDD.

10) Laporan tentang pelaksanaan KSDD disampaikan oleh Perangkat Daerah Pemrakarsa KSDD di tingkat kabupaten atau kota setiap semester kepada Bupati atau Wali Kota. Di tingkat provinsi, laporan ini disampaikan kepada Gubernur. Laporan ini dilanjutkan secara berjenjang oleh Bupati/Wali Kota dan Gubernur dan digunakan sebagai bahan evaluasi oleh Menteri dan Gubernur. a) Judul KSDD, b) Jenis naskah KSDD, c) Pihak-pihak terkait, d) Maksud dan tujuan, e) Objek kerja sama, f) Jangka waktu, g) Masalah yang muncul, h) Upaya untuk menyelesaikan masalah, dan i) Aspek lain yang disepakati.

Dari pasal tersebut kita sudah dapat mengetahui bagaimana alur dalam pembuatan kerja-sama daerah dimana terdapat sembilan tahapan yang dituliskan dalam PP No. 28 Tahun 2018. Hal ini membuat Kerja Sama Daerah tentunya memiliki kepastian hukum yang diatur di dalam PP No. 28 Tahun 2018 dan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerjasama Daerah Dengan Pihak Ketiga. Peraturan ini memastikan bahwa kerjasama daerah memiliki acuan, arahan, dan pedoman untuk masing-masing pihak, sehingga pelaksanaannya tidak menyimpang dari batas hukum yang berlaku.

Jika dari satu tahapan tersebut ada satu saja tahapan yang tidak dilakukan maka Sudah jelas bahwa perjanjian tersebut akan batal secara hukum jika salah satu dari langkah-langkah tersebut tidak dipenuhi. Hal ini karena, menurut Perdata, ada empat syarat sah perjanjian.

- a) Para pihak sepakat untuk mengikatkan diri
- b) Para pihak cakap untuk membuat suatu perbuatan hukum;
- c) Suatu hal tertentu;
- d) Suatu sebab yang halal

Sebagaimana dijelaskan dalam pasal tersebut yang dibagi menjadi dua syarat yaitu syarat subyek dan syarat obyek dimana syarat subyek meliputi huruf a dan b dan apabila hal ini tidak terpenuhi maka dapat dibatalkan sedangkan syarat obyek meliputi huruf c dan d dan apabila syarat ini tidak terpenuhi maka batal demi hukum. Jika perjanjian kerja sama daerah tidak memenuhi tahapan yang diatur dalam peraturan tahapan pembuatan kerja sama daerah, perjanjian tersebut batal demi hukum karena bertentangan dengan undang-undang..

Faktor-faktor Yang Membuat Perjanjian Kerja-Sama Daerah Gagal

Dalam perjanjian kerja sama tentunya tidak akan selalu berhasil dan akan berakhir hingga apa yang diperjanjikan tentu terdapat beberapa perjanjian yang gagal begitu pula dalam perjanjian kerja sama daerah hal ini didasari beberapa faktor yaitu 1) Perjanjian kerja sama

yang akan dilakukan tidak dilengkapi dengan naskah kesepakatan bersama antara kepala daerah dengan pimpinan pihak yang akan bekerja sama. 2) Pasal hak dan kewajiban serta pembiayaan kebanyakan masih belum menemukan titik temu sehingga draft naskah perjanjian kerjasama yang sudah dirapatkan tidak sampai dilakukan penandatanganan. 3) Draft naskah perjanjian kerja sama yang disusun beberapa kali tidak sesuai dengan Permendagri tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerjasama Daerah Dengan Pihak Ketiga.

- 1) Perjanjian kerja sama yang akan dilakukan tidak dilengkapi dengan naskah kesepakatan bersama antara bupati dengan pimpinan pihak yang akan bekerja sama.

Dijelaskan diatas bahwa salah satu faktor yang membuat gagalnya suatu perjanjian kerja sama daerah di pemerintah kabupaten sumenep adalah Perjanjian kerja sama yang akan dilakukan tidak dilengkapi dengan naskah kesepakatan bersama antara bupati dengan pimpinan pihak yang akan bekerja sama. Selain itu hal ini juga berhubungan dengan permasalahan yang muncul dalam pendahuluan dimana terdapat permasalahan yang sering muncul yaitu sering kali kerja sama hanya terhenti pada tahapan penyusunan kesepakatan bersama dan tidak dilanjutkan dengan penyusunan kerja sama.

Kesepakatan bersama, juga dikenal sebagai Memorandum of Understanding (MoU), adalah dasar untuk kontrak masa depan yang didasarkan pada konsensus antara para pihak. Berdasarkan KUHPerdata Memorandum of Understanding (MoU) ini tidak memenuhi syarat sebagai perjanjian sebagaimana pasal 1320 karena obyek dalam MoU hanya berisi hal-hal umum. Karena hal tersebut membuat MoU (*Memorandum of Understanding*) bukanlah perjanjian yang mengikat secara hukum, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum seperti perjanjian resmi.

Dijelaskan sebelumnya bahwa MoU sendiri tidak mengandung implikasi apa-apa, karena MoU hanya bertindak sebagai panduan/payung hukum/bantalan bagi pelaksanaan kesepakatan antarnegara. Dengan demikian, kehadiran MOU memungkinkan Kepala Daerah untuk menyadari serta mencegah potensi masalah di masa depan selama pengurusan kerja sama daerah. MoU lebih merupakan kesepakatan moral antara para pihak, yang artinya tidak membawa konsekuensi hukum (*gentlemen's agreement*). Tidak ada hak untuk mengajukan gugatan karena MoU hanya bersifat moral dan tidak memberikan hak dan kewajiban hukum. Jika ada pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap isi MoU, tidak ada sanksi yang dapat diterapkan, dan para

pihak tidak dianggap melakukan wanprestasi atau pelanggaran perjanjian, sehingga mereka tidak dapat dituntut di pengadilan..

MoU memiliki peran untuk mengawasi untuk memastikan bahwa setiap perjanjian yang dibuat oleh instansi pelaksana sesuai dengan prosedur. Berkaitan dengan syarat adanya MoU dalam kerja sama daerah haruslah dibedakan dengan sifat tidak mengikatnya. MoU yang dibuat melalui kerja sama daerah tidak kehilangan sifat mengikatnya, Bahkan dalam implementasi, ada kolaborasi kerja sama. yang dibuat oleh wilayah tetapi tidak diikuti dengan kesepakatan kerja sama, tetapi dalam kasus ini tidak terdapat konsekuensi hukum, tetapi selayaknya menjadi fokus dan evaluasi area dalam mengutamakan kolaborasi dengan pihak lain haruslah memeriksa itikad baik dan keseriusan untuk bekerja sama.

Meskipun tidak menimbulkan konsekuensi hukum yang mengakibatkan sanksi, MoU harus tetap dibuatkan sesuai dengan tahapan yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2018. Selain itu, kesepakatan bersama memiliki fungsi penting karena memberikan pengawasan kepada kepala daerah terhadap berbagai perjanjian kerja sama yang dilaksanakan oleh OPD sebagai pelaksana teknis. Ini karena perjanjian kerja sama ini menginduk pada MoU.

- 2) Draft naskah perjanjian kerja sama yang disusun beberapa kali tidak sesuai dengan Permendagri tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja sama Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Dalam perjanjian kerja sama daerah terdapat beberapa hal yang harus tertuang dalam isi naskah perjanjian kerja sama daerah tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri No. 22 Tahun 2020 dijelaskan pada pasal 41 ayat (1) yang berbunyi;

“Isi Naskah PKS dalam pelaksanaan KSDD dan KSDPK terdiri atas:

- a. Komparisi;
- b. Para pihak;
- c. Konsideran;
- d. Isi PKS, paling sedikit memuat:
 - 1) Maksud dan tujuan;
 - 2) Objek
 - 3) Ruang lingkup;
 - 4) Pelaksanaan;
 - 5) Hak dan kewajiban para pihak;
 - 6) Pembiayaan;

- 7) Jangka waktu;
- 8) Penyelesaian perselisihan;
- 9) Keadaan kahar; dan
- 10) Pengakhiran kerja sama.

Jadi setidaknya-tidaknya perjanjian kerja sama daerah khususnya KSDD dan KSDPK haruslah memuat isi yang sudah diatur dalam Permendagri No. 22 Tahun 2020. Dalam prakteknya sering kali dalam naskah perjanjian kerja sama tersebut tidak sesuai dengan naskah yang seharusnya ada dalam Permendagri No. 22 Tahun 2020 yang membuat perjanjian kerja sama daerah tidak dapat dilanjutkan. Ditinjau berdasarkan KUHPdata apabila dalam suatu perjanjian tersebut bertentangan dengan Undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan yang membuat perjanjian tersebut batal demi hukum.

Dalam KUHPdata Persyaratan Nomor 1 dan 2 dalam KUHPdata merupakan persyaratan sibyektif karena mengenai subjek atau pihak yang melakukan perjanjian, sedangkan Persyaratan Nomor 3 dan 4 merupakan persyaratan obyektif karena mengenai obyek perjanjian atau perikatan hukum yang terjadi. Apabila salah satu unsur KUHPdata tidak dipenuhi, akan ada konsekuensi hukum yang berbeda. Jika tidak dipenuhi syarat subyektif, hal itu dapat dibatalkan, sedangkan jika tidak dipenuhi syarat obyektif, hal itu batal secara hukum..

Perjanjian tersebut dianggap batal secara hukum karena tidak sah, tidak efektif, atau gagal. Jadi, batal atau menyatakan batal berarti bahwa perjanjian yang telah disetujui bersama tidak sah atau tidak terjadi. Secara yuridis batal demi hukum ini dianggap tidak pernah terjadi perjanjian maupun perikatan hukum, maka menutup kemungkinan untuk menuntut pemenuhan prestasi oleh para pihak di pengadilan karena tidak ada dasar hukumnya.

Alasan yang dapat dijadikan sebagai dasar suatu perjanjian dikategorikan batal demi hukum menurut Elly Erawati dan Herlien Budiono dibagi menjadi empat, antara lain.

- a) Batal demi hukum karena syarat perjanjian formil tidak terpenuhi
- b) Batal demi hukum karena syarat obyektif sahnya perjanjian tidak terpenuhi
- c) Batal demi hukum karena dibuat oleh orang yang tidak berwenang melakukan perbuatan hukum
- d) Batal demi hukum karena ada syarat batal yang terpenuhi

Pada pasal 1254 KUH Perdata menjelaskan bahwa “Jika perjanjian memuat syarat yang bertujuan melakukan sesuatu yang tak mungkin terlaksana, atau yang bertentangan dengan kesusilaan yang baik atau bahkan dilarang oleh Undang-undang adalah batal demi hukum,.....”

Dalam pasal tersebut berkaitan dengan permasalahan yang terjadi dalam pemerintah Kabupaten Sumenep dimana perjanjiannya yang akan sulit terlaksana dikarenakan tidak sesuai dengan Permendagri. Meski dalam faktor yang dimaksud ini lebih dititik beratkan pada sebelum terjadinya perjanjian yang mengakibatkan gagalnya suatu perjanjian untuk ditindaklanjuti akan tetapi dalam pemaparan ini dijelaskan bagaimana apabila apabila perjanjian kerja sama daerah tetap dilanjutkan meski tidak sesuai dengan Permendagri No. 22 Tahun 2020 maka akibat hukumnya akan menjadi batal demi hukum.

- 3) Pasal hak dan kewajiban serta pembiayaan kebanyakan masih belum menemukan titik temu sehingga draft naskah perjanjian kerjasama yang sudah dirapatkan tidak sampai dilakukan penandatanganan.

Pasal hak dan kewajiban dan pembiayaan juga merupakan salah satu isi yang harus ada dalam naskah perjanjian kerja sama dimana disebutkan dalam pasal 41 ayat (1) huruf d dimana dalam pasal tersebut dijelaskan dalam isi PKS paling sedikit memuat salah tiganya terdapat hak, kewajiban dan pembiayaan. Ketiga isi ini merupakan isi yang harus ada dalam perjanjian kerja sama daerah dan juga harus disepakati bersama.

Jika ditinjau berdasarkan asas hukum perjanjian tiga hal ini merupakan bagian dari unsur essentialia. Unsur essentialia sendiri merupakan Bagian pokok adalah elemen penting dalam suatu perjanjian yang harus ada. Tanpa adanya bagian pokok, perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat. Sebagai contoh, dalam perjanjian jual beli, harga barang yang diperjualbelikan harus tercantum sebagai bagian pokok. Dalam hal ini tentu ketiga unsur tersebut merupakan unsur pokok yang dimana jika tidak terdapat hak dan kewajiban para pihak terlebih lagi dalam pembiayaan jika unsur ini tidak mencapai kesepakatan atau mungkin hingga tidak terdapat dalam perjanjian tersebut maka perjanjian tersebut tidak akan berjalan.

Selain itu dalam permasalahan ini berkaitan dengan asas konsensus dalam suatu perjanjian sebagaimana berdasar pada KUH Perdata Pasal 1320 dan 1338. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa salah satu syarat sahnya perjanjian adalah adanya kesepakatan antara para pihak. Prinsip ini menunjukkan bahwa perjanjian pada umumnya tidak perlu diadakan secara formal, cukup dengan adanya persetujuan antara

kedua belah pihak. Kesepakatan di sini adalah keselarasan antara kehendak dan pernyataan dari kedua pihak. Prinsip konsensualisme dalam sistem BW menyatakan bahwa suatu perjanjian sudah dianggap lahir dan mengikat pada saat kesepakatan tercapai. Artinya, perjanjian tersebut mulai berlaku dan mengikat pada detik konsensus itu tercapai, bukan pada waktu-waktu lain sebelum atau sesudahnya.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Perjanjian kerja sama antar daerah (KSAD) diatur melalui tahapan yang sangat terstruktur sebagaimana diuraikan dalam PP No. 28 Tahun 2018 dan Permendagri No. 22 Tahun 2020. Tahapan ini mencakup proses dari persiapan, penandatanganan, hingga pelaporan yang harus dilaksanakan secara berurutan dan komprehensif. Ketaatan pada tahapan ini penting untuk memastikan kepastian hukum dan menjaga agar kerja sama tidak menyimpang dari peraturan yang berlaku. Setiap tahap ini memberikan kerangka dan arahan yang jelas untuk seluruh pihak yang terlibat dalam perjanjian, sehingga penyimpangan dalam salah satu tahapan berpotensi membatalkan perjanjian tersebut demi hukum sesuai pasal 1320 KUH Perdata.

Faktor-faktor yang menyebabkan gagalnya perjanjian kerja sama daerah di antaranya adalah ketiadaan naskah kesepakatan bersama, ketidaksesuaian isi naskah perjanjian dengan ketentuan Permendagri No. 22 Tahun 2020, serta belum tercapainya kesepakatan mengenai hak, kewajiban, dan pembiayaan. Hal ini dapat memicu batal demi hukum sesuai dengan pasal-pasal terkait dalam KUH Perdata apabila persyaratan-subyek atau obyek tidak terpenuhi. Sejalan dengan prinsip konsensualisme, kesepakatan penuh antara pihak-pihak dalam hal hak, kewajiban, serta pembiayaan menjadi unsur esensial yang harus dipenuhi untuk menjaga keberlangsungan dan legalitas perjanjian tersebut. Dengan demikian, kajian ini menunjukkan bahwa kesesuaian prosedur dan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang ada sangat esensial dalam mencegah pembatalan perjanjian kerja sama daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Astuti, N. K. (2016). Analisa yuridis tentang perjanjian yang dinyatakan batal demi hukum. *Jurnal Hukum to-ra*, 2(1), 12–18.
- Christiawan, R. (2007). *Hukum kontrak bisnis*. Sinar Grafika Offset.
- Dewitasari, Y., & Cakabawa, P. T. L. (2021). Akibat hukum terhadap para pihak dalam perjanjian apabila terjadi pembatalan perjanjian. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 9(1), 78–90.
- Donda Daniella, M., Putra, W. T., & Kurniawan, E. W. (2019). Asas itikad baik dalam memorandum of understanding sebagai dasar pembuatan kontrak. *Notaire*, 2(2), 1–10.
- Erawati, E., & Budiono, H. (2010). *Penjelasan hukum tentang kebatalan perjanjian*. Gramedia.
- M, G. K., Shalihah, S., & Londa, M. S. J. E. (2022). Tinjauan yuridis terhadap peranan asas hukum perjanjian dalam mewujudkan hakekat perjanjian. *Lex Privatum: Jurnal Elektronik Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Unsrat*, 10(2), 102–110.
- Noor, M. (2015). Penerapan prinsip-prinsip hukum perikatan dalam pembuatan kontrak. *Vol XIV(1)*, 25–36.
- RRI.co.id. (n.d.). Kemendagri: Ada kendala saat pelaksanaan kerja sama antardaerah. RRI. Retrieved from <https://www.rri.co.id/nasional/586682/kemendagri-ada-kendala-saat-pelaksanaan-kerja-sama-antardaerah>
- Rumansi, M. S., Sondakh, J., & Pinasang, D. R. (2023). Kajian yuridis tahapan penyelenggaraan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak ketiga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020. *Jurnal Tana Maya*, 4(1), 45–58.
- Rusdiana, S., & Widyaningtyas, R. S. (2019). Kajian yuridis memorandum of understanding dalam penyelenggaraan perjanjian kerjasama daerah berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 tentang kerjasama daerah. *MIMBAR HUKUM*, 31(3), 45–55.
- Salim, H. S. (2007). *Perancangan kontrak di memorandum of understanding*. Sinar Grafika.
- Santosa, F. (2018). Penerapan konsep batal demi hukum di peradilan pidana, perdata, dan tata usaha negara. *Maksigama Jurnal Hukum*, 1, 1–10.
- Sinaga, N. A., & Sulisdatin, N. (2017). Hal-hal pokok dalam pembuatan suatu kontrak. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara-Fakultas Hukum Dirgantara Marsekal Surdayama*, 7(2), 100–110.
- Soeroso, R. (2011). *Perjanjian di bawah tangan: Pedoman praktis pembuatan dan aplikasi hukum*. Sinar Grafika.
- Sunggono, B. (2016). *Metodologi penelitian hukum* (2nd ed.). PT Raja Grafindo Persada.
- Taufiqurrahman, B. (2024, October). Personal interview.