

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Lembaga Pemerintah Pusat Yang Dapat Di Kategorikan Dalam Bentuk Kerjasama Sinergi

Negara kesatuan menyepakati dua macam bentuk hubungan pemerintahan pusat dan daerah. Pertama yang diistilahkan sebagai sentralisasi, yaitu menempatkan segala urusan, tugas, fungsi, dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat yang pelaksanaanya dilakukan secara dekonsentrasi. Kedua, yaitu desentralisasi dimana urusan, tugas, fungsi, dan wewenang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di serahkan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah. Asas Desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangga daerah otonom. Mengenal Pemerintah, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

1. sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya;
2. sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan;
3. penguasa suatu negara (bagian negara) negeri dimisalkan pengemudi, negara memerlukan yang kuat dan bijaksana;
4. badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah) beberapa anggota DPR meminta supaya segera menyerahkan rancangan undang-undang itu ke DPR, jawaban di bacakan

oleh Menteri Dalam Negeri; dan negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta) baik sekolah maupun sekolah partikelir harus dibangun tiga tingkat.²²

Secara etimologi, pemerintah dapat di artikan melakukan pekerjaan menyuruh yang berarti memiliki empat unsur yaitu terdiri dari dua pihak, unsur yang di perintah yaitu rakyat dan unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan diantara keduanya ada hubungan.²³ Pemerintah dalam arti luas dapat diartikan sebagai pemerintah dibidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit dapat diartikan sebagai pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan.²⁴

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Pusat mengatur hubungan antara pusat dan daerah yang di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak, namun dalam pengaturan ini tentu tetap memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah. Mengenai penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di jalankan oleh lembaga-lembaga pemerintah pusat, yang terdiri dari unsur-unsur berikut:

²² <https://kbbi.web.id/perintah> diakses pada 21 Juli 2024.

²³ Inu Kencana, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah Dan Keagamaan* (Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2013).

²⁴ Hernadi Affandi, "Pengertian Pemerintahan Menurut Doktrin," *Postitum*, 2016 1 (n.d.).

1. Presiden

Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol resmi negara. Sedangkan sebagai kepala pemerintahan, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, yang dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan kabinet.

a. Kedudukan dan Kekuasaan Presiden

- 1) Kedudukan dan Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara meliputi pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara serta Kepolisian Negara, melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang serta membuat perdamaian, membuat perjanjian dengan negara lain, dan menyatakan negara saat negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan ketentuan yang tercantum di dalam Undang-undang. Presiden juga memiliki kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan duta, memberikan grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung, dan memberikan amnesti dan abolisi dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan dan Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan untuk mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR lalu membahas dan memberikan

persetujuan RUU bersama DPR dan mengesahkannya untuk di undangkan. Presiden dalam hal ini juga memiliki hak untuk menetapkan dan meresmikan Badan Pemeriksa Keuangan yang di pilih Dewan Perwakilan Rakyat. Menetapkan hakim agung dari calon anggota yang di usulkan oleh Komisi Yudisial.

Menurut KBBI, pengertian pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas dipusat, melingkup seluruh pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom.²⁵ Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat merupakan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun lembaga-lembaga pemerintah pusat dibagi kedalam 9 (sembilan) golongan lembaga pemerintah pusat yaitu :²⁶

Tabel 4. 1 Penggolongan Lembaga Pemerintah Pusat.

No	Bentuk-Bentuk Lembaga Pemerintah Pusat	Contoh lembaga
1	Lembaga kementerian (34 Lembaga)	- Sebagai pemegang Koordinator pada bidang Hukum, Keamanan, Perekonomian, Sekretariat

²⁵ <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah> diakses pada 21 Juli 2024.

²⁶ Panrb, "Lembaga Pemerintah Pusat," menpan.go.id, 2021.

		Negara, Kementerian Dalam Negeri/ Luar Negeri, Pertahanan, Pemuda dan Olahraga, Riset dan Teknologi, BUMN, Kelautan dan Perikanan, dan lain-lain.
2	Lembaga pemerintah non kementerian (30 Lembaga)	- Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) - Badan Kepegawaian Negera (BKN) - Badan Narkotika Nasional (BNN) - Lembaga Ketahanan Nasional - Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif - Badan Keamanan Laut RI (BAKAMLA) - Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) - Badan Pusat Statistik (BPS)

		- Perpustakaan Nasional (PERPUSNAS) - Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) - DII.
3	Lembaga alat negara (3 Lembaga)	- Tentara Nasional Indonesia - Kepolisian Republik Indonesia - Kejaksaan Agung Republik Indonesia
4	Sekretariat jenderal lembaga negara (7 Lembaga)	- MPR - DPR - DPD - MA - MK - KY - BPK
5	Lembaga penyiaran publik (2 Lembaga)	- Televisi Republik Indonesia - Radio Republik Indonesia
6	Sekretariat jenderal lembaga non struktural (11 Lembaga)	- Sekjen Komnas HAM - Sekjen BAWASLU - Sekjen KPU

		- Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden - Sekjen KPK - Sekjen Dewan Energi Nasional - Sekjen Badan Nasional Pengelola Perbatasan - Sekjen Ombudsman RI - Sekjen LPSK - Sekjen Dewan Ketahanan Nasional - Sekretariat Utama Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan
7	Sekretariat lembaga non struktural (18 Lembaga)	- Sekretarian Dewan Pers - Sekretarian Kantor Staf Presiden - Sekretariat Komisi Kejaksaan RI - Sekretariat Komisi Kepolisian Nasional

		- Sekretariat Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu - Sekretariat Komisi Perlindungan Anak Indonesia - Sekretariat Komisi Aparatur Sipil Negara - Sekretariat Konsil Kedokteran Indonesia - Sekretariat Badan Nasional Sertifikasi Profesi - Sekretariat Dewan Jaminan Sosial Nasional - Dll.
8	Lembaga pemerintah lainnya (2 Lembaga)	- Sekretariat Kabinet - Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
9	Lembaga non struktural (83 Lembaga)	- Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia - Badan Amil Zakat Nasional - BAWASLU - Komisi Kejaksaan

		- Komisi Kepolisian Nasional - Dewan Pertimbangan Daerah - Komisi Pemilihan Umum - Ombudsman Republik Indonesia - Dewan Pertahanan Nasional - Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban - Dll.
--	--	--

Lembaga-lembaga tersebutlah yang kemudian dapat menjadi pihak dalam implementasi Permendagri Nomor 22 Tahun 2020 tentang kerja sama daerah. Selanjutnya, membahas mengenai Pemerintah Daerah, disebut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, adalah pelaksanaan pemerintahan daerah otonom, oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain, sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Mengacu kembali pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya

dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan pada daerah kewenangannya.

Bicara mengenai pemerintah daerah, merupakan bentuk dari pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah yang menjadi bagian dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mengacu pada otoritas administratif disuatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebutan ini digunakan untuk melengkapi lembaga-lembaga tingkat negara-bangsa, yang disebut sebagai pemerintah pusat, pemerintah nasional, atau juga federal. Pemerintah daerah hanya beroperasi memakai kekuasaan yang diberikan undang-undang atau arahan tingkat pemerintah yang lebih tinggi yang menjadi pembeda antar pemerintahan.

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 telah mengatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/ kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, yang mana pembagian daerah ini didasarkan pada daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Hal ini membuat adanya implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada pemerintah pusat dan kepemimpinan di daerah yang berorientasi ke atas (pusat) menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*) dimana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintah yang tercermin dalam struktur kekuasaan garis kepemimpinan sampai ke daerah, dimana dengan konsep ini pada dasarnya kepala daerah menjadi boneka atau kepanjangan tangan pemerintah pusat (presiden) untuk mengamankan setiap kebijakan pemerintah di daerah.²⁷

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain Dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (selanjutnya disebut Permendagri 22/2020) menyebutkan mengenai Pemerintah Pusat, merupakan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian yang sama terdapat pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2022 tentang Kerja Sama Daerah.

Selain sistem dan prosedur, pelebagaan kerja sama daerah juga terkait dengan kedudukan unit kerja yang menyelenggarakan kerja sama tersebut, diukur dengan beban kerja yang dimiliki juga sebagai koordinator

²⁷ Ibid, Hlm. 53.

dalam penyelenggaraan seluruh peran kerja sama daerah yang tercakup dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kerja sama daerah. Penyelenggaraan kerja sama daerah yang menjadi sebuah alat dalam mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam mengelola potensi dan sumber daya daerah dengan minimnya sumberdaya pendanaan, dan kerja sama daerah menjadi perangkat dalam penyelenggaraan kerja sama daerah dengan menitikberatkan pada upaya pemerintah dalam melaksanakan yang meliputi tiap tahapan pelaksanaan kerja sama daerah serta menetapkan aspek yang paling memiliki potensi dalam menunjang keberhasilan kerja sama daerah.

B. Implementasi Penerapan Bentuk Kerjasama Sinergi Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta

Sistem manajemen sumber daya yang terdapat pada sistem pemerintahan menjadi fokus utama dimana dalam hal ini mendefinisikan bahwa pemerintahan sebagai urusan yang di lakukan oleh negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara, oleh sebab itu dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan suatu negara memerlukan sebuah sistem yang mana sistem tersebut harus terdapat pelaksana dan penanggungjawab dari setiap urusan pemerintahan itu sendiri. Indonesia dalam hal pemerintahan mengenal adanya pembagian kekuasaan yaitu, kekuasaan dan wewenang kepada lembaga negara atau pembagian kekuasaan di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan legislatif,

kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif merupakan pembagian kekuasaan terhadap negara, sedangkan pembagian kekuasaan terhadap pemerintah daerah adalah dengan di berikananya kekuasaan secara otonom atau disebut sebagai otonomi daerah. Kewenangan-kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah seluruh bidang pemerintahan yang terdapat di daerah masing-masing, namun untuk kategori urusan pemerintahan absolut yang kewenangannya secara mutlak menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu meliputi bidang politik luar negeri, bidang pertahanan dan keamanan, bidang yustisi, bidang moneter, bidang fiskal, serta bidang agama sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Mengenai sinergi atau perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dengan fokus pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pola hubungan ini menunjukkan terdapat satu sisi kontrol pusat kepada daerah yang cukup kuat sehingga hal ini juga meningkatkan fleksibilitas pelaksanaan penetapan kebijakan yang lebih tepat melalui adanya otonomi daerah, dimana terdapat hubungan antara pihak pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang berisi kesepakatan dengan tujuan kewenangan yang diberikan tetap berjalan pada alurnya. Dalam hal ini pihak swasta memiliki peran penting dalam percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi khususnya dalam investasi

dan menciptakan lapangan kerja, sedangkan pihak pemerintah akan menjalankan fungsinya sebagai regulator, fasilitator, dan katalisator.

Pemerintah sebagai regulator memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan-kebijakan. Pemerintah adalah subjek yang dapat melaksanakan aturan-aturan tersebut sehingga kehidupan dapat berjalan dengan baik. Dalam pelaksanaan tersebut, fungsi pemerintah sebagai regulator membagi kedalam dua kewenangan yaitu wewenang pemerintah pusat dan wewenang pemerintah daerah. Selanjutnya adalah pemerintah sebagai fasilitator, fungsi ini dalam memainkan perannya harus dapat memberikan fasilitas terhadap program-programnya sehingga dapat tercapai tujuan yang hendak dilakukannya. Dalam konteks memfasilitasi, pemerintah dapat mengimplementasikan dengan cara misalnya melalui kebijaksanaan tersendiri atas regulasi yang telah ada. Terakhir adalah katalisator, fungsi pemerintah sebagai katalisator merupakan bentuk keterlibatan pemerintah dalam suatu proses yang sedang berlangsung. Dengan keterlibatan tersebut diharapkan apa yang sedang dikerjasamakan akan cepat terealisasi dengan baik sesuai dengan tujuan adanya kerjasama.²⁸

Bicara mengenai peran pemerintah, hal ini berarti pemerintah berkomitmen untuk terus mendukung percepatan pembangunan infrastruktur dengan berbagai kebijakan. Salah satu kebijakan tersebut adalah melalui skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagai solusi dalam pembangunan infrastruktur, sebagai pembiayaan kreatif pembangunan yang

²⁸ Syaifful Akbaruddin, "Peran Pemerintah Dalam Upaya Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Melalui Program Permukiman Oleh Dinas Sosial Di Kota Surabaya," *Doctoral Dissertation Universitas Airlangga*, 2018, 1–7.

tidak hanya didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) saja.

Dalam sistem tata pemerintahan, sinergitas terbentuk antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pihak ketiga. Sebagaimana yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta bahwa sinergitas dapat dilakukan dengan pihak ketiga (swasta) guna kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Yogyakarta. Dengan adanya sinergitas tersebut hal ini memungkinkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan dan menciptakan kerjasama yang menghasilkan banyak proyek-proyek untuk pembangunan daerah melalui Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) yaitu, tim yang dibentuk oleh kepala daerah (Walikota Yogyakarta) untuk membantu kepala daerah dalam menyiapkan kerja sama daerah. TTKSD Kota Yogyakarta ditetapkan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 113 Tahun 2021 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah Kota Yogyakarta.

TKKSD sebagaimana dimaksud, menyiapkan dan mengkoordinasikan Kerja Sama Daerah, menyusun pemetaan Kerja Sama Daerah dengan Daerah lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, memberikan saran terhadap proses Kerja Sama Daerah dengan Daerah lain, Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga dan Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kota Yogyakarta, mengkaji kerangka acuan kerja Kerja Sama Daerah dan Studi Kelayakan Kerja Sama Daerah, hingga penyempurnaan rancangan Perjanjian Kerja Sama Daerah dan laporan Kerja Sama Daerah.

Secara prinsip, seluruh jenis dokumen Kerja Sama Daerah (KSD) Kota Yogyakarta yang meliputi, Kesepakatan Bersama atau Nota Kesepakatan, Perjanjian Kerja Sama (untuk Kerja Sama Daerah dengan entitas dalam negeri) dan *Letter of Intent (LoI)* dan *Momerandum of Understanding (MoU)* (untuk Kerja Sama Daerah dengan entitas asing), dapat di tandatangani oleh Walikota Yogyakarta, hal ini termuat dalam Pasal 14 dan Pasal 36 Permendagri Nomor 22 Tahun 2020.

Pelaksanaan sinergi diatur menggunakan Nota Kesepakatan yang harus di lampiri dengan Rencana Kerja yang ditandatangani oleh Walikota Yogyakarta dengan pimpin kementerian/lembaga yang melaksanakan sinergi, dalam hal ini Rencana Kerja menjadi acuan dalam penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dilaporkan pelaksanaan Sinergi sedikitnya 2 (dua) kali dalam setahun oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yaitu unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan kepada Kepala Daerah yang nantinya pelaksanaan dari Nota Kesepakatan dan Rencana Kerja akan dievaluasi oleh Bagian Perekonomian dan Kerja Sama Setda Kota Yogyakarta.

Dalam tatanan implementasi sinergi antara pemerintah daerah Kota Yogyakarta dengan pemerintah pusat dapat terlihat antara kejaksaan dan kepolisian dengan Pemerintah daerah; dan Universitas Pembangunan

Nasional Veteran Yogyakarta yang tertuang dalam dokumen perjanjian kerjasama dan nota kesepakatan. Dalam hubungan antara Pemerintah Kota Yogyakarta dan Universitas Pembangunan Nasional ‘Veteran’ Yogyakarta tentang Kerjasama Dalam Pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi dan Pengembangan Serta Pemberdayaan Sumber Daya Kota Yogyakarta, Nomor 2/NKB.YK/2015_MoU-UN62/II/2015 merupakan dokumen kerjasama yang berlandaskan Nota Kesepahaman antara Walikota Yogyakarta mewakili Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Rektor Universitas Pembangunan Nasional ‘Veteran’ Yogyakarta. Dalam nota kesepahaman ini merupakan dasar kerjasama pada pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi yang meliputi kegiatan dalam bidang pendidikan dan pengajaran, bidang penelitian, dan bidang pengabdian kepada masyarakat serta pengembangan dan pemberdayaan Kota Yogyakarta.

Merujuk kepada nota kesepahaman diatas atau biasa disebut sebagai *Momerandum of Understanding (MoU)*, merupakan suatu perbuatan hukum dari salah satu pihak (subjek hukum) untuk menyatakan maksudnya kepada pihak lainnya akan sesuatu yang ditawarkan atau dimilikinya. Berdasarkan dengan hal itu, MoU juga disebut sebagai perjanjian pendahuluan yang mengatur dan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk mengadakan adanya studi kelayakan terlebih dahulu sebelum membuat perjanjian yang lebih terperinci dan mengikat para pihak nantinya. Pada dasarnya, hal ini di lakukan untuk membuat pernyataan tertulis yang menjabarkan mengenai pemahaman/ atau prinsip awal pihak yang

berencana untuk membuat kontrak atau perjanjian sebagai awal untuk mengadakan adanya kesepakatan, dan di maksudkan tidak menghalangi pihak dari tawar-menawar dengan pihak ketiga, dan hanya memuat hal-hal pokok saja. Kerjasama ini memilih menggunakan nota kesepakatan dengan alasan, nota kesepakatan meliputi pendidikan dan pelatihan, penelitian, pengkajian dan pengembangan sumber daya, pengabdian kepada masyarakat dan praktek kerja lapangan, kuliah kerja nyata, dan atau kegiatan dengan nama lain yang sejenis yang juga berpengaruh terhadap pengembangan daerah. Nota Kesepakatan merupakan perjanjian kerjasama secara tertulis yang berisikan point kesepakatan, hak dan kewajiban serta sanksi atau pelanggaran perjanjian, sehingga nota kesepakatan dalam hal ini di nilai sangat penting untuk menimbulkan adanya kesadaran hukum dari masing-masing pihak yang terlibat, dengan begitu masing-masing pihak akan menjalankan peranan sesuai dengan kewajiban dalam bisnis yang bersangkutan.

Selanjutnya, pada Dokumen Perjanjian Kerja Sama antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Kejaksaan Negeri Yogyakarta dan Kepolisian Resor Kota Yogyakarta tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Dengan Aparat Penegak Hukum (APH) Dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Nomor: 71/PERJ.YK/XI/2018, Nomor: B-1589/0.4.10/XI/2018, dan Nomor: PJJ/01/XI/2018. Dalam Dokumen ini menindaklanjuti Nota Kesepahaman

antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 700/8929/SJ; Nomor KEP-694/A/JA/11/2017, Nomor B/108/XI/2017 tanggal 30 November 2017 tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Dengan Aparat Penegak Hukum (APH) Dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Perjanjian Kerja Sama ini, pada ketentuan umum disebutkan:

1. Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta sebagai kepala daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom di wilayah Kota Yogyakarta, sebagai PIHAK PERTAMA.
2. Kejaksaan Negeri Yogyakarta adalah Lembaga Pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-undang yang daerah hukumnya meliputi wilayah Kota Yogyakarta, sebagai PIHAK KEDUA.
3. Kepolisian Resor Kota Yogyakarta adalah alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), penegakan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan di wilayah Kota Yogyakarta, sebagai PIHAK KETIGA.

Dokumen ini memiliki tujuan dimana para pihak yang disebut didalam perjanjian kerjasama ini dapat mewujudkan penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah yang efektif dan efisien serta akuntabel dalam hal mewujudkan tujuan otonomi daerah dengan berdasarkan pada hal-hal yang mengatur para pihak untuk berbuat dan tidak berbuat sesuatu. Perjanjian Kerja Sama dalam hal ini digunakan sebagai urusan bisnis berisi hal-hal yang substantif, oleh sebab itu jika terdapat pihak yang melanggar maka tidak mendapat konsekuensi. Dalam Perjanjian Kerja Sama tersebut terdapat adanya deskripsi mengenai tujuan kerjasama, ruang lingkup, dan komitmen antara para pihak, tujuan dari kerjasama tersebut adalah untuk mencapai sinergi dan kolaborasi dalam Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Koordinasi yang mana dilakukan oleh Aparat Penegak Hukum (APH) bersama Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Kerjasama ini membuka peluang dalam berbagai bidang khususnya mengoptimalkan peran legislatif dalam memajukan daerah serta pengelolaan pemerintahan daerah.

Merujuk kepada dua perjanjian berbeda diatas, yang pada dasarnya perjanjian merupakan suatu perbuatan yang berkaitan dengan hukum dan perbuatan yang berkaitan dengan akibat hukum, terdapat perbedaan antara Nota Kesepahaman/ *Momerandum of Understanding (MoU)* dengan Perjanjian/ Kontrak. Objek *MoU* dalam hal kerjasama, biasanya pada bidang kehidupan, seperti bidang ekonomi, perhutanan, kehutanan dan lain-lain dengan ruang lingkup:

1. Publik
 - a. Secara nasional
 - b. Secara internasional
2. Privat

Momerandum of Understanding (MoU) memiliki unsur yang harus terpenuhi, unsur pertama adalah pernyataan kesepakatan antar semua pihak sebelum membuat *MoU*. Hal tersebut bermakna sebelum menyusun perjanjian, semua pihak yang terlibat dapat menyusun *MoU* untuk memperlihatkan keseriusan mereka, tetapi dalam hal ini tidak terdapat kewajiban terhadap para pihak yang terlibat untuk meneruskan ke dalam perjanjian jika dalam pelaksanaan *MoU* para pihak tidak dapat menemukan 'kesepahaman'. Contohnya, jika dalam hal tersebut kedua belah pihak tidak menemukan kesepakatan terhadap klausul/ atau pasal yang akan dituangkan didalam perjanjian maka hal ini menjadi unsur kedua, yaitu *MoU* dalam hal ini tidak mengikat kedua belah pihak, dan salah satu pihak tidak dapat menuntut pihak lainnya jika tidak memenuhi isi dari *MoU*.

Hal tersebut menjadi titik beda antara *MoU* dengan perjanjian, dalam pelaksanaan perjanjian, apabila satu pihak tidak memenuhi kewajiban yang tertuang dalam perjanjian tersebut, maka pihak tersebut dianggap telah melakukan wanprestasi atau cidera janji. Akibat dari hal itu, pihak yang rugi dapat menuntut ganti rugi. Perbedaan lainnya adalah *Momerandum of Understanding (MoU)* memuat klausul sederhana,

diantaranya ialah klausul maksud dan tujuan *Momerandum of Understanding (MoU)*, jangka waktu, hak serta kewajiban sederhana. Contohnya adalah seperti memberi kesempatan semua pihak yang terlibat untuk saling memahami dengan menjabarkan latar belakang masing-masing atau melakukan persiapan-persiapan untuk menyusun perjanjian dan juga membentuk tim.

Berbeda dengan klausul didalam perjanjian yang mengatur secara lengkap hak serta kewajiban para pihak, contohnya pada klausul dasar perjanjian, maksud dan/atau tujuan, tenggang waktu penyelesaian pekerjaan, objek pekerjaan, hak dan kewajiban, hingga tata cara pembayaran apabila terdapat wanprestasi terhadap kewajiban, pemberhentian perjanjian, penyelesaian masalah, dan lainnya. Dalam MoU terdapat unsur dimana tidak menghalangi semua pihak untuk terkoneksi dengan pihak lain diluar perjanjian.

Berdasarkan paparan tersebut maka dapat di simpulkan bahwa penggunaan *Momerandum of Understanding (MoU)* didasarkan kepada negosiasi awal kerjasama bisnis atau transaksi yang mengandung kejelasan mengenai keinginan kedua belah pihak sehingga mencegah kedua belah pihak membatalkan perjanjian sepihak dengan memastikan kerjasama di laksanakan dengan efektif sebagai pra-kontrak. *MoU* biasanya di lakukan ketika terdapat hal yang perlu dipenuhi oleh salah satu pihak sehingga mereka tidak bisa untuk langsung menyediakan kontrak bisnis, dan memiliki jangka waktu, yaitu ketika kontrak bisnis

antara kedua belah pihak sudah terjalin dan sudah ditanda tangani maka *MoU* tidak akan berlaku lagi, sehingga pada prosesnya akan mempercepat negosiasi dan jalinan kerjasama terjadi. Selanjutnya, mengenai Perjanjian Kerja Sama adalah ketika perjanjian telah dibuat yang berdasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak dengan pembahasan yang lebih detail.

Sebelum peneliti membahas kenapa *MoU* digunakan dalam kerjasama diatas, perlu di pahami bahwa dalam pedoman kerjasama yang disusun oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, dalam kerjasama daerah berdasarkan Permendagri No 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama, bahwa kerjasama daerah dikelompokkan kedalam tiga golongan kerjasama, yaitu:

- a. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain (KSDD);
- b. Kerja Sama dengan Pihak Ketiga (KSDPK), dan;
- c. SINERGI.

Pada penelitian ini peneliti memfokuskan pada kerja sama daerah yang berbentuk Sinergi.

Sebagaimana Permendagri No 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama, Nota Kesepakatan atau Nota Kesepahaman adalah sebuah dokumen yang memuat substansi pokok berupa tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat mengikat. Kemudian menjadi pertanyaan mengapa Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta dalam menjalin kerjasama dengan

Pemerintah Kota Yogyakarta menggunakan *Momerandum of Understanding (MoU)*?, sebab kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan instansi vertikal atau di atasnya yang berupa kementerian/lembaga/badan lain yang lebih tinggi termasuk unit kerja yang beraada di daerah, TNI, POLRI, Perguruan Tinggi Negeri (PTN), dan sebagainya, serta lembaga yang dibentuk oleh negara berdasar undang-undang (BPJS, SKK Migas, dsb.) juga dimasukkan dalam kategori instansi vertikal, tidak lagi membutuhkan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara kementerian/lembaga/badan dengan pemerintah pusat.

Oleh sebab itu, dalam hal Perguruan Tinggi tersebut yang bekerja sama dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, dokumen kerja sama yang diperlukan cukup menggunakan Nota Kesepakatan atau MoU dengan pihak kementerian/lembaga/badan yang diberikan kuasa untuk menandatangani. Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan Sinergi tersebut di dalam Nota Kesepakatan harus dilampirkan dengan Rencana Kerja. Rencana kerja ini ditandatangani oleh Walikota Yogyakarta dengan pimpinan kementerian/lembaga yang melaksanakan sinergi.