

**FORMAT PENYELENGGARAAN KERJASAMA
WAJIB ANTAR DAERAH DALAM PELAYANAN PUBLIK
DALAM BIDANG TRANSPORTASI
(STUDI KASUS DKI JAKARTA DENGAN BODETABEK)**

Donri Wahyu Tinambunan*

ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang bagaimana praktik penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah Provinsi DKI Jakarta dalam pelayanan publik bidang transportasi bagaimana format ideal penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik bidang transportasi. Metodologi yang dipergunakan adalah penelitian yuridis-normatif dengan berpijak dengan melakukan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, perbandingan dan kasus. Menggunakan data sekunder dan dianalisis berdasarkan metode analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini ialah: pertama, Implementasi penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik dilaksanakan kurang efisien dan kurang efektif karena BKSP Jabodetabek hanya berwenang melakukan koordinasi dan fasilitasi, tetapi tidak berwenang mengambil keputusan. Kedua, format ideal penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik sektor transportasi di DKI Jakarta untuk masa yang akan datang mempergunakan format model Regional Special District and Authorities.

Kata kunci: Format Kerjasama, Antar Daerah, Pelayanan Publik, Transportasi

**FORMAT OF OPERATION OF INTER-REGIONAL
MANDATORY COOPERATION IN PUBLIC SERVICE
OF TRANSPORTATION FIELD
(CASE STUDY OF DKI JAKARTA WITH BODETABEK)**

ABSTRACT

This research discusses about how to implement mandatory cooperation cooperation between regions of DKI Jakarta practices in public service in transportation field, and what is the ideal format for the implementation of mandatory interregional cooperation in public service in the field of transportation. The methodology used is juridical-normative research with a focus on approaching the concept, conceptual, historical, comparative and case. By using secondary data were analyzed using qualitative and descriptive analysis. The results of this research are: Firstly, Implementation of mandatory interregional cooperation in public service is

* Dosen dan Sekaligus Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan. E-mail: whydonri@gmail.com

less efficient and less effective because Jabodetabek BKSP only has the authority to coordinate and facilitate but not authorized to make decision. Secondly, the ideal format for the implementation of mandatory interregional cooperation in the public transportation sector in DKI Jakarta for the future uses the format of the Regional Special District and Authorities model.

Keywords: Cooperation Format, Inter-Regional, Public Service, Transportation.

I. PENDAHULUAN

Pengaturan otonomi daerah bagi Pemerintah daerah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang”. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) tersebut, dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 di atas, memperlihatkan bahwa tiap-tiap daerah di Indonesia diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat melalui penyerahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Penyerahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, dapat dijelaskan secara historis, yang dimulai pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pemerintahan Daerah (UU No.5 Tahun 1974), paradigma yang digunakan adalah penyerahan urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi yang nyata. Sementara itu, pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) mempergunakan paradigma pengakuan kewenangan pemerintahan. Dasar

filosofinya adalah bahwa daerah otonom secara konstitusional telah memiliki kewenangan, negara tinggal mengakuinya di dalam undang-undang. Pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) mempergunakan paradigma pembagian urusan pemerintahan meskipun sebenarnya menggunakan prinsip *general competence* (Wasistiono, 2010: 13). Paradigma Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), yaitu mempergunakan paradigma urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pemerintah Daerah berupaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik memerlukan kerjasama antar daerah (KAD). Secara yuridis normatif mengenai kerjasama (termasuk KAD) diatur dalam Pasal 363 sampai dengan Pasal 369 UU No. 23 Tahun 2014.

Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota (Pemerintah DKI Jakarta) sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (UU No. 29 Tahun 2007) yang secara administratif, wilayah DKI Jakarta, dan masing-masing wilayah di kota/kabupaten Bogor, Tangerang dan Bekasi (Jabotabek) sangat jelas batasan-batasannya. Namun untuk pengaruh serta dampak wilayah tidak dapat dijelaskan oleh batasan-batasan administratif tersebut.

Salah satu masalah yang tidak dapat dijelaskan oleh batasan-batasan administratif tersebut, berdampak pada kemacetan di wilayah Jabotabek dan

masalah lain yang melingkupinya yang sampai sekarang belum mampu diselesaikan oleh pemerintah propinsi DKI Jakarta.

Seiring berjalannya otonomi daerah, mulai banyak daerah yang sadar akan keterbatasan kapasitas daerahnya dalam pelaksanaan pembangunan. Konsep kerjasama pembangunan antar daerah merupakan salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. Kerjasama antar daerah ini biasanya dilatarbelakangi oleh adanya kesamaan tujuan pembangunan dari beberapa daerah dan dengan mendayagunakan potensi di masing-masing daerah. Di sisi lain kerjasama juga dilakukan untuk mengatasi permasalahan bersama. KAD daerah, diwadahi dalam bentuk badan kerjasama yang berfungsi untuk mengkoordinasikan pembangunan di masing-masing daerah untuk mencapai tujuan tersebut. Peran badan kerjasama ini juga dapat dikatakan sebagai salah satu hal yang berpengaruh terhadap keberhasilan kerjasama antar daerah.

BKSP Jabodetabek merupakan salah satu badan kerjasama daerah yang dibentuk setelah adanya otonomi daerah. Kerjasama ini dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi.

Sejak tahun 1976 sampai dengan saat ini secara umum KAD yang dilaksanakan Pemerintah DKI Jakarta diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, berbagai MOU dan berbagai perjanjian sebagai upaya agar KAD dapat berjalan efektif, efisien dan menguntungkan para pihak yang menjalan KAD tersebut. Hal tersebut bisa dilihat dari daftar regulasi berikut ini:

- (1) Keputusan Bersama No.6575/A-1/1975 /2450/A/BKD/75 Tahun 1975 Tentang Pembentukan Badan Persiapan Daerah untuk pengembangan Metropolitan Jabotabek;
- (2) Keputusan bersama Gubernur Kepala Dati I Jawa Barat dan Gubernur DKI Jakarta No. (D.IV-3201/d/11/1976) (197/Pem.121/SK/1976) tertanggal 14 Mei 1976 tentang pembentukan Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Jabotabek;
- (3) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29/1980 lalu Keputusan Menteri Bapennas No.125/1984 BKSP Jabodetabek dibentuk untuk

mendukung koordinasi pembangunan infrastruktur di wilayah Jabotabek;

- (4) Peraturan Bersama Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 5 Tahun 1990 dan 2 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Peraturan Bersama Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Daerah Ibukota Jakarta;
- (5) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 18 Tahun 1991 tertanggal 13 Nopember 1991;
- (6) Peraturan Bersama Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 dan 7 Tahun 1994;
- (7) Keputusan menteri Dalam Negeri No. 107 Tahun 1994;
- (8) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 79 Tahun 1994 tentang Pedoman Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Badan Kerjasama Pembangunan Jabotabek;
- (9) UU No 15 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon;
- (10) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- (11) UU No 23 Tahun 2000;
- (12) Keputusan Bupati Cianjur Nomor 065/Kep.296-Pem/2002 tentang Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Badan Kerjasama Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Jabodetabek);
- (13) Kesepakatan Bersama Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Gubernur Jawa Barat, Gubernur Banten, Bupati Bogor, Walikota Bogor, Walikota Depok, Bupati Tangerang, Walikota Tangerang, Bupati Bekasi, Walikota Bekasi dan Bupati Cianjur tentang Kerjasama Antar Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabupaten Bekasi, Kota Bekasi dan Kabupaten Cianjur;
- (14) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Kerjasama

Pembangunan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur dan sebagainya.

Namun dalam implementasinya KAD menurut hasil kajian yang dilakukan oleh Direktorat Dekonsentrasi dan Kerjasama Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2011, mengungkapkan bahwa KAD kurang optimal, meliputi:

- a. Kurangnya dukungan dari pemerintah pusat yaitu tidak adanya koordinasi, komunikasi dan kerjasama lintas sektoral di tingkat pusat;
- b. Peran pemerintah provinsi dalam mendukung kerjasama antar daerah kabupaten kota masih rendah;
- c. Banyaknya kesepakatan kerjasama yang tidak ditindaklanjuti atau mengalami *stagnasi* karena minimnya komitmen pimpinan daerah atau karena tingginya ego daerah;
- d. Terbatasnya kapasitas personal pengelola kerjasama antar daerah yang berasal dari PNS karena terkendala dengan tupoksi utamanya;
- e. Partisipasi masyarakat yang rendah, dan
- f. Tidak jelasnya regulasi keuangan kerjasama antar daerah terkait pospenganggaran dan peraturan pengelolaan keuangan.

Kurang optimalnya kinerja lembaga KAD sebagaimana diuraikan di atas, ditunjukkan dengan beberapa indikator antara lain; *Pertama*, meskipun kerjasama antar daerah telah dilakukan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi secara bersama seperti terbatasnya sarana infrastruktur daerah, namun dalam prakteknya penyelesaian berbagai permasalahan bersama tersebut mengalami hambatan karena tingginya sikap ego kedaerahan antar kabupaten anggota. Padahal maksud dari dibentuknya lembaga kerjasama antar daerah justru untuk menghilangkan sikap ego kedaerahan tersebut. *Kedua*, pembentukan lembaga KAD sebagai wujud konsolidasi antar pemerintah daerah dapat menjadi instrumen untuk menekan pemerintah pusat (relasi vertikal), lembaga ini memiliki kekuatan yang signifikan, tapi untuk mengaktifkan dan meningkatkan kapabilitas penyelenggaraan pemerintahan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat lembaga ini belum menunjukkan

prestasinya. Dalam banyak hal lembaga ini tidak mendasarkan pada problem riil yang mereka hadapi kemudian membuat semacam aksi kolektif yang berdampak sosial ekonomi pada masyarakat.

Selain itu, belum optimal KAD karena motif awal pembentukannya memang sudah menyimpang, diantaranya (Faozan, 2002:48):

- a. Kolaborasi antar instansi pemerintah daerah seringkali hanya merupakan media formalitas, bukan karena keinginan untuk mengambil manfaat sebesar-besarnya dari kolaborasi yang dibangun;
- b. Kolaborasi antar instansi pemerintah daerah kerap kali dibentuk hanya dikarenakan adanya tekanan dari suatu kebijakan yang biasanya disusun oleh instansi pusat atau yang lebih tinggi, yang pada umumnya validitas dan reliabilitasnya layak dipertanyakan; dan
- c. Kolaborasi kerap diperkeruh oleh oknum-oknum pimpinan instansi pemerintah, perancang atau pengusul kebijakan tersebut sebagai lahan *addedsalary* tanpa mempertimbangkan berbagai faktor sensitif yang berkembang.

Lebih spesifik ditinjau dari sisi kelembagaan BKSP, kurang berfungsi disebabkan antara lain (Faozan, 2002:48):

- a. Masalah kewenangan, dalam hal ini BKSP Jabodetabek tidak memiliki otoritas untuk melakukan eksekusi dan terbatas pada koordinasi berkala. Kewenangan koordinasi pun terbatas pada kewenangan yang saling terkait dan saling tergantung;
- b. Adanya perbedaan kepentingan. Dalam hal ini otonomi dalam mengatur dan mengurus daerah terkadang membuat daerah melupakan dan mengabaikan keterpaduan dan keserasian dengan daerah lainnya;
- c. Komunikasi yang belum efektif. Dalam hal ini Komunikasi antar kepala daerah dalam satu entitas wilayah Jabodetabek belum intensif dan efektif, sehingga sulit untuk mewujudkan kesatuan bahasa visi dalam merencanakan, melaksanakan, menyusun program pembangunan;

- d. Fenomena kepemimpinan daerah memiliki visi dan misinya masing-masing, terlebih lagi ketika terjadi pergantian pemimpin daerah. Hal ini menjadi penyebab sulitnya kesatuan visi dan misi di Jabodetabek;
- e. Terbatasnya sumber daya. Dalam hal ini BKSP Jabodetabek memiliki keterbatasan sumber daya manusia (SDM) baik kualitas dan kuantitas apabila dibandingkan dengan ruang lingkup masalah pembangunan antar daerah yang ditangani. Begitu juga secara hirarki kelembagaan, terdapat kesenjangan antara kedudukan BKSP Jabodetabek sebagai lembaga non struktural yang harus berkoordinasi dengan lembaga struktural; dan
- f. Memunculkan konflik: (1) konflik antar ruang (*spatial conflicts*); (2) konflik antar wilayah (*regional conflicts*); (3) konflik antar institusi (*institutional conflicts*); (4) konflik ekonomi (*economic conflicts*); dan (5) Konflik pemanfaatan lahan (*land use conflicts*).

BKSP sebagaimana diuraikan di atas, dinilai belum optimal. Karena itu, Pemerintah melalui kementerian perhubungan membentuk kelembagaan penyelenggaraan sistem transportasi di wilayah Jabodetabek yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Badan Pengelola Transportasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Perpres No. 103 Tahun 2015).

Pilihan terhadap BPTJ sebagai penyelenggaraan sistem transportasi di wilayah Jabodetabek berdasarkan pertimbangan: (a) mobilitas masyarakat di wilayah Jabodetabek merupakan pergerakan ulang-alik harian, sehingga layanan transportasi harus terintegrasi dan menerus, tidak terkotak-kotak dibatasi oleh wilayah administrasi pemerintahan; (b) dalam rangka peningkatan pelayanan, keterpaduan, konektivitas dan mobilitas pergerakan orang dan barang di Jabodetabek yang lebih baik bagi kehidupan masyarakat perlu dilakukan pengembangan dan pengelolaan sistem transportasi di wilayah Jabodetabek secara terintegrasi; (c) dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan jumlah pergerakan kendaraan bermotor yang terus meningkat, untuk mengurangi kemacetan lalu lintas, diperlukan layanan angkutan massal yang terintegrasi

baik antar moda maupun antar wilayah; dan (d) pengembangan dan pengelolaan sistem transportasi yang efektif dan efisien akan dapat memperbaiki kondisi saat ini seperti penanganan masalah kemacetan, polusi, biaya tinggi, dan tingkat kecelakaan, sehingga diperlukan penanganan khusus.

BPTJ sebagai penyelenggaraan sistem transportasi di wilayah Jabodetabek menyimpan berbagai masalah, diantaranya urusan transportasi hanya dilihat sebagai urusan sektor perhubungan saja. Hal ini terlihat dari kedudukan BPTJ, berada di bawah Kementerian Perhubungan, dengan wilayah tugas: (a) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta; (b) Provinsi Jawa Barat, yaitu Kota Depok, Kota Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bogor, dan Kabupaten Bekasi; dan (c) Provinsi Banten, yaitu Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, dan Kabupaten Tangerang. Dalam rangka pelaksanaan tugas mengacu kepada Rencana Induk Transportasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden tersendiri, yang belum ada sampai dengan saat ini. Sehingga BPTJ yang diatur Perpres No. 103 Tahun 2015 ini belum dapat dioperasikan. Padahal Pasal 9 Perpres No. 103 Tahun 2015 menegaskan bahwa BPTJ, mulai bertugas efektif paling lama 3 (tiga) bulan sejak Peraturan Presiden ini yang ditetapkan pada tahun 2015.

Sementara itu, masalah lain yang terdapat dalam BPTJ yaitu kewenangan yang lebih luas tidak hanya pada terbatas pada koordinasi dan fasilitasi teknis, rekomendasi, mengusulkan dan memberikan izin dalam melaksanakan tugasnya.

Ketentuan dalam Pasal 8 Perpres No. 103 Tahun 2015 mengatur mengenai pembiayaan untuk pelaksanaan tugas organisasi BPTJ bersumber dari Anggaran Belanja Kementerian Perhubungan. Sumber pembiayaan tersebut mempunyai kelemahan karena anggaran Kementerian Perhubungan terbatas pada tugas dan fungsinya Kementerian Perhubungan saja. Padahal urusan transportasi di wilayah Jabodetabek terkait dengan Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, Penataan Ruang dan sebagainya yang tidak dapat dibiayai oleh anggaran yang berasal dari Kementerian Perhubungan.

Pada perspektif regulasi, transformasi perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya berimplikasi kepada perubahan mendasar dari konsepsi pemerintahan daerah, tapi juga berimplikasi secara spesifik kepada format penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik. Polemik yang terjadi berkenaan dengan keberlakuan Pasal 408 yang menyatakan: “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”. Ketentuan tersebut sejatinya masih meneguhkan eksistensi Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah namun juga sekaligus mengeliminir ketentuan yang bertentangan dengan kerangka atau paradigma mengenai kerjasama wajib yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada akhirnya menimbulkan kekosongan hukum.

Praktis, keberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sejak diundangkannya pada 2 Oktober 2014 telah menimbulkan kekosongan hukum pada beberapa ketentuan. Hingga akhirnya, lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah pada 13 Juli 2018 setelah pelaksanaan sidang tertutup Penulis. Pada Peraturan Pemerintah tersebut membuat konsepsi dan paradigma baru terhadap format penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik.

Berdasarkan uraian di atas, menarik untuk ditelaah secara lebih mendalam mengenai pengelolaan BKSP sebagai wadah KAD dalam pembangunan dan BPTJ merupakan wadah untuk menyelesaikan kebijakan publik sektor transportasi khususnya darat. Kedua wadah baik BKSP maupun BPTJ dirasakan kurang efektif dalam memberikan pelayanan publik sektor transportasi darat di wilayah Jabodetabek. Karena itu, perlu dibentuk format kelembagaan KAD pelayanan publik sektor transportasi yang dapat melaksanakan fungsinya secara optimal dalam mengelola pelayanan publik sektor transportasi di wilayah Jabodetabek. Pada paparan tersebut, maka dirumuskan beberapa butir masalah, yakni

1. Bagaimana praktik penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah Provinsi DKI Jakarta dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi dalam pelayanan publik bidang transportasi?
2. Bagaimana format ideal penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi dalam pelayanan publik bidang transportasi?

II. PEMBAHASAN

A. Praktik Kerjasama Antar Daerah (KAD) DKI Jakarta dengan Bogor Depok Tangerang dan Bekasi Dalam Pelayanan Publik Bidang Transportasi

Regulasi dibidang KAD maupun kerjasama daerah tidak mengatur secara eksplisit mengenai pendelegasian kewenangan penandatanganan kerjasama, karena itu, pada prinsipnya penandatanganan kerjasama dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala daerah dan subjek hukum yang mewakili Pemerintah Provinsi bagi Gubernur, Pemerintahan Kota bagi Walikota dan Pemerintah Kabupaten bagi Bupati, sebagaimana yang disebutkan dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah. Namun, dalam pelaksanaan kerjasama termasuk yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Kabupaten/Kota Bogor, Tangerang, Depok dan Bekasi, Gubernur mendelegasikan kepada Sekretaris Daerah atau Kepala Organisasi Perangkat Daerah (dahulu disebut Kepala Dinas).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah, tidak mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pendelegasian kewenangan Kepala Daerah dalam hal penandatanganan kerjasama kepada Sekertaris Daerah atau Kepala Organisasi Perangkat Daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka apabila kewenangan penandatanganan kerjasama Daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah (Gubernur/Walikota/Bupati) tersebut, harus didelegasikan melalui Keputusan

Kepala Daerah, yang secara substansi menetapkan pendelegasian atau pelimpahan sebagian kewenangan yang kepada Sekertaris Daerah atau Kepala Organisasi Perangkat. Selain itu, dalam Keputusan Kepala Daerah disebutkan pula mengenai apa dan batas kewenangan yang didelegasikan serta adanya kewajiban untuk melaporkan kepada Kepala Daerah.

Kewenangan Provinsi DKI Jakarta yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di atas, diantaranya meliputi kewenangan dalam KAD pelayanan publik yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan bekerjasama dengan pemerintah provinsi lainnya di Indonesia bahkan dengan pemerintah daerah di luar negeri. Kewenangan dengan pemerintah daerah terutama yang berbatasan dapat dilakukan diantara dalam bidang pelayanan publik misalnya dalam transportasi, infrastruktur dan/atau perencanaan tata ruang, pekerjaan umum, perhubungan dan lingkungan hidup.

Di dalam menjalankan kewenangan ini, ketika Provinsi DKI Jakarta masuk menjadi salah satu unsur BKSP Jabodetabek tidak memiliki otoritas untuk melakukan eksekusi dan terbatas hanya pada koordinasi berkala. Kewenangan koordinasi pun terbatas pada kewenangan yang saling terkait dan saling tergantung. Kesempatan formal untuk mengatasi koordinasi dan kerjasama antar daerah hanya diperoleh saat pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan daerah (Musrenbangda) secara berjenjang (Nurlambag, 2014).

BKSP Jabodetabek tidak memainkan peran dalam pengambilan keputusan tetapi kewenangannya hanya bersifat koordinasi. Dengan demikian secara formal, kerjasama antar Pemerintah Provinsi DKI dan Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya yang tergabung dalam BKSP Jabodetabek kewenangannya hanya bersifat koordinasi berkala, tetapi tidak memiliki wewenang untuk melakukan eksekusi. Dengan demikian peran BKSP Jabodetabek kerap kali dipertanyakan karena kewenangan yang sifatnya koordinatif tidak dapat menyelesaikan masalah yang terjadi dalam KAD tersebut. Sehingga KAD dalam format kelembagaan BKSP Jabodetabek tidak berjalan efektif. BKSP pun terlalu didominasi oleh para PNS, padahal

keberadaan para pakar/ahli sangat dibutuhkan dalam memecahkan masalah berdasarkan kepakaran bukan dengan pendekatan birokratis.

Masalah yang mengemuka dalam membangun dan mengembangkan pola kerjasama antara Jakarta dengan daerah/kota-kota disekitarnya, yakni struktur pemerintahan dan identitas budaya yang ada di masing-masing daerah serta pelajaran kegagalan kerjasama di masa lalu (Kurniawan, 2006:16). Permasalahan struktur pemerintahan dan identitas budaya misalnya, terdapat keinginan dari banyak pihak yang ada di daerah bahwa kerjasama yang dilakukan juga tidak boleh menghilangkan otonomi yang saat ini dimiliki oleh daerah-daerah, karenanya bentuk kerjasama yang dapat dilakukan adalah kerjasama yang tidak mengakibatkan hilangnya otonomi daerah serta menghargai keragaman budaya di masing-masing daerah. Sementara itu, dengan belajar dari pengalaman BKSP sebelumnya, maka badan yang akan menaungi kerjasama tersebut haruslah badan yang diberi dan memiliki kewenangan dan kemampuan yang memadai dalam mengkoordinasikan serta mengimplementasikan berbagai program dan kegiatan. Untuk itu perlu dipertimbangkan struktur badan yang lebih kuat serta mekanisme hubungan antara badan tersebut dengan anggota-anggotanya secara lebih memadai dan seimbang (Kurniawan, 2006:16).

Penggunaan pembiayaan dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah yang dilakukan meliputi pembiayaan kesekretariatan dan pembiayaan teknis pelaksanaan kerjasama. Sumber pembiayaan ini berasal dari hasil iuran tiap daerah tiap tahun yang besarnya tidak sama. Penentuan besar anggaran dan iuran ini ditentukan melalui forum. Sedangkan pembiayaan teknis kerjasama dibebankan pada masing-masing dinas teknis yang terkait dalam pelaksanaan bidang kerjasama. Besar anggaran yang dikeluarkan oleh tiap dinas dari masing-masing daerah tergantung pada pembahasan teknis kerjasama dan wewenang dinas dalam pelaksanaan kerjasama. Secara umum kedua jenis pembiayaan yang menunjang pelaksanaan kerjasama ini berasal dari APBD sehingga membutuhkan kebijakan penganggaran yang mendukung dari daerah.

Pemerintah Daerah masih belum cukup mempertimbangkan KAD sebagai salah satu inovasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Salah satu penyebabnya adalah adanya persaingan dan ego daerah dimana semangat otonomi masih dipandang sempit dan kedaerahan. Setiap daerah memacu perkembangan daerahnya sendiri tanpa menimbang kemampuan dan kebutuhan wilayah lain. Kondisi ini menghambat prakarsa daerah untuk bekerjasama dengan daerah lain. Terlebih lagi, tidak jarang pelayanan publik yang diusahakan KAD lebih banyak merugi dan disubsidi APBD sehingga kurang menarik dikerjasamakan. Pemerintah Daerah kemudian lebih memilih bekerjasama dengan pihak swasta karena menganggap kerjasama dengan daerah lain justru lebih rumit dan rawan terjadi konflik. Selain itu, belum ada mekanisme insentif untuk daerah-daerah yang bekerjasama dalam peningkatan efektivitas/efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik.

Permasalahan pada BKSP dan terbenkainya beberapa urusan penting seperti transportasi, memicu lahirnya Badan Pengelola Transportasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (BPTJ) berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015. Pun demikian, terdapat masalah dalam hal anggaran yakni sumber pembiayaan yang berasal dari Anggaran Belanja Kementerian Perhubungan mempunyai kelemahan karena anggaran Kementerian Perhubungan terbatas hanya pada tugas dan fungsinya terbatas pada tugas dan fungsinya Kementerian Perhubungan saja. Padahal urusan transportasi yang melibatkan banyak kota/kabupaten di tiga Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat dan Banten tidak hanya terkungkung oleh urusan yang menjadi tugas dan fungsi Kementerian Perhubungan saja, tetapi terkait pula dengan urusan yang menjadi tugas dan fungsi non Kementerian Perhubungan seperti terkait dengan Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, Penataan Ruang dan sebagainya yang tidak dapat dibiayai oleh anggaran yang berasal dari Kementerian Perhubungan.

Sumber pembiayaan yang bersifat tunggal seperti yang telah diuraikan di atas, yang tidak membuka alternatif lain akan berakibat pada keterbatasan anggaran untuk menggerakkan roda organisasi sesuai dengan tujuan, tugas dan

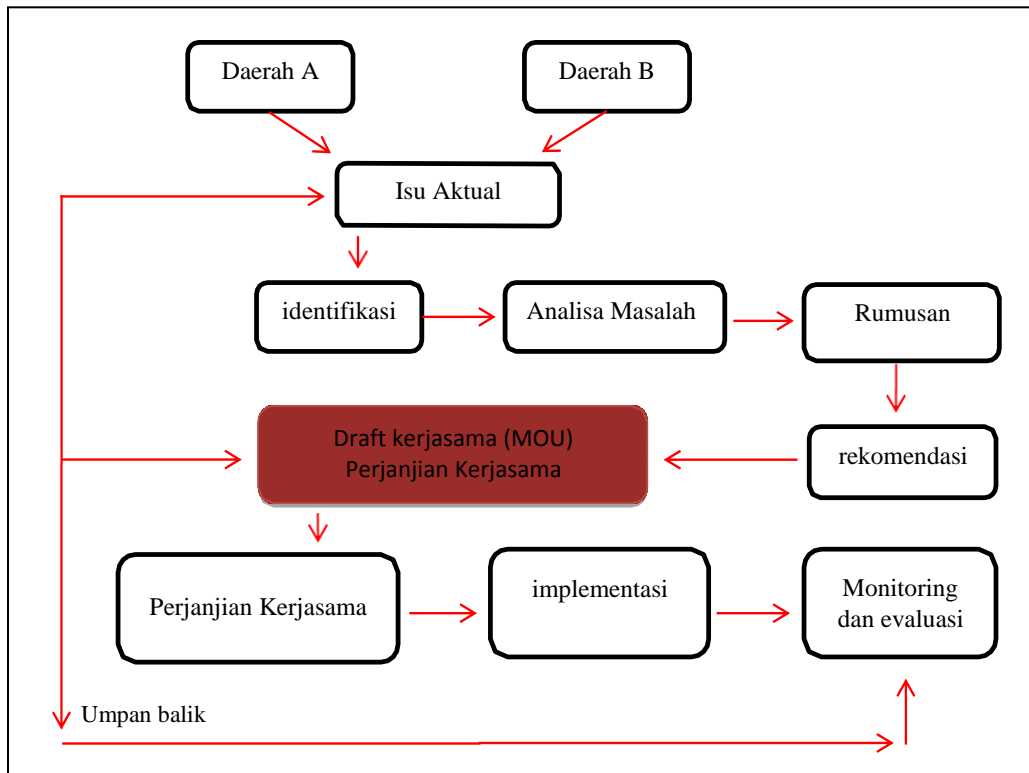
fungsinya. Selain itu, berakibat pada keterbatasan ruang lingkup urusan yang ditangani yang terkait dengan transportasi langsung maupun tidak langsung.

B. Format Ideal Penyelenggaraan Kerjasama Wajib Antar Daerah dalam Pelayanan Publik Sektor Transportasi Di DKI Jakarta Untuk Masa yang Akan Datang Mempergunakan Format Model *Regional Special District And Authorities*

Regional Special Districts and Authorities adalah Sistem dan Struktur Lembaga kerjasama daerah berupa unit *intergovernmental* yang memegang sebuah wewenang khusus untuk menangani masalah-masalah *interregional* dan merupakan model yang secara prinsip membentuk sebuah otorita metropolitan atau megapolitan dalam rangka penyediaan pelayanan yang melewati batas-batas atau lintas kota-kota (Sutiyoso, 2007:83). Dalam hal ini Daerah khusus dapat berbentuk otoritas bersama antar kota satu sektor yang mampu menyediakan pelayanan bagi beberapa kota yang mempunyai eksternalitas yang signifikan.

Dengan demikian pengelolaan terhadap sektor yang dikerjasamakan akan menjadi lebih efektif karena fokus kegiatannya jelas dan lebih efisien akibat organisasi yang dibentuk lebih sederhana tergantung banyaknya sektor yang dikerjasamakan, inilah yang menjadi salah satu kelebihan dari model ini, selain itu perlu digarisbawahi didalam model kerjasama ini, kewenangan masing-masing Pemerintah Daerah terhadap sektor yang dikerjasamakan tidak hilang, namun yang terjadi adanya integrasi kewenangan terhadap suatu atau beberapa urusan pemerintahan yang dikerjasamakan sehingga terdapat sinergi didalam proses implementasinya. Selain, itu terdapat penyederhanaan alur kerjasama yang ada.

Alur kerjasama antar daerah yang akan digagas pada akhirnya akan menjadi seperti gambar dibawah berikut:



Gambar Alur kerjasama antar daerah

Secara struktural kelembagaan maka organisasi model kelembagaan otoritas ini akan terdiri dari:

- a. Otoritas megapolitan yang melekat pada kelembagaan megapolitan yang terdiri dari Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten dan Jawa Barat, Walikota/Bupati Depok, Tangerang dan Bogor serta Bekasi. Tugas utama otoritas ini adalah memberikan masukan dan rekomendasi, melakukan *monitoring* dan pengawasan serta evaluasi terhadap kinerja otoritas transportasi Jabodetabek ini;
- b. Komite Audit, yang bertugas untuk menjalankan proses audit terhadap kinerja otoritas yang meliputi keuangan dan teknis operasi. Komite audit ini akan diisi oleh pihak-pihak yang independent dan netral;
- c. Pimpinan otoritas transport yang terdiri dari kepala otoritas transportasi Jabodetabek dibantu oleh manager-manager yang bertanggung jawab terhadap sub-sektor transportasi yang dikelola, misalnya manager bidang operasi dan pelayanan moda transportasi, manager bidang keuangan, *manager* bidang perencanaan dan strategis dan manager pemasaran serta

komunikasi. kepala Otoritas dan manager berasal dari kalangan profesional. Sosok profesional dipandang akan lebih netral dan lebih efektif didalam menjalankan tugas dan fungsinya daripada harus menempatkan sosok birokratis dalam struktur kelembagaan otoritas ini;

- d. Di dalam operasionalisasi kelembagaan, kepala otoritas transportasi Jabodetabek ini akan dibantu oleh Sekretariat otoritas, bertugas dalam membantu menyelenggarakan fungsi administrasi dan keuangan serta dukungan lain yang diperlukan oleh organisasi Tim Teknis. Tim Teknis ini akan beranggotakan lingkup *stakeholder* kunci yang mewakili masing-masing Pemda di Jabodetabek. Tim teknis ini bertugas untuk memberikan berbagai data dan informasi yang diperlukan selain itu sebagai *counterpart* terutama dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat strategis.

Pembiayaan yang signifikan dan pembagian beban pembiayaan yang jelas antara para pihak yang menyelenggarakan KAD, tidak hanya itu juga merujuk kepada bagaimana kontribusi pemerintah pusat dalam turut mensubsidi, hal inilah yang dipergunakan pada penerapan di beberapa negara, yakni:

Tabel Sumber Pembiayaan Model Kerjasama di Negara Lain

No	Model Kerjasama	Sumber Pembiayaan
1.	Otoritas Transportasi London	Hibah pemerintah pusat (63%), retribusi (20%), pajak (11%) dan pendapatan dari pengelolaan sektor transportasi baik berasal dari bagi hasil dengan operator maupun yang diusahakan sendiri (6%)
2.	<i>Special Districts</i> di AS	Berbagai pajak terhadap sektor yang dikelola (43%), biaya pelayanan (<i>service charges</i> dari sektor yang dikelola (25%), dan lebih dari 30% berasal dari bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat, sewa, penjaminan dan penggantian keuangan dari pemerintah pusat (<i>reimbursement from government</i>)
3.	Bangkok	Anggaran rutin dan dana bantuan dengan menerapkan sistem

	Metropolitan Administration	anggaran berimbang dan sistem pelayanan <i>one stop service</i>
4.	Metropolitan Manila	Pemerintah pusat, pendapatan internal (<i>internal revenue allowment</i>), subsidi nasional dan 5% kontribusi pemerintah lokal serta redistribusi lainnya.

Sejatinya, pemerintah baru baru ini telah mencoba memecahkan masalah sebagaimana Penulis paparkan yakni dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah yang mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang secara langsung mengubah beberapa konteks mendasar yakni: 1) cakupan skema kerjasama; 2) sifat kerjasama; 3) subjek Kerjasama Antar Daerah; 4) pihak ketiga; 5) tahapan penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah; 6) badan pelaksana perjanjian; 7) penyelesaian sengketa dan 8) sanksi.

Pertama, cakupan skema kerjasama. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 mengatur “kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban”. Secara sederhana mencakup provinsi dengan provinsi, provinsi dengan kabupaten/kota, sesama antar kabupaten/kota dan provinsi, kabupaten/kota dengan pihak ketiga. Pada konteks ini tidak dijelaskan bagaimana pola hubungan antar ketiga pihak tersebut, yang mana menimbulkan bias dalam hal pelaksanaan. Lain halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, memiliki skema yang lebih jelas, diantaranya:

- 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 Daerah provinsi yang berbeda; dan
- e. Kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi.

Pola tersebut memperinci pola relasi antar daerah dan menghindari bias subjek dan kewenangan dalam tindakan pemerintah daerah. Selain itu, dapat dipahami sebagai instrumen regulasi yang dapat menanggulangi permasalahan lintas wilayah. Model demikian bisa dikatakan sebagai *Regional Special Disripts and Authorities* karena mendesain suatu wilayah tidak hanya terbatas pada kabupaten/kota dan provinsi tertentu semata dalam menyelesaikan suatu persoalan kompleks seperti transportasi, sampah, dll.

Kedua, sifat kerjasama. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah mengatur bahwa Kerjasama Antar Daerah merupakan bukan sebuah kewajiban atau dengan kata lain sukarela. Hal tersebut tentu menimbulkan risiko tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena sangat menggantungkan inisiatif dari masing masing pemerintah daerah dan dampaknya adalah tidak terakselerasinya pelayanan publik terutama dalam konteks lintas wilayah yang sangat kompleks.

Pada Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah membagi kerjasama kedalam dua sifat dengan karakteristiknya, yakni wajib dan sukarela. Bersifat wajib dengan syarat yang memiliki eksternalitas lintas Daerah; dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama sedangkan bersifat sukarela dengan syarat penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama. Berdasarkan instrumen ini, maka daerah dipaksa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya untuk bekerja sama demi memecahkan masalah yang menyangkut kompleksitas kewilayahan, instrumen ini lebih menjamin kepastian pada pelayanan publik.

Ketiga, subjek Kerjasama Antar Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah menyebutkan gubernur, bupati atau wali kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sedangkan Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah yang menjadi aktor adalah Gubernur atau bupati/wali kota yang bertindak untuk dan atas nama daerah dan dapat memberikan kuasa kepada Pejabat di lingkungan perangkat daerah untuk menandatangani perjanjian kerja sama.

Perubahan signifikan adalah bagaimana menempatkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bukan lagi sebagai subjek meskipun masih dapat diberikan kuasa untuk menandatangani perjanjian kerjasama. Maka, perubahan tersebut menempatkan kepala daerah baik gubernur atau bupati/walikota memegang peranan sentral dalam Kerjasama Antar Daerah tersebut. Kepala Daerah dituntut untuk menyelenggarakan Kerjasama Antar Daerah baik yang merupakan kewajiban atau kesukarelaan sesuai amanat undang-undang.

Keempat, pihak ketiga. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah mengartikan pihak ketiga dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum sedangkan Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah memberikan pengertian bahwa pihak ketiga adalah perseorangan, badan usaha sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan organisasi kemasyarakatan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan juga bisa dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri.

Perubahan signifikan ada pada lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri dikualifikasikan sebagai pihak ketiga dalam perjanjian kerjasama. Hal ini menjadi penting mengingat perkembangan dunia, teknologi dan industri yang semakin berkembang pesat dan menuntut akselerasi pembangunan dengan pembelajaran melalui kerjasama dengan pihak yang jauh lebih maju guna kemakmuran masyarakat dalam terpenuhinya pelayanan publik yang profesional.

Kelima, tahapan penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah melalui tahapan berikut:

- a. Kepala daerah atau salah satu pihak dapat memprakarsai atau menawarkan rencana kerja sama kepada kepala daerah yang lain dan pihak ketiga mengenai objek tertentu.
- b. Apabila para pihak sebagaimana dimaksud pada huruf a menerima, rencana kerja sama tersebut dapat ditingkatkan dengan membuat kesepakatan bersama dan menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama yang paling sedikit memuat:
 1. Subjek kerja sama;
 2. Objek kerja sama;
 3. Ruang lingkup kerja sama;
 4. Hak dan kewajiban para pihak;
 5. Jangka waktu kerja sama;
 6. Pengakhiran kerja sama;
 7. Keadaan memaksa; dan
 8. Penyelesaian perselisihan.
- c. Kepala daerah dalam menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama melibatkan perangkat daerah terkait dan dapat meminta pendapat dan saran dari para pakar, perangkat daerah provinsi, Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

- d. Kepala daerah dapat menerbitkan Surat Kuasa untuk penyelesaian rancangan bentuk kerja sama.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai petunjuk teknis sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c diatur dengan Peraturan Menteri.

Desain tahapan penyelenggaraan kerjasama ini merupakan implikasi dan sangat dipengaruhi oleh sifatnya yang merupakan sukarela. Ditandai dengan awalan inisiatif berupa penawaran rencana kerjasama, tanpa ada kewajiban dari daerah yang ditawarkan untuk menerima. Hal demikian jelas mempersulit terselenggaranya pelayanan publik bagi masyarakat.

Lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah yang merinci tahapannya sebagai berikut:

- a. Persiapan;
- b. Penawaran;
- c. Penyusunan kesepakatan bersama;
- d. Penandatanganan kesepakatan bersama;
- e. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Penyusunan penyusunan kerja sama;
- g. Penandatanganan perjanjian kerja sama;
- h. Pelaksanaan;
- i. Penatausahaan; dan
- j. Pelaporan.

Keenam, badan pelaksana perjanjian. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah mengamanatkan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah dan dapat membentuk badan kerja sama dan memiliki tugas membantu melakukan pengelolaan, monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kerja sama; memberikan

masukan dan saran kepada kepala daerah masing-masing mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan apabila ada permasalahan; dan melaporkan pelaksanaan tugas kepada kepala daerah masing-masing.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah bisa membuat sekretariat kerja sama yang merupakan bukan perangkat daerah namun memfasilitasi perangkat daerah dalam melaksanakan perjanjian kerja sama dan memiliki ketentuan kerja wajib diantaranya dilakukan secara terus menerus, memiliki kompleksitas tinggi; dan jangka tahun waktu kerja sama paling singkat 5 (lima) tahun serta pendanaan dari sekretariat kerja sama tersebut dibebankan kepada APBD masing-masing daerah yang bekerjasama.

Perubahan yang terjadi adalah semakin memperinci ketentuan, kualifikasi, mekanisme kerja dan pembebanan anggaran dari pelaksana perjanjian. Pengaturan sebelumnya hanya mengamanatkan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah pada pengaturan perubahan menjadi melalui sekretariat kerja sama yang merupakan ahli pada bidang dan ditetapkannya kualifikasi dan mekanisme kerja yang rinci dengan pembebanan anggarannya.

Ketujuh, penyelesaian sengketa. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah memuat norma dalam mekanisme penyelesaian sengketa diantaranya apabila kerja sama antardaerah dalam satu provinsi terjadi perselisihan, dapat diselesaikan dengan cara musyawarah atau Keputusan Gubernur yang bersifat final dan mengikat dan apabila kerja sama daerah provinsi dengan provinsi lain atau antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi atau antara daerah kabupaten/kota dengan daerah kabupaten atau daerah kota dari provinsi yang berbeda terjadi perselisihan, dapat diselesaikan dengan cara musyawarah atau Keputusan Menteri yang bersifat final dan mengikat.

Lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28

Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah menyebutkan jika terjadi perselisihan dalam penyelenggaraannya, penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan tata cara perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelesaian perselisihan antardaerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Perubahan ini mengindikasikan beberapa hal diantaranya: 1) perubahan dari sentralis menjadi bentuk yang belum terindetifikasi penyelesaiannya. Sentralis maksudnya adalah pemerintahan yang tinggi adalah sebagai arbitrer terakhir yang bersifat final dan mengikat melalui keputusan gubernur atau menteri, hal tersebut jelas menciderai hakikat otonomi daerah itu sendiri dan 2) mekanisme sentralis telah hilang namun menjadi bias karena hanya disebutkan ketentuan peraturan tata cara perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Hal ini tentu menimbulkan permasalahan tersendiri, apakah masih sentralis atau berbentuk baru yang tetap sentralis dalam penyelesaian masalahnya.

Kedelapan, sanksi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah tidak menyebutkan sanksi ketika suatu urusan tidak dilaksanakan mengingat sifat kerja sama antar daerah merupakan sukarela, meskipun disebutkan bahwa jika urusan penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan kerja sama tidak dilakukan oleh pemerintah daerah, maka Pemerintah akan mengambil alih urusan tersebut. Memang bukanlah sebuah sanksi, namun pengambilalihan tersebut tidak disebutkan secara jelas dengan atau tanpa persetujuan pemerintah daerah yang bersangkutan.

Lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah yang mengatur bagaimana sanksi jika suatu urusan yang dikerjasamakan tidak dilaksanakan oleh daerah provinsi, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan dengan ketentuan menteri/kepala lembaga pemerintah non

kementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan pembinaan kepada daerah provinsi yang bersangkutan dan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya kerja sama wajib. Sedangkan dalam jika suatu urusan yang dikerjasamakan tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan dengan ketentuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan kepada daerah kabupaten/kota yang bersangkutan; gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya kerja sama wajib; dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mendapatkan persetujuan Menteri.

Berdasarkan penjelasan demikian terhadap perubahan ketentuan dan implikasi dari ketentuan mengenai Kerjasama Antar Daerah, maka, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah, secara konseptual merupakan desain atau model *regional special districts and authorities* yang menjawab permasalahan dari rezim pengaturan sebelumnya yang lebih dicocokkan dengan karakteristik negara kesatuan.

Berdasarkan penjelasan demikian terhadap perubahan ketentuan dan implikasi dari ketentuan mengenai Kerjasama Antar Daerah, maka, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah, secara konseptual merupakan desain atau model *regional special districts and authorities* yang menjawab permasalahan dari rezim pengaturan sebelumnya yang lebih dicocokkan dengan karakteristik negara kesatuan.

Dengan demikian, Penulis tidak sepenuhnya sepakat dengan keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah diantaranya mengenai penyelesaian perselisihan dan sanksi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Penulis mengajukan perbaikan dan formulasi terhadap kedua hal tersebut juga ditambah dengan dua hal lainnya yakni pada tahapan pelaksanaan dan badan pelaksana, yaitu :

Pertama, berkaitan dengan penyelesaian perselisihan. Pengaturan norma menyebutkan hanya diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang tidak dijelaskan secara spesifik bagaimana penyelesaiannya. Padahal secara hakikat, peraturan pemerintah merupakan instrumen regulasi teknis dari sebuah Undang-Undang. Maka, setidaknya perlu penjabaran konkret terhadap hal tersebut untuk menghindari bias penafsiran dan pelaksanaan, juga menghindari mekanisme sentralis yang menodai keluhuran otonomi daerah.

Penyelesaian perselisihan terhadap Kerjasama Antar Daerah, Penulis usulkan untuk diselesaikan dengan cara: 1) mediasi diantara subjek kerjasama wajib antar daerah dengan Pemerintah Pusat untuk mencapai musyawarah mufakat. Hal ini penting dilaksanakan untuk menghindari nuansa konflik sebagai sesama aparatur eksekutif dan 2) pembentukan suatu pengadilan khusus untuk mengadili perkara penyelesaian sengketa yang diatur secara permanen. Argumentasi hukumnya adalah a. bahwa Pemerintah Daerah merupakan salah satu lembaga negara yang diatur oleh konstitusi sehingga keberadaannya merupakan fundamen sistem ketatanegaraan; b. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang dijabarkan dalam Undang-Undang; c. mekanisme penyelesaian dilimpahkan kepada lembaga yang tidak memiliki kepentingan, independen dan imparisial, yakni lembaga yudikatif atau peradilan bukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi sebagai bentuk penghormatan kepada pengakuan otonomi daerah. Gagasan tersebut merupakan komplementer sebagai tahapan penyelesaian sengketa.

Kedua, berkaitan dengan sanksi. Pengaturan sanksi pada rezim pengaturan saat ini bernuansa sentralistik sebagaimana dijabarkan pada uraian sebelumnya yakni jika suatu urusan yang dikerjasamakan tidak dilaksanakan oleh daerah provinsi, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan dengan ketentuan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan pembinaan kepada daerah provinsi yang bersangkutan dan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian teknis berkoordinasi dengan Menteri melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya kerja sama

wajib. Sedangkan dalam jika suatu urusan yang dikerjasamakan tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikerjasamakan dengan ketentuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan kepada daerah kabupaten/kota yang bersangkutan; gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap kendala yang menyebabkan tidak terlaksananya kerja sama wajib; dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mendapatkan persetujuan Menteri.

Nuansa sentralistik tersebut bertumpu kepada tindakan Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dengan dalil telah melakukan pembinaan dan melakukan evaluasi dan persetujuan Menteri bagi Kerjasama Antar Daerah pada kabupaten/kota. Dapat terlihat tindakan pengambilalihan merupakan tindakan sepihak tanpa melibatkan atau adanya upaya hukum dari Pemerintah Daerah. Hal ini merupakan suatu kesewenang-wenangan dan tidak menghargai hakikat otonomi daerah. Meskipun di sisi yang lain menjadi masalah ketika suatu urusan penyelenggaraan pemerintahan yang dikerjasamakan pada pelayanan publik tidak dijalankan yang pada akhirnya merugikan masyarakat.

Maka, Penulis mengusulkan berkaitan dengan sanksi ini adalah harus ada pernyataan resmi tertulis dari Pemerintah Daerah yang mengikatkan diri dalam perjanjian Kerjasama Antar Daerah bahwa sudah melimpahkan urusan tersebut kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Pemerintah Pusat itu sendiri dengan pembebanan biaya kepada kedua belah pihak secara berimbang sesuai beban kerja yang ada atau setidaknya ada persetujuan bagaimana mekanisme pembiayaan setelah pengambilalihan tersebut dilakukan, karena pengaturan norma *a quo* adalah pengambilalihan tersebut tetap membebankan biaya kepada APBD yang mengikatkan diri untuk bekerjasama.

Ketiga, pada tahapan penyelenggaraan terdapat kesepakatan bersama. Penulis berpendirian untuk menghapus ketentuan tersebut, dengan dalil argumentasi 1) proses yang terlalu panjang dan birokratis, proses sebelum kesepakatan perjanjian kerjasama bisa sangat panjang dan mengorbankan

tersegeranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat; dan 2) bahwasanya kesepakatan bersama atau dikenal sebagai *Memorandum of Understanding* tidak memiliki akibat hukum apapun bagi para pihak, sehingga merupakan tindakan mubazir belaka.

Keempat, badan pelaksana. Berdasarkan pada praktik penyelenggaraan kerjasama yang juga menyoroti badan kerjasama, badan pelaksana perjanjian yang disebut sebagai Sekretariat Kerjasama, diformulasikan perlu diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri tentang kelembagaan, tugas, fungsi, kinerja dll. Hal ini adalah untuk mengoptimalkan kinerja mengingat merupakan lembaga untuk mewadahi beberapa daerah yang mengikatkan diri untuk bekerjasama, juga menghindarkan dari kemubaziran dan logika penyelesaian masalah melalui instrumen hukum dengan membentuk lembaga tertentu.

Pada pemaparan demikian, maka konsep *Regional Special Districts and Authorities* menjadi solusi yang tepat guna dan menjadi tawaran format baru dalam kerjasama antar daerah, dalam hal ini terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 memang menawarkan rekonseptualisasi dan telah membawa semangat *Regional Special Districts and Authorities*, namun catatan kritis dan usulan gagasan perbaikan didalamnya menjadi sebuah keniscayaan.

III. KESIMPULAN

1. Implementasi penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah di Provinsi DKI Jakarta dengan wilayah Bogor Depok Tangerang dan Bekasi dalam pelayanan publik dilaksanakan kurang efisien dan kurang efektif karena BKSP Jabodetabek hanya berwenang untuk melakukan koordinasi dan fasilitasi, tetapi tidak berwenang mengambil keputusan; BKSP Jabodetabek secara struktur organisasi maupun susunan organisasi sudah tidak dapat memenuhi dinamika perkembangan masyarakat dan *stakeholder*. Pembiayaan BKSP Jabodetabek hanya mengandalkan APBD/APBN sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan Jabodetabek; Sumber daya manusia masih didominasi oleh Aparat Sipil

Negara (ASN) yang berasal dari PNS, namun para ahli/pakar dalam bidang yang terkait dengan kerjasama.

2. Format ideal penyelenggaraan kerjasama wajib antar daerah dalam pelayanan publik sektor transportasi di DKI Jakarta sebagai daerah khusus Ibu Kota Negara untuk masa yang akan datang mempergunakan format model *Regional Special Districts and Authorities*. Model *Regional Special Districts and Authorities* tidak hanya berfungsi sebagai fasilitator dan koordinator tetapi mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, disempurnakan dengan perbaikan pada mekanisme penyelesaian perselisihan, sanksi, tahapan pelaksanaan perjanjian dan badan pelaksana perjanjian. Pembiayaan lebih fleksibel karena tidak hanya bersumber pada APBN/APBD tetapi pada sumber lain yang halal dan tidak mengikat, karena proses pembiayaan dirasakan menjadi hambatan terbesar dalam kerjasama di Jabodetabek mengingat setiap daerah memiliki otoritas untuk mengatur keuangan sendiri dan prioritas daerah karena terkait dengan masalah kebijakan terhadap berbagai sektor yang hendak dikerjasamakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Faozan, *Menumbuhkan Jejaring Strategik Antar Instansi Pemerintah: Menggalang Kekuatan dan Memposisikan Diri Sebagai Instansi Pemerintah Berkinerja Tinggi Dalam Mencari Solusi Dalam Pemantapan Otonomi Daerah dan Kepemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Lembaga Adiminstrasi Negara, 2002.
- Kurniawan, Teguh, *Kepemerintahan Kawasan Metropolitan: Sumbangan Pemikiran Untuk Revisi Undang-Undang No. 34 Tahun 1999*, Jurnal Industri Perkotaan X, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006.
- Nurlambag, *Konsep Kelembagaan dalam Penataan Ruang Kawasan Jakarta Bogor Depok Tangerang Bekasi dan Cianjur*, Depok: Universitas Indonesia, 2014.

Sutiyoso, *Megapolitan, Pemikiran tentang Strategi Pengembangan Kawasan Terpadu dan Terintegrasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Gramedia, 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Bersama Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 5 Tahun 1990 dan 2 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Peraturan Bersama Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Daerah Ibukota Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Kerjasama Pembangunan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur dan sebagainya.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.