

KAJIAN HUKUM
MANUSKRIP PENINGKATAN TATA KELOLA
NASKAH KERJA SAMA DI KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS

oleh
Adi Haryo Yudanto, SH, MH, BKP¹

BIRO HUKUM
KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

AGUSTUS 2018

LATAR BELAKANG

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) yang diadopsi oleh negara-negara di dunia sejak tahun 2016 telah melengkapinya tantangan global yang sebelumnya dikenal sebagai Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*) dengan beberapa penajaman aspek dan perbaikan metode pelaksanaannya. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang ditargetkan tercapai pada tahun 2030, mulai menekankan inklusivitas, yaitu dengan cara kemitraan atau bekerja sama dalam mencapai tujuan pembangunan, sehingga melalui Tujuan Ketujuh Belas *Partnership for the Goals*, pembangunan berkelanjutan tidak hanya berorientasi pada peran sentral negara atau pemerintah saja, tetapi juga peran aktif dari berbagai macam pemangku kepentingan seperti kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah, kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, akademisi, serta pelaku usaha.

Sehubungan dengan urgensi kemitraan atau kerja sama tersebut, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (“**Bappenas**”) telah menerapkan kerja sama pada berbagai sektor pembangunan. Bappenas telah memiliki cukup banyak preseden kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan.² Kerja sama yang

¹ Perencana *In-House Counsel* di Biro Hukum, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, membidangi urusan kerja sama dan memiliki minat pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), untuk saran dan masukan dapat dihubungi melalui email ahy.mail@gmail.com, adi.yudanto@bappenas.go.id.

² Contoh kerja sama Bappenas: dana perwalian (*trust fund*) untuk mewujudkan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim yang dikerjasamakan dengan berbagai pemangku kepentingan di Indonesia, kerja sama hibah luar negeri dari berbagai pemerintah asing dan organisasi internasional, Pembiayaan Investasi Non-Anggaran Pemerintah yang mulai mengkaji peluang investasi dengan cara melibatkan *investor* dan *investee* dari sektor swasta untuk mewujudkan percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, serta berbagai macam kemitraan atau kerja sama lain baik dari dalam maupun luar negeri untuk berkontribusi di bidang pembangunan nasional.

dilakukan oleh Bappenas di berbagai sektor pembangunan, menunjukkan adanya strategi peningkatan kapasitas kelembagaan dan berbagi peran dalam pencapaian tujuan pembangunan. Tanpa peran serta pemangku kepentingan lain, rencana pembangunan tidak akan mudah diwujudkan. Kerja sama yang didesain secara tepat dapat menciptakan efek pengganda (*multiplier effect*) yang bermanfaat bagi masyarakat dalam berbagai sektor pembangunan.

Adapun, ragam kerja sama Bappenas dapat ditinjau dari bentuk naskah kerja sama yang terus berkembang dan dapat disepakati pada tingkat yang umum hingga teknis implementatif. Secara konseptual, Bappenas lebih cenderung menggunakan dua macam bentuk naskah kerja sama, yakni nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) dan perjanjian (*agreement or contract*). Naskah-naskah kerja sama tersebut memiliki cukup banyak ragam yang disesuaikan dengan kebutuhan Bappenas dengan mitra kerja sama, misal istilah *Grand Agreement* yang walaupun dapat diartikan sebagai perjanjian induk, tetapi dari segi substansi masih bersifat umum dan tidak berlaku secara teknis, sehingga dapat disetarakan sebagai nota kesepahaman. Dalam hal ini, Biro Hukum Bappenas mempunyai peran sentral dan strategis dalam untuk memfasilitasi pendampingan serta penelaahan hukum atas usulan-usulan naskah kerja sama di Bappenas.³

Berkaitan dengan upaya penelaah tersebut, Biro Hukum menemukan berbagai isu terkait naskah kerja sama di Bappenas yang perlu diselesaikan, seperti:

1. berbagai nomenklatur naskah kerja sama yang ada dan muncul anggapan bahwa Nota Kesepahaman lebih baik dipilih karena tidak mengikat atau tidak memiliki konsekuensi hukum sama sekali, sementara secara substansi dapat diatur seperti sebuah perjanjian;
2. kewenangan penandatanganan oleh pejabat pimpinan tinggi madya serta pejabat pimpinan tinggi pratama di Bappenas dan fragmentasi pelaksanaan kerja sama yang masih bersifat silo-silo kewenangan sektoral;
3. konsolidasi antar-unit kerja di Bappenas belum dilakukan optimal pada penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi kerja sama, sehingga menyebabkan temuan administratif serta kendala teknis lainnya; dan

³ Biro Hukum Bappenas melakukan pelayanan dan pendampingan hukum untuk penyusunan naskah kerja sama yang diusulkan oleh unit kerja, sesuai tugas dan fungsi yang diatur dalam Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian PPN/Bappenas sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 6 Tahun 2017.

4. regulasi yang berkaitan dengan tata kelola naskah kerja sama di Kementerian PPN/Bappenas belum cukup baik karena mengandung inkonsistensi dan belum memberikan standar tata kelola yang jelas.

Apabila masalah-masalah tersebut tidak segera ditindaklanjuti, tata kelola naskah kerja sama yang baik di Bappenas tidak akan terwujud, sehingga kondisi tersebut secara tidak langsung berdampak pada pelaksanaan kerja sama dan pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri. Oleh sebab itu, penulis menyusun kajian hukum ini sebagai suatu manuskrip yang berguna untuk menjabarkan kondisi dan kebutuhan peningkatan tata kelola naskah kerja sama di Bappenas.

ISU HUKUM

1. Bagaimanakah kondisi tata kelola penyusunan naskah kerja sama di Bappenas?
2. Bagaimanakah pola kerja sama Bappenas dengan berbagai mitra pembangunan, yakni instansi pemerintah lain (pusat dan daerah), swasta, akademisi atau perguruan tinggi, pemerintah negara lain atau organisasi internasional?
3. Bagaimanakah kebutuhan dan tindak lanjut Bappenas untuk meningkatkan tata kelola penyusunan naskah perjanjian di Kementerian PPN/Bappenas?

DASAR HUKUM

- Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disingkat “**UU Perjanjian Internasional**”);
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (selanjutnya disingkat “**UU Bahasa**”);
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang telah diubah berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 (selanjutnya disingkat “**UU Ormas**”);
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat “**UU Administrasi Pemerintahan**”);
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (selanjutnya disingkat “**PP Kearsipan**”)
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (selanjutnya disingkat “**PP PHLN**”);
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (selanjutnya disingkat “**PP Kerja Sama Daerah**”);
- Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (selanjutnya disingkat “**Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**”);

- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah (selanjutnya disingkat “**Permendagri Juknis Kerja Sama Daerah**”);
- Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS No. 8 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Kementerian PPN/BAPPENAS (selanjutnya disingkat “**Permen PPN Tata Naskah Dinas**”);
- Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS No. 6 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disingkat “**Permen PPN PHLN**”);
- Peraturan Kepala Arsip Nasional No. 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas (selanjutnya disingkat “**Perka ANRI Pedoman Tata Naskah Dinas**”);
- Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penelitian (selanjutnya disingkat “**Permenristekdikti Penelitian**”).

METODE KAJIAN HUKUM

Untuk memperoleh hasil kajian yang dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang tepat, kajian hukum ini menggunakan metode kajian hukum normatif-empiris. Metode kajian hukum normatif-empiris menggunakan pendekatan apa yang seharusnya (*das sollen*) diterapkan pada kenyataan (*das sein*), yakni dengan cara meninjau kondisi empiris untuk memetakan masalah dan memberikan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan Bappenas dan berdasarkan pada norma hukum yang seharusnya. Kajian ini didukung dengan studi literatur untuk memperoleh teori-teori normatif. Sementara, kajian yang bersifat empiris diperoleh dari studi kasus atas contoh permasalahan yang timbul dalam praktik administrasi pemerintahan.

KONDISI TATA KELOLA NASKAH KERJA SAMA

Sebagaimana telah disebutkan, pada umumnya Bappenas mengenal dua nomenklatur naskah kerja sama yang dikotomikan menjadi nota kesepahaman dan perjanjian. Terlepas dari dikotomi tersebut, naskah kerja sama merupakan landasan nomenklatur yang tepat sebagai acuan kerja sama apapun penamaannya. Hal terpenting adalah menempatkan nomenklatur naskah kerja sama sesuai dengan tujuan dan ruang lingkup penyusunannya. Apabila naskah kerja sama dijadikan sebagai induk yang mengawali pelaksanaan beberapa kerja sama pada waktu yang berbeda atau belum dapat dipastikan pelaksanaannya, maka nomenklatur naskah kerja sama yang tepat adalah nota kesepahaman. Sebaliknya, apabila naskah kerja sama sudah sangat terperinci dalam aspek waktu, pembiayaan, dan pelaksanaan, maka naskah kerja sama tersebut layak disebut sebagai perjanjian.

Hal yang kemudian menjadi pertanyaan adalah perlukah setiap kerja sama diawali dengan nota kesepahaman yang bersifat umum dan tidak mengikat? Pada prinsipnya tidak terdapat satu dasar hukum yang mewajibkan bagi Bappenas agar kerja sama didahului dengan penyusunan nota kesepahaman.⁴ Meskipun demikian, kebijakan di Bappenas cenderung mengamankan penyusunan nota kesepahaman sebagai induk dari perjanjian yang lebih teknis dan untuk kerja sama yang bersifat jangka panjang.

Terdapat beberapa alasan yang dapat dipertimbangkan atas kebijakan tersebut, yakni: (1) nota kesepahaman dapat berlaku lebih panjang dibandingkan dengan perjanjian kerja sama; (2) nota kesepahaman mempermudah para pihak yang bermitra untuk mendesain kerja sama yang lebih teknis; (3) nota kesepahaman dapat digunakan oleh unit kerja lain di Bappenas, untuk kerja sama lain dalam ruang lingkup yang sama; dan (4) nota kesepahaman merupakan alur birokrasi untuk memperoleh persetujuan dari pejabat yang lebih tinggi atas pelaksanaan kerja sama yang lingkungannya lebih teknis.

Konsep nota kesepahaman juga sering keliru dimengerti oleh unit kerja di Bappenas. Terdapat anggapan bahwa nota kesepahaman sudah cukup untuk mengatur kerja sama beserta segala hal teknisnya, serta tidak ada komitmen yang akan membebani unit kerja dalam pelaksanaan kerja sama. Anggapan tersebut kemudian diluruskan melalui pendapat hukum yang disampaikan Biro Hukum kepada unit kerja di Bappenas.

Secara konseptual, istilah nota kesepahaman adalah terjemahan harfiah dari frasa *memorandum of understanding* – terdiri dari kata *memorandum* yang berarti surat atau nota serta kata *understanding* yang berarti kesepahaman. Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, definisi nota (*memorandum*) adalah dasar untuk memulai penyusunan kontrak secara formal pada masa datang, sedangkan definisi kesepahaman (*memorandum*) adalah persetujuan yang berlaku valid dari sesuatu yang bersifat informal.⁵ Dapat dipahami secara harfiah, bahwa karakteristik nota kesepahaman, yaitu: (1) menjadi dasar penyusunan perjanjian formal; (2) persetujuan bersifat

⁴ Nota kesepahaman selama ini memang berlaku opsional, sebagai contoh untuk melaksanakan swakelola menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah diberikan kebolehan untuk mendahului swakelola kegiatan dengan nota kesepahaman – meskipun pada Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berlaku sekarang sudah menghilangkan ketentuan ini.

⁵ “*Memorandum is ‘... an informal note or instrument embodying something that the parties desire to fix in memory by the aid of written evidence, or that is to serve as the basis of a future formal contract or deed.’ Understanding is ‘... a valid contract engagement of a somewhat informal character.’” Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, 4th Ed., West Publishing Co., 1968.*

informal atau tidak mengikat; dan (3) ketentuan-ketentuannya disepakati sebagai landasan menentukan perjanjian di masa depan. Dengan demikian, anggapan yang kurang tepat atas konsep nota kesepahaman perlu dikembalikan pada norma hukum perjanjian, sehingga setiap nota kesepahaman yang disusun harus memerhatikan makna tidak mengikat dan merupakan landasan untuk menyusun perjanjian yang mengikat.

Secara nomenklatur, nota kesepahaman juga dapat dipersamakan dengan surat pernyataan kehendak (*letter of intent*) karena bersifat umum. Perbedaan mendasar antara keduanya adalah dari segi format, yakni nota kesepahaman dapat memuat klausul-klausul kesepahaman seperti klausul-klausul perjanjian, sedangkan surat pernyataan kehendak hanya memuat ketentuan-ketentuan yang akan dikerjasamakan secara ringkas. Pada praktiknya, Bappenas menggunakan nota kesepahaman dan surat pernyataan kehendak yang dipilih sesuai kondisi dan kebutuhan.⁶ Dengan demikian, tidak tertutup kemungkinan Bappenas dapat menggunakan surat pernyataan kehendak sebelum menyusun perjanjian turunan yang mengikat.

Setelah nota kesepahaman, penyusunan perjanjian kerja sama merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan. Tanpa menyepakati perjanjian kerja sama, maka tidak ada satu kepastian kapan dan bagaimana kerja sama akan dilakukan secara jelas. Pelaksanaan kerja sama tidak cukup didasarkan pada itikad baik (*bona fide*) dan hanya bergantung pada hal yang masih bersifat tidak mengikat. Apabila demikian, kerja sama dapat berakhir pada temuan administratif dan substantif yang tentu harus diperhatikan oleh Bappenas sebagai instansi pemerintah yang menyelenggarakan administrasi pemerintahan secara akuntabel.

Perjanjian secara harfiah diterjemahkan dari istilah *agreement, contract, convention, covenant* yang menurut *Black's Law Dictionary* didefinisikan sebagai perbuatan dua pihak atau lebih untuk menyepakati, menandatangani, dan menyatakan suatu janji kepada pihak yang lain untuk melakukan sesuatu yang dijanjikan.⁷ Perjanjian bersifat mengikat dibandingkan dengan nota kesepahaman karena adanya kepastian bagi para pihak yang bermitra mengenai pelaksanaan

⁶ Contoh, kerja sama peningkatan kapasitas (*capacity building*) antarpemerintah dalam kunjungan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas ke Republik Timor Leste pada Januari 2010. <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/features/kunjungan-menteri-ppnkepala-bappenas-ke-timor-leste/>, diakses pada 10 Juni 2018.

⁷ “An agreement, convention, or promise of two or more parties, by deed in writing, signed, sealed, and delivered, by which either of the parties pledges himself to the other that something is either done or shall be done, or stipulates for the truth of certain facts.” Henry Campbell Black, *op. cit.*

suatu kerja sama. Apabila perjanjian tidak dilaksanakan, maka pihak yang tidak melaksanakan dianggap cidera janji atau wanprestasi yang dapat berkonsekuensi hukum.

Dalam pelaksanaan suatu perjanjian yang salah satu pihaknya terdapat unsur negara atau pemerintah, konsekuensi yang timbul cenderung menyangkut pada pertanggungjawaban anggaran dan kinerja. Apabila perjanjian tidak dilaksanakan dengan tata kelola yang baik oleh Bappenas dan mitra kerja sama, maka perhatian masyarakat akan menitikberatkan pada pertanggungjawaban kinerja dan anggaran. Permasalahan terkait pertanggungjawaban kinerja dan anggaran pernah timbul karena Bappenas melakukan kerja sama yang dianggap tidak sesuai dengan tugas dan fungsi di bidang perencanaan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, Biro Hukum dan unit kerja internal Bappenas memerlukan konsolidasi dan pembinaan kerja sama untuk menjaga agar ketentuan perjanjian sesuai dengan pelaksanaan.

Dalam penyusunan naskah kerja sama yang bersifat mengikat secara teknis, istilah perjanjian kerja sama ternyata tidak selalu digunakan oleh unit kerja Bappenas. Hal tersebut disebabkan kebutuhan dari mitra kerja sama yang beragam, khususnya bidang kerja sama internasional. Istilah perjanjian (*agreement*) sesuai praktik dan kebutuhan dapat disubstitusikan dengan konvensi (*convention*), pengaturan (*arrangement*), ataupun nota pelaksanaan (*implementing memorandum*). Ragam istilah tersebut muncul karena perbedaan kultur dan kebiasaan kerja sama yang timbul antarnegara. Meskipun demikian, hal terpenting adalah mengingat analogi “jangan menilai buku dari sampulnya” – agar tidak menilai kerja sama dari sekedar judul yang merepresentasikannya. Judul naskah kerja sama dapat dibuat secara beragam, tetapi muatan dan tata kelola kerja sama harus didesain secara baik dan sesuai peraturan perundang-undangan agar di kemudian hari tidak akan timbul masalah berkaitan dengan pertanggungjawaban kinerja dan anggaran.

PERANCANGAN NASKAH KERJA SAMA

Naskah kerja sama yang mencerminkan tata kelola yang baik (*good governance*) tidak dapat disusun secara seketika tanpa perencanaan yang memadai. Perencanaan kerja sama yang baik salah satunya dapat ditinjau dari prosedur perancangan atau tahapan penyusunan naskah kerja sama. Prosedur perancangan naskah kerja sama dapat dikategorikan menjadi beberapa dimensi, yakni: (1) perancangan naskah kerja sama untuk para pihak domestik; (2) perancangan naskah kerja sama luar negeri atau internasional; dan (3) perancangan naskah kerja sama yang bersifat komersial atau berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa Pemerintah. Kategori tersebut

muncul karena terdapat konsep-konsep khusus atau karakteristik kerja sama yang berbeda.⁸ Keberagaman tersebut yang perlu dipahami oleh Bappenas agar tidak terdapat tahapan yang dilewati dan menyebabkan tidak sahnya (*null and void*) perjanjian yang disepakati.

Secara umum, Prof. Hikmahanto Juwana mengemukakan tujuh tahapan yang harus dilalui dalam perancangan kontrak, yaitu: (1) kesepakatan para pihak; (2) pembuatan kontrak; (3) penelaahan kontrak; (4) negosiasi rancangan kontrak; (5) penandatanganan kontrak; (6) pelaksanaan; dan (7) sengketa.⁹ Namun, tahapan tersebut cenderung mengacu pada dimensi kontrak bisnis yang pada akhirnya harus mempertimbangkan kemungkinan wanprestasi, sehingga memasukan sengketa sebagai bagian dari perencanaan kontrak. Adapun, perancangan naskah kerja sama untuk pemerintah lebih menitikberatkan pada aspek tata kelola, sinergi antarpemangku kepentingan dalam melaksanakan kewenangan, keberlanjutan, dan akuntabilitas. Tahapan perancangan naskah kerja sama di Bappenas akan lebih padu, apabila dilakukan sebagai berikut:

1. Penjajakan Kerja Sama

Penjajakan adalah langkah awal antara Bappenas dan calon mitra kerja sama untuk menyatakan adanya minat atau kepentingan dalam pelaksanaan suatu kegiatan pembangunan. Dalam tahap ini, unit kerja Bappenas atau calon mitra kerja sama melakukan penawaran dan penerimaan atas usulan kerja sama di sektor pembangunan tertentu. Dalam tahapan penjajakan boleh dibuat suatu surat pernyataan kehendak (*letter of intent*) yang ringkas mengenai hal-hal yang akan disepakati dan hal-hal yang perlu untuk dinegosiasikan. Biro Hukum beserta unit kerja pendukung sebaiknya dapat memberikan telaah atau pendapat hukum mengenai urgensi kerja sama serta kesesuaian tugas dan fungsi unit kerja pengusul kerja sama, sebagai langkah awal dalam proses penjajakan kerja sama. Penjajakan antara unit kerja Bappenas dan calon mitra kerja sama dapat dilakukan dengan rapat pembahasan usulan kerja sama. Dalam rapat tersebut, hal-hal yang perlu disiapkan dan ditindaklanjuti, yaitu: (a) memperoleh informasi latar belakang kerja sama; (b) memperoleh bahan-bahan penyusunan naskah

⁸ Contoh terdapat tahap ratifikasi untuk Perjanjian Internasional sebagai prosedur baku yang telah diatur berdasarkan UU Perjanjian Internasional, terdapat tahap prakualifikasi atau pascakualifikasi untuk perjanjian pengadaan barang dan jasa Pemerintah sebagai prosedur baku yang telah diatur berdasarkan Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

⁹ H. Salim HS., H. Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 83.

kerja sama; (c) mengidentifikasi pemangku kepentingan yang terkait; dan (d) menyusun jadwal dan tindak lanjut penyusunan naskah kerja sama.

2. Penyusunan Rancangan Naskah Kerja Sama

Penyusunan rancangan naskah kerja sama dapat dilakukan, baik oleh Bappenas maupun calon mitra kerja sama. Penyusunan rancangan naskah kerja sama (*contract drafting*) harus dikonsultasikan oleh unit kerja pengusul kerja sama kepada Biro Hukum agar dapat disiapkan klausul-klausul kerja sama dan bentuk naskah kerja sama yang sesuai dengan kebutuhan para pihak. Perancangan klausul-klausul kerja sama bergantung sepenuhnya dengan dinamika dan kebutuhan kerja sama yang dilakukan oleh para pihak, misal adanya kebutuhan pengaturan mengenai kekayaan intelektual, mekanisme pendanaan, dan sebagainya. Penyusunan rancangan naskah kerja sama ini dilakukan secara unit-unit kerja internal Bappenas dan tidak melibatkan calon mitra kerja sama. Unit-unit kerja internal Bappenas yang menginisiasi tahapan ini adalah unit kerja pengusul bersama Biro Hukum dan melibatkan Inspektorat, unit-unit kerja substantif yang terkait, serta unit-unit kerja administratif yang terkait. Apabila, calon mitra kerja sama telah menyusun rancangan naskah kerja sama, maka unit kerja internal melakukan rapat konsolidasi untuk menelaah rancangan naskah kerja sama tersebut. Adapun, hal-hal yang perlu dipersiapkan dan ditindaklanjuti, yaitu: (a) mengonsolidasikan kepentingan Bappenas terhadap calon mitra kerja sama; (b) mempertajam bentuk naskah kerja sama yang tepat dan kemungkinan yang masih perlu dibahas dengan calon mitra kerja sama; (c) mengonsep klausul demi klausul rancangan naskah kerja sama berdasarkan bahan penajakan yang ada; dan (d) menyiapkan tindak lanjut negosiasi kerja sama.

3. Negosiasi Rancangan Naskah Kerja Sama

Negosiasi rancangan naskah kerja sama dilakukan untuk menyepakati hal-hal yang belum memperoleh kejelasan. Dalam proses negosiasi, Bappenas perlu memberikan penjelasan yang baik atas kondisi dan kebutuhan Bappenas terhadap calon mitra kerja sama, termasuk kondisi peraturan perundang-undangan yang berkaitan, misal berkaitan dengan adanya penyerahan aset kepada Bappenas, maka perlu dijelaskan mengenai kewajiban terkait mekanisme Berita Acara Serah Terima (BAST) yang telah diatur oleh Kementerian Keuangan. Dalam proses negosiasi, tidak diharuskan untuk memperoleh

kesepakatan, apabila atas aspek-aspek tertentu memang masih perlu dibahas secara internal oleh masing-masing pihak dan tidak terdapat pengambil keputusan. Dalam proses negosiasi juga perlu ditekankan prinsip kepentingan yang berimbang (*balanced interests*) yang artinya masing-masing pihak mampu mengukur hal-hal yang dapat dikompromikan dan tidak dapat dikompromikan. Contoh, apabila rancangan naskah kerja sama disiapkan antara Bappenas dengan calon mitra kerja sama luar negeri, maka para pihak harus mafhum adanya UU Bahasa yang mengamanatkan adanya rancangan naskah kerja sama berbahasa Indonesia selain rancangan naskah kerja sama berbahasa Inggris yang keduanya ditandatangani.

Dalam proses negosiasi, dikenal istilah *legal scrubbing* atau dapat dipahami sebagai penelaahan atas klausul-klausul hukum dalam rancangan naskah kerja sama.¹⁰ Dalam proses *legal scrubbing*, lazimnya timbul friksi kepentingan antara para pihak karena bunyi klausul yang intepretasinya tidak sejalan secara prinsip. Tentu hal ini tidak dapat dihindari dan harus dikonsolidasikan secara tepat, yakni Bappenas harus menyiapkan dasar-dasar hukum atau alasan (*rationale*) yang dapat diterima oleh calon mitra kerja sama, sehingga memiliki preferensi atas klausul-klausul tertentu. Misal, berkaitan dengan kerja sama swakelola kegiatan, Bappenas perlu menekankan bahwa Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengatur bagaimana mekanisme swakelola kegiatan dilakukan oleh mitra kerja sama, sehingga rancangan naskah kerja sama memiliki klausul-klausul preferensi seperti adanya termin pembayaran, kerangka acuan kegiatan, dan sebagainya. Hal terpenting adalah memahami bahwa negosiasi adalah kesatuan proses yang membutuhkan waktu sehingga para pihak mafhum bahwa negosiasi dapat dilakukan lebih dari satu kali hingga tercapai satu kesepakatan yang dapat masuk dalam tahap final.

4. Finalisasi Naskah Kerja Sama

Tahap final penyusunan naskah kerja sama masuk dalam kewenangan Biro Hukum, khususnya berkaitan dengan penomoran, pencetakan, dan pengoordinasian kepada unit kerja pengusul kerja sama. Rancangan naskah kerja sama yang telah disepakati sebagai hasil negosiasi diproses oleh Biro Hukum, khususnya menyangkut tertib administrasi

¹⁰ E. Jones, Commonwealth Secretariat, *Negotiating Against the Odds: A Guide for Trade Negotiations from Developing Countries*, Springer, 2013.

seperti penomoran dan pencetakan naskah kerja sama dalam kertas khusus kerja sama. Dalam tahap finalisasi naskah kerja sama, selain diperoleh naskah kerja sama yang siap untuk ditandatangani, juga harus diperoleh kepastian bahwa tidak terdapat kesalahan tekstual dan kontekstual. Oleh sebab itu, setelah naskah kerja sama final dicetak, terdapat subtahapan lain, yaitu pamarafan oleh pejabat satu tingkat di bawah pejabat penanda tangan atau pejabat lain setingkat pejabat penanda tangan dengan tujuan memastikan tidak ada kesalahan tekstual dan konsektual yang berkaitan dengan pelaksanaan kerja sama.

5. Penandatanganan Naskah Kerja Sama

Tahap penandatanganan merupakan tahapan yang penting karena menentukan keabsahan kerja sama. Penandatanganan naskah kerja sama harus memerhatikan aspek kesetaraan, misal Bappenas diwakili oleh pejabat eselon II, maka mitra kerja sama sebaiknya diwakili oleh pejabat setingkat menurut tata kelola organisasi. Selain itu, penunjukan pejabat penandatanganan di lingkungan pemerintah perlu memerhatikan konteks dan lingkup kerja sama. Dalam hal penandatanganan Perjanjian Internasional, Bappenas perlu memerhatikan bahwa terdapat surat kuasa (*full power*) berdasarkan UU Perjanjian Internasional yang diberikan oleh Presiden atau Menteri Luar Negeri kepada Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas atau pejabat lain yang ditunjuk di Bappenas. Perolehan surat kuasa tersebut bahkan dilakukan sejak tahap penjajakan kerja sama sebagai bentuk otorisasi dan legitimasi untuk mewakili kepentingan Pemerintah Indonesia.

Kewenangan penandatanganan pada prinsipnya dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, contoh berdasarkan PP PHLN, perjanjian hibah yang direncanakan ditandatangani oleh Menteri Keuangan, sementara perjanjian hibah langsung dapat ditandatangani oleh menteri/kepala lembaga yang memperoleh hibah. Selain itu, Bappenas pernah menemukan kondisi dimana calon mitra kerja sama mengusulkan dua orang orang penandatanganan karena telah diatur dalam anggaran dasar perusahaan. Oleh sebab itu, penandatanganan naskah kerja sama bergantung pula dengan peraturan, mekanisme internal organisasi, dan karakteristik kerja sama yang dilakukan.

Penandatanganan naskah kerja sama dapat dilakukan dengan dua cara: (a) seremonial kerja sama; atau (b) pertukaran naskah kerja sama. Penandatanganan secara seremonial dilakukan oleh Bappenas dengan mengadakan suatu eksposur kegiatan bertema kerja sama yang diawali atau diselingi dengan acara penandatanganan naskah kerja sama oleh pejabat yang berwenang. Proses penandatanganan secara seremonial tentu akan lebih cepat karena masing-masing pihak penandatanganan bertemu tatap muka, sehingga tidak ada kemungkinan proses yang lama. Lazimnya, Bappenas mengadakan seremonial penandatanganan dengan mengundang media massa atau pers untuk meliput kerja sama dan tema pembangunan yang diusung oleh Bappenas dan mitra kerja sama. Sedangkan, pertukaran naskah kerja sama dapat dilakukan, apabila pejabat penandatanganan tidak memiliki waktu yang sama untuk saling bertemu atau berada di wilayah berbeda yang jauh.

Sebelum penandatanganan dilakukan, beberapa kebiasaan seperti pembubuhan materai pada naskah kerja sama. Materai bukanlah syarat penentu keabsahan kerja sama karena materai adalah bukti pembayaran pajak atas dokumen yang bersifat perdata dan untuk dipergunakan dalam beracara di pengadilan. Materai sebaiknya hanya dipergunakan untuk naskah kerja sama yang memiliki nilai finansial yang dapat diukur sesuai nominal materai atau naskah kerja sama yang memuat hak dan kewajiban yang dapat digugat di pengadilan. Dengan demikian, tidak semua naskah kerja sama perlu dibubuhi materai, seperti naskah nota kesepahaman, naskah perjanjian internasional, naskah perjanjian kerja sama antara instansi pemerintahan.

Setelah penandatanganan naskah kerja sama, terdapat kebiasaan untuk membubuhkan cap atau stempel institusi. Cap atau stempel institusi merupakan pelengkap afirmatif atas tanda tangan yang dapat berfungsi menguatkan keabsahan. Namun, ketiadaan cap atau stempel institusi tidak mengurangi keabsahan dari suatu naskah kerja sama.

6. Pengarsipan Naskah Kerja Sama

Setelah penandatanganan dilakukan, pengarsipan naskah kerja sama merupakan hal yang krusial untuk dilakukan. Tanpa arsip naskah kerja sama yang baik, Bappenas akan kesulitan untuk melakukan evaluasi serta pembuktian, apabila dibutuhkan. Risiko yang timbul, apabila pengarsipan naskah kerja sama adalah hilangnya naskah kerja sama asli yang menjadi dasar pelaksanaan kerja sama. Seringkali pengarsipan naskah kerja sama

diabaikan, sehingga naskah kerja sama asli tercecer di berbagai unit kerja di Bappenas, khususnya berbagai naskah kerja sama selain nota kesepahaman dan perjanjian. Biro Hukum dalam hal ini memiliki peran penting untuk menertibkan keberadaan naskah kerja sama yang bersifat institusional, sehingga tidak timbul masalah administratif atau masalah-masalah lain setelah kerja sama dilaksanakan. Meskipun demikian, perlu dipahami pengarsipan beberapa bentuk kerja sama seperti Perjanjian Internasional dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri, sementara Bappenas hanya diberikan salinan otentik. Oleh sebab itu, pengarsipan naskah kerja sama sebaiknya benar-benar dikontrol oleh Biro Hukum dan dilakukan baik secara manual maupun elektronik.

7. Evaluasi dan Pembinaan untuk Perencanaan Kerja Sama

Tahap evaluasi dan pembinaan untuk perencanaan kerja sama merupakan tahap yang belum dilakukan secara reguler dan terukur di Bappenas. Evaluasi dan pembinaan yang lazim dilakukan oleh unit kerja di Bappenas berkaitan dengan penyusunan laporan capaian atau hasil pelaksanaan kerja sama. Sedangkan, perancangan naskah kerja sama lazimnya hanya dibina sampai tahap pengarsipan naskah kerja sama. Evaluasi dan pembinaan naskah kerja sama sebenarnya perlu dilakukan dalam rangka: (a) meninjau kesesuaian klausul naskah kerja sama dengan pelaksanaan kerja sama; (b) memperoleh masukan untuk perubahan atau penyusunan naskah kerja sama selanjutnya; dan (c) mempersiapkan model kerja sama yang lebih matang sesuai kebutuhan Bappenas.

Kesesuaian klausul naskah kerja sama dengan pelaksanaan kerja sama merupakan hal yang tidak dievaluasi secara reguler di Bappenas. Padahal, pelaksanaan kerja sama juga dipengaruhi berbagai aspek seperti dinamika peraturan perundang-undangan dan itikad baik dari mitra kerja sama.¹¹ Upaya evaluasi atas kesesuaian klausul naskah kerja sama sebaiknya diinisiasi oleh Biro Hukum secara reguler untuk menjaga tata kelola yang baik dalam pelaksanaan kerja sama.

Evaluasi dan pembinaan atas kesesuaian klausul naskah kerja sama akan menghasilkan masukan-masukan untuk menyempurnakan naskah kerja sama melalui perubahan

¹¹ Contoh, adanya Peraturan Menteri Keuangan mengenai Mekanisme Pengelolaan Hibah yang mengatur mengenai mekanisme serah terima aset atas pelaksanaan hibah langsung yang pada beberapa kasus tidak diatur secara jelas dalam naskah perjanjian hibah, sehingga pelaksanaan serah terima aset mengalami kendala administratif. Dalam hal ini, naskah perjanjian hibah memiliki korelasi penting pada komitmen pelaksanaan hibah. Apabila tidak terdapat komitmen yang jelas mengenai serah terima aset, maka dapat timbul masalah administratif atau sengketa.

(amandemen) naskah kerja sama ataupun dalam penyusunan naskah kerja sama selanjutnya. Evaluasi dan pembinaan juga dapat menghasilkan praktik terbaik (*best practice*) sebagai model penyusunan naskah kerja sama selanjutnya. Hal terpenting dalam evaluasi dan pembinaan tersebut adalah terdapat inisiatif untuk menjaga agar tata kelola yang baik (*good governance*) tercermin pada klausul-klausul yang ada dalam naskah kerja sama.

Apabila meninjau siklus perencanaan, tahap evaluasi juga memiliki peran penting pada awal (*ex ante*) dan akhir (*ex post*) siklus perencanaan. Pada awal siklus perencanaan, evaluasi akan memberikan masukan atau input yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kerja sama. Sedangkan pada akhir siklus perencanaan, evaluasi akan memberikan suatu gambaran mengenai tata kelola dan capaian kerja sama yang dilakukan. Oleh sebab itu, evaluasi dan pembinaan sebaiknya diinisiasi sebagai suatu forum berkala dan dijadikan momentum untuk membina perencanaan dan pelaksanaan kerja sama.

POLA KERJA SAMA BAPPENAS

Perancangan Kerja Sama Bappenas sangat bergantung pada pola kerja sama antara Bappenas dengan mitra kerja sama. Bappenas memiliki kebutuhan kerja sama yang beragam terhadap mitra kerja sama, sehingga terdapat pola kerja sama tertentu yang dilakukan. Contoh, antara Bappenas dan swasta lebih didominasi dengan pola kerja sama pengadaan barang dan jasa. Setiap pola kerja sama akan memiliki karakteristik dan prosedur perancangan kerja sama yang secara khusus diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

1. Pola Kerja Sama Bantuan Kedinasan dan Swakelola Antarinstansi Pemerintah

Bappenas dapat berkerja sama atau membentuk hubungan kontraktual dengan sesama instansi pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa:

“Penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan Kewenangan lintas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar-Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.” [Pasal 34 Ayat (4)]

Dalam konteks administrasi pemerintahan, kerja sama lintas/antarinstansi pemerintah memiliki justifikasi sebagai Bantuan Kedinasan¹². Bantuan Kedinasan dapat dilakukan antarinstansi pusat, antarinstansi daerah, ataupun antara instansi pusat dan instansi daerah. Selain karena ada kesukarelaan dari sesama instansi pemerintah, kerja sama antarinstansi pemerintah dilakukan atas urgensi berikut:

- a. penyelenggaraan kegiatan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintahan yang bersangkutan karena keterbatasan kewenangan terkait pengambilan keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan tertentu;¹³
- b. tidak memadainya fasilitas dan sumber daya untuk penyelenggaraan kegiatan, apabila hanya dilakukan oleh instansi pemerintah sendiri;¹⁴
- c. tidak terdapat pengetahuan atau kemampuan praktis untuk melaksanakan suatu kegiatan;¹⁵
- d. pelaksanaan kegiatan membutuhkan surat keterangan dan berbagai dokumen yang perlu dikoordinasikan dengan instansi lainnya;¹⁶
- e. kebutuhan pembiayaan dan sumber daya yang besar untuk melaksanakan kegiatan.¹⁷

UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa tanggung jawab atas kerja sama antarinstansi dalam konteks Bantuan Kedinasan dibebankan pada instansi pengusul yang membutuhkan kerja sama, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan

¹² Bantuan Kedinasan adalah kerja sama antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan guna kelancaran pelayanan Administrasi Pemerintahan di suatu instansi pemerintahan yang membutuhkan. Pasal 1 Angka 10 UU Administrasi Pemerintahan

¹³ Misal, kewenangan Bappenas tidak mencakup kewenangan pemberian izin yang terdapat pada instansi lain, sehingga timbul urgensi untuk kerja sama antara Bappenas dan instansi lain untuk mewujudkan tindakan administrasi pemerintahan tertentu.

¹⁴ Misal, untuk kegiatan pendidikan bagi pegawai Bappenas tidak mempunyai fasilitas pendidikan dan pelatihan di daerah, sehingga bekerja sama dengan instansi lain selaku dinas yang mempunyai fasilitas pendidikan dan pelatihan di daerah.

¹⁵ Misal, untuk melakukan identifikasi kandungan gizi dalam bahan makanan, Bappenas tidak memiliki kemampuan teknis, sehingga melakukan kerja sama dengan instansi lain yang memiliki pengetahuan dan kemampuan praktis.

¹⁶ Misal, untuk memberikan sertifikasi keahlian kepada masyarakat, Bappenas perlu bekerja sama dengan instansi lain yang berwenang di bidang sertifikasi untuk memperlancar kegiatan tersebut.

¹⁷ Misal, Bappenas tidak mampu menanggung keseluruhan biaya pelaksanaan kegiatan, dan akan jauh lebih efisien apabila dikerjasamakan dengan instansi lain.

perundang-undangan dan/atau kesepakatan tertulis para pihak¹⁸. Ketentuan tersebut menekankan bahwa setiap kerja sama antarinstansi memang sebaiknya ditentukan secara tersendiri dalam bentuk perjanjian kerja sama antar instansi. Perjanjian kerja sama antar instansi akan menentukan lebih lanjut khususnya mengenai aspek pertanggungjawaban serta aspek pembiayaan yang bebannya ditanggung bersama secara wajar dan tidak menimbulkan pembiayaan ganda (*double cost*).¹⁹

Selain UU Administrasi Pemerintahan, terdapat pengaturan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Bantuan Kedinasan tersebut, khususnya menyangkut aspek penggunaan anggaran yang telah diatur berdasarkan Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Berdasarkan Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Bantuan Kedinasan secara konseptual lebih dikenal dengan istilah kerja sama swakelola antarinstansi pemerintah atau disebut juga sebagai swakelola tipe kedua yang mempersyaratkan perencanaan, pembiayaan, dan pengawasan kegiatan oleh instansi pemerintah penanggungjawab. Sedangkan, pelaksanaan kegiatan swakelola akan dilakukan oleh instansi pemerintah lain, baik di pusat, maupun di daerah.

Selain itu, terdapat PP Kerja Sama Daerah dan Permendagri Juknis Kerja Sama Daerah yang perlu diperhatikan, apabila Bappenas selaku instansi pemerintah pusat hendak melakukan kerja sama dengan pemerintah daerah atau satuan kerja perangkat daerah. PP Kerja Sama Daerah merupakan pengaturan yang berlaku sejak tanggal 12 Juli 2018 dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Hal yang berbeda secara konseptual antara Peraturan Pemerintah yang lama dengan yang baru adalah dibatasinya bentuk kerja sama langsung antara pemerintah daerah dengan Pemerintah Pusat (kementerian/lembaga) yang dahulu dinyatakan sebagai pihak ketiga.²⁰

Setelah berlakunya PP Kerja Sama Daerah, pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan dukungan program Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah hanya dilaksanakan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai

¹⁸ Pasal 37 UU Administrasi Pemerintahan.

¹⁹ Pasal 35 Ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan.

²⁰ Pihak ketiga berdasarkan PP Kerja Sama Daerah sekarang hanya meliputi perseorangan, badan usaha, dan organisasi kemasyarakatan. Pasal 14 PP Kerja Sama Daerah.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²¹ Dengan kata lain, kerja sama antara Bappenas dan pemerintah daerah hanya dapat dilakukan dalam konteks sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Adapun, sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut akan dituangkan dalam dokumen kesepakatan.²² Artinya, masih dimungkinkan bagi Bappenas dan pemerintah daerah untuk menyusun suatu naskah kerja sama mengenai sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah.

Hal yang masih menjadi permasalahan dalam penyusunan naskah kerja sama antara Bappenas dan pemerintah daerah adalah perbedaan jangka waktu kerja sama dalam bentuk nota kesepahaman. Penyusunan nota kesepahaman oleh Bappenas lazimnya dilakukan untuk menaungi kerja sama jangka panjang, yakni tiga sampai lima tahun. Akan tetapi, Permendagri Juknis Kerja Sama Daerah tidak membedakan antara nota kesepahaman dan perjanjian kerja sama, sehingga setiap kesepakatan bersama oleh pemerintah daerah termasuk nota kesepahaman akan dibatasi jangka waktunya sampai dengan satu tahun.

2. Pola Kerja Sama Penelitian dan Swakelola dengan Institusi/Organisasi Lain

Terdapat beberapa kondisi dimana Bappenas tidak dapat melaksanakan suatu kegiatan karena keterbatasan kapasitas dan sumber daya, misal dalam penelitian atau kajian yang membutuhkan peralatan atau teknologi canggih, ataupun kegiatan yang membutuhkan dukungan sumber daya yang besar. Keterbatasan tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan kerja sama dengan institusi lain yang berkapasitas seperti perguruan tinggi, lembaga penelitian, ataupun organisasi kemasyarakatan. Latar belakang organisasi atau institusi lain tersebut beragam dan memiliki spesialisasi tersendiri yang dibutuhkan oleh Bappenas.

Apabila Bappenas yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang perencanaan pembangunan, hendak melaksanakan kegiatan percontohan (*pilot project*) untuk mitigasi lahan gambut di Provinsi Kalimantan Tengah tentu saja memerlukan mitra pembangunan yang mampu melaksanakan kegiatan mitigasi lahan gambut tersebut.

²¹ Pasal 46 Ayat (1) PP Kerja Sama Daerah.

²² Pasal 46 Ayat (4) PP Kerja Sama Daerah.

Kegiatan tersebut sebelum dikerjasamakan dengan instansi pemerintah daerah, akan jauh lebih baik apabila dikerjasamakan dengan institusi penelitian ataupun perguruan tinggi yang memang berkompetensi dalam riset teknologi aplikatif maupun organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang perubahan iklim. Adapun, kebutuhan tersebut dapat dijumpai dalam dua pola kerja sama, yaitu pola kerja sama penelitian dan pola kerja sama swakelola yang diatur dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pola kerja sama penelitian merupakan salah satu pengaturan baru dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah untuk mengatasi kendala administrasi seperti sifat keberlanjutan penelitian yang melewati satu tahun anggaran dan bentuk lembaga penelitian yang dahulu dipersamakan dengan penyedia barang/jasa (*supplier*) atau pelaku usaha pada umumnya. Pengaturan mengenai kerja sama penelitian dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa tidaklah paripurna karena selanjutnya didelegasikan kepada Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.²³ Pada tanggal 8 Juni 2018, Permenristekdikti Penelitian telah ditetapkan dan menjadi dasar pelaksanaan kegiatan penelitian bagi seluruh kementerian, lembaga, dan satuan kerja perangkat daerah.

Permenristekdikti Penelitian membuka ruang yang luas bagi Bappenas sebagai penyelenggara penelitian untuk bekerja sama dengan pelaksana penelitian yang meliputi peneliti perorangan baik aparatur sipil negara dan non aparatur sipil negara, perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, badan usaha, dan instansi pemerintah lain yang memiliki kapasitas di bidang penelitian. Selama ini, Bappenas menghadapi banyak problematika kegiatan kajian atau kegiatan penelitian di bidang perencanaan pembangunan nasional, seperti dikotomi lembaga penelitian yang berasal dari instansi pemerintah (negeri) dan badan usaha (swasta), keterlibatan serta kompensasi yang diberikan bagi pegawai negeri sipil yang melakukan kegiatan penelitian. Kondisi tersebut pada akhirnya menyebabkan kegiatan penelitian dihindari oleh Bappenas karena banyaknya hambatan administratif dan kurangnya penghargaan dan insentif, jika diperbandingkan dengan kegiatan penelitian di lembaga swasta.

²³ Pasal 62 Ayat (3) Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Setelah berlakunya Permenristekdikti Penelitian, tidak banyak ruang diskresi yang selama ini terjadi hanya untuk menafsirkan lembaga penelitian dalam dikotomi milik swasta dan milik pemerintah. Bappenas dapat bekerja sama dengan lembaga penelitian manapun yang *bona fide* demi kemaslahatan masyarakat dan urgensi pembangunan nasional. Keluaran dari penelitian dapat berupa: (a) publikasi ilmiah; (b) prototipe; (c) paten; (d) kekayaan intelektual; dan (e) laporan penelitian.²⁴ Adapun, kerja sama penelitian antara Bappenas dengan pelaksana penelitian didasarkan pada naskah kerja sama berbentuk kontrak penelitian.²⁵ Meskipun demikian, masih terdapat kebingungan dalam hal pelaksanaan kontrak penelitian dan pertanggungjawaban kegiatan, karena Permenristekdikti Penelitian menyatakan bahwa pelaksana penelitian tidak perlu menyampaikan bukti rinci pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada penyelenggara penelitian.²⁶

Hal terpenting adalah kerja sama tidak berakhir menjadi penelitian untuk penelitian saja (*doing research for research sake*). Hasil penelitian sudah seharusnya berguna dan dapat bermanfaat bagi masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional. Sehubungan dengan itu, Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tetap membuka kerja sama swakelola antara Bappenas dengan kelompok masyarakat dan organisasi masyarakat (ormas) untuk menindaklanjuti hasil penelitian, maupun melaksanakan kegiatan lain untuk menunjang program pemerintah.

Istilah kelompok masyarakat dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memang tidaklah didefinisikan secara jelas. Dalam pemahaman umum, kelompok masyarakat sebenarnya adalah kumpulan orang yang lazimnya memiliki kesamaan latarbelakang dan melaksanakan suatu kegiatan secara berkesinambungan, misal kelompok tani yang terdiri dari petani-petani yang sehari-hari bertani di suatu lokasi tertentu. Kelompok masyarakat tidak perlu didirikan sebagai badan hukum seperti koperasi atau yayasan, tetapi dapat berbentuk paguyuban (*gemainschaft*), ikatan, himpunan, atau bentuk-bentuk kelompok lain. Bappenas harus memberikan justifikasi

²⁴ Pasal 22 Ayat (1) Permenristekdikti Penelitian.

²⁵ Pasal 62 Ayat (8) Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah *jo.* Pasal 15 Permenristekdikti Penelitian.

²⁶ Pasal 17 Ayat (4) Permenristekdikti Penelitian. Hal tersebut agak menyimpangi akuntabilitas pelaksanaan kegiatan dengan alasan selama ini kegiatan penelitian mengalami berbagai hambatan administratif yang menyebabkan hasil penelitian tidak optimal.

atas kesesuaian kegiatan dengan kelompok masyarakat mana yang tepat sebagai mitra kerja sama.

Salah satu terobosan dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah mengakomodir keberadaan organisasi kemasyarakatan (ormas) sebagai mitra pelaksana kerja sama swakelola. Keberadaan ormas selama ini telah mengalami perkembangan berdasarkan UU Ormas. Pemerintah mulai membatasi keberadaan ormas yang tidak sesuai dengan falsafah bangsa dan negara, namun tetap mendorong peran positif ormas untuk berkontribusi dalam pembangunan.²⁷ Pada kenyataannya, terdapat berbagai ormas yang *bona fide* dan berkompeten dalam bidang-bidang pembangunan. Hal ini merupakan kesempatan emas bagi Bappenas untuk mewujudkan inklusivitas dengan melibatkan ormas yang memiliki kapasitas untuk menunjang program dan kegiatan pembangunan nasional.²⁸

Dalam subpembahasan ini perlu dipahami secara jelas bahwa Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memiliki dualisme pengaturan. Apabila, kerja sama bersifat tidak komersial atau tidak memberikan keuntungan finansial langsung kepada mitra kerja sama, maka pola kerja sama tersebut dapat dikategorikan sebagai kerja sama swakelola. Adapun, kerja sama yang bersifat komersial akan cenderung dikategorikan sebagai kerja sama dengan pelaku usaha atau mitra kerja sama swasta yang akan dibahas pada sub-pembahasan selanjutnya. Sedangkan, pola kerja sama penelitian ke depannya mungkin dapat mengakomodir suatu konsep hibrid pembagian keuntungan seperti royalti atau paten untuk menarik minat lembaga penelitian swasta yang tentu membutuhkan sumber daya dan biaya yang tidak sedikit untuk melakukan penelitian.

3. Pola Kerja Sama Pengadaan Barang/Jasa dengan Swasta (Penyedia)

Kerja sama antara instansi pemerintah dengan swasta sangat lazim dilakukan untuk mewujudkan manifestasi rencana pembangunan ke dalam pelaksanaan dan penggunaan

²⁷ Prof. Setya Arinanto, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 17/07/2017, dikutip dari ANTARA, diakses pada tanggal 23/04/2018 dari <https://jpp.go.id/24-nasional/308299-guru-besar-ui-perppu-arahkan-ormas-pada-tujuan-pembangunan-negara>.

²⁸ Contoh, Satuan Kerja Majelis Wali Amanat Dana Perwalian Perubahan Iklim (*Indonesia Climate Change Trust Fund*) atau ICCTF Bappenas yang telah melakukan kerja sama yang intensif dengan berbagai ormas dalam pelaksanaan program adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di berbagai wilayah di Indonesia.

anggaran. Kerja sama antara instansi pemerintah dengan swasta pada intinya dilakukan karena keterbatasan pemerintah untuk mengeksekusi rencana pembangunan secara mandiri, sehingga membutuhkan kontribusi masyarakat, khususnya peran swasta yang memiliki kapasitas dan kompetensi di bidangnya.²⁹ Istilah swasta pada prinsipnya merujuk pada unsur non-pemerintah yang dapat meliputi individu maupun organisasi yang mencari keuntungan maupun nirlaba. Namun, untuk menyeragamkan konsep, istilah swasta dalam hal ini dapat dipersamakan dengan pribadi atau badan usaha yang mencari keuntungan, atau dalam konsep pengadaan barang dan jasa pemerintah dikenal dengan istilah penyedia (*supplier*).

Kerja sama pengadaan barang/jasa antara Bappenas dan penyedia dapat ditinjau dalam Rencana Umum Pengadaan Barang dan Jasa yang dapat menggambarkan perkiraan kebutuhan barang/jasa dalam satu tahun anggaran. Rencana Umum Pengadaan Barang dan Jasa akan dieksekusi melalui mekanisme pengadaan barang/jasa sesuai ketentuan Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Misal, untuk kebutuhan jasa konsultasi, Bappenas mengadakan lelang jasa konsultan senilai Rp150.000.000,- yang kemudian ditetapkan salah satu penyedia jasa konsultasi sebagai pemenang. Sesuai ketentuan Pasal 28 Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, maka tindak lanjut penetapan penyedia adalah melakukan kontrak berbentuk surat perjanjian. Surat perjanjian tersebut merupakan salah satu dasar pelaksanaan kerja sama antara Bappenas dan penyedia. Oleh karena itu, tidak semua kerja sama dalam konteks pengadaan barang dan jasa harus didasarkan pada surat perjanjian karena bergantung pada nilai dari barang/jasa yang dibutuhkan oleh Bappenas.

Dalam kerja sama dengan penyedia, Bappenas merupakan pengguna anggaran yang pelaksanaannya diwakili oleh pejabat pembuat komitmen. Kerja sama dengan penyedia sangatlah bersinggungan dengan aspek akuntabilitas penggunaan anggaran yang merupakan tanggung jawab dari pejabat pembuat komitmen. Apabila pejabat pembuat komitmen menganggap bahwa kerja sama dengan penyedia tidak sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik, maka terdapat kewenangan untuk tidak menyepakati

²⁹ Contoh, rencana pembangunan infrastruktur di berbagai wilayah membutuhkan peran swasta sebagai mitra pembangunan, sehingga melahirkan kerja sama antara pemerintah dan swasta yang telah dikenal sebagai Kerja Sama Pemerintah-Swasta (Public-Private Partnership). Dalam subpembahasan ini, tidak dibahas secara khusus pola Kerja Sama Pemerintah-Swasta sebab mekanisme dan prosesnya jauh berbeda dengan pola kerja sama pengadaan barang dan jasa dengan penyedia. Sidney M. Levy, *Public-Private Partnerships: Case Studies on Infrastructure Development*, ASCE Press, 2011.

kerja sama ataupun menghentikan kerja sama karena risiko hukum cenderung akan dibebankan pada pejabat pembuat komitmen.

Praktik penyusunan surat perjanjian tidak sepenuhnya dikendalikan oleh Biro Hukum karena pejabat pembuat komitmen di Bappenas telah memiliki kebiasaan atau contoh-contoh yang bersumber dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Meskipun demikian, isu hukum kontrak yang muncul dikonsultasikan oleh pejabat pembuat komitmen kepada Inspektorat dan Biro Hukum untuk memperoleh masukan dan telaah hukum.³⁰

4. Pola Kerja Sama dengan Pemerintah Asing atau Organisasi Internasional

Kerja sama antara Bappenas dan pemerintah asing ataupun organisasi internasional muncul karena terdapat kepentingan yang bersifat lintas negara atau disebut sebagai kepentingan transnasional. Suatu kepentingan transnasional dapat ditinjau dari kondisi masing-masing negara dan dinamika masalah global yang menyangkut kepentingan bersama antarnegara (*common interest*).³¹ Berdasarkan kepentingan tersebut, pola kerja sama internasional di Bappenas masuk dua kategori, yaitu kerja sama internasional publik dan kerja sama internasional perdata.

Kerja sama internasional publik merupakan kerja sama yang dilakukan antara dua subjek hukum internasional, misal Pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara lain atau organisasi internasional antarpemerintahan. Penyusunan naskah kerja sama internasional publik memiliki pengaturan khusus yang diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

a. UU Perjanjian Internasional dalam penyusunan Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta

³⁰ Contoh, pejabat pembuat komitmen mengajukan telaah hukum kepada Biro Hukum berkaitan dengan perubahan klausul dalam surat perjanjian jasa konsultansi yang berbasis waktu (*time-based*) menjadi berbasis keluaran (*output-based*) yang mengakibatkan penyesuaian klausul-klausul dalam surat perjanjian.

³¹ Contoh, masalah perubahan iklim (*climate change*) dianggap sebagai masalah global dan menyangkut kepentingan bersama, sehingga muncul inisiatif atau tawaran bagi Bappenas untuk melakukan kerja sama internasional.

menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Dengan kalimat lain, istilah Perjanjian Internasional bukanlah nomenklatur yang bersifat baku atau praktiknya memiliki keragaman nomenklatur, seperti Traktat dan Konvensi Internasional.³² Karakteristik Perjanjian Internasional melekat pada prosedur yang berbeda dengan prosedur penyusunan naskah kerja sama dalam lingkup internasional lainnya, yakni adanya prosedur pemberian kuasa dan pengesahan sepanjang dipersyaratkan agar berlaku sah sebagai hukum positif di Republik Indonesia. Dalam hal ini kewenangan penyusunan hanya lahir dari delegasi Presiden atau Menteri Luar Negeri kepada pejabat di Bappenas. Oleh sebab itu, dalam penyusunan Perjanjian Internasional, Bappenas berkoordinasi lebih lanjut dengan Kementerian Luar Negeri.

b. PP PHLN dalam penyusunan naskah hibah luar negeri

Sebelum berlakunya PP PHLN, penyusunan naskah kerja sama bilateral dan multilateral, seperti naskah perjanjian pinjaman dan hibah luar negeri antara Bappenas dan organisasi internasional antarpemerintahan, memerlukan surat kuasa dan koordinasi lebih lanjut dengan Kementerian Luar Negeri.³³ Setelah berlakunya PP PHLN, kewenangan dan prosedur penyusunan naskah kerja sama hibah luar negeri, khususnya hibah langsung di Bappenas tidak lagi menggunakan mekanisme UU Perjanjian Internasional. Dalam konteks hibah langsung atau hibah yang tidak berupa uang (hibah barang dan jasa), ketentuan Pasal 63 Ayat (1) PP PHLN menyatakan bahwa Menteri/Pimpinan Lembaga atau pejabat yang diberi kuasa melakukan penandatanganan Perjanjian Hibah.

³² Contoh, Bappenas telah diberikan Surat Kuasa (*Full Powers*) dari Menteri Luar Negeri untuk menyusun dan menandatangani Perjanjian Tuan Rumah (*Host Country Agreement*) dengan *Global Green Growth Institute* selaku organisasi internasional antarpemerintahan yang bergerak di bidang pertumbuhan hijau.

³³ Contoh, hibah langsung di bidang kerja sama pembangunan dalam *General Agreement on Development Cooperation* (GADC) antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia telah ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia pada 9 Juli 1998. Untuk melaksanakan perjanjian yang bersifat teknis, GADC mendelegasikan kewenangan penyusunan dan penandatanganan naskah kerja sama teknis kepada instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan terkait pembangunan nasional, sehingga Bappenas tidak memerlukan Surat Kuasa dari Menteri Luar Negeri untuk menyusun perjanjian pelaksanaan turunan dari GADC tersebut.

Ketentuan tersebut yang menjadi dasar bagi Menteri PPN/Kepala Bappenas atau pejabat yang ditunjuk untuk menandatangani naskah hibah langsung.³⁴

Apabila dikaitkan dengan tata kelola, pola kerja sama hibah langsung di Bappenas memiliki nomenklatur naskah kerja sama yang beragam. Hal tersebut disebabkan PP PHLN mendefinisikan Perjanjian Hibah sebagai kesepakatan tertulis mengenai hibah antara Pemerintah dan pemberi hibah yang dituangkan dalam dokumen perjanjian pemberian hibah atau dokumen lain yang dipersamakan. Ketentuan tersebut telah menimbulkan keragaman nomenklatur perjanjian hibah luar negeri di Bappenas, seperti *Implementing Memorandum, Implementation Agreement, Cooperation Agreement, Individual Arrangement, Technical Cooperation Arrangement*.

Biro Hukum memahami bahwa berbagai nomenklatur naskah kerja sama hibah timbul karena kebutuhan para pihak dan karakteristik hibah langsung itu sendiri. Hal terpenting adalah memastikan tata kelola hibah tercermin dalam naskah kerja sama hibah, salah satunya mekanisme serah terima aset yang dilakukan minimal satu tahun sekali sebagaimana diatur Peraturan Menteri Keuangan No. 99/PMK.05/2017 tentang Administrasi Pengelolaan Hibah.

Pasal 13 Ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan tersebut menyatakan bahwa perjanjian hibah paling sedikit memuat: (a) identitas pemberi dan penerima hibah; (b) tanggal penandatanganan perjanjian hibah; (c) jumlah atau nilai hibah; (d) peruntukan hibah; (e) ketentuan dan persyaratan. Apabila perjanjian hibah tidak memenuhi ketentuan tersebut, maka perjanjian hibah tidak dapat diregister atau dicatatkan sebagai hibah. Dengan mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan tersebut, terdapat garis yang jelas untuk membedakan antara perjanjian hibah dan perjanjian kerja sama biasa walaupun secara nomenklatur judul tidak berbeda.

Kerja sama internasional perdata merupakan kerja sama internasional yang dilakukan antara pihak-pihak yang salah satunya tidak termasuk subjek hukum internasional, misal Bappenas

³⁴ Contoh, hibah langsung berupa jasa dukungan administratif dalam *Administrative Arrangement* antara Bappenas dengan Kementerian Kerja Sama Pembangunan, Kerajaan Belanda mengenai Bantuan Teknis untuk Pembangunan Sanitasi Perkotaan.

dan penyedia jasa dari luar negeri atau institusi asing non-pemerintahan. Kecuali kerja sama dalam lingkup pengadaan barang dan jasa oleh penyedia asing yang diatur dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, kerja sama internasional perdata yang dilakukan oleh Bappenas pada umumnya tidak mengacu pada suatu pengaturan khusus. Hal tersebut karena kerja sama internasional perdata dapat disamakan dengan kerja sama perdata lainnya, hanya saja salah satu pihak memiliki unsur asing atau internasional.

Bappenas memiliki beberapa preseden untuk kerja sama internasional perdata untuk kebutuhan kolaborasi *think-tank* perencanaan.³⁵ Hal terpenting dalam kerja sama internasional perdata adalah menentukan tujuan, ruang lingkup, dan pembiayaan yang secara substansi dilakukan untuk kolaborasi semata, bukan dalam rangka pengadaan barang dan jasa. Apabila kerja sama internasional perdata dilakukan dalam konteks pengadaan barang dan jasa, terdapat mekanisme tender/seleksi internasional yang sangat ketat, salah satunya dilaksanakan dengan syarat tidak ada penyedia dari dalam negeri yang mampu dan memenuhi persyaratan.³⁶

REKOMENDASI PENINGKATAN TATA KELOLA NASKAH KERJA SAMA

Berdasarkan penjabaran atas kondisi tata kelola saat ini, perancangan, serta pola kerja sama di Bappenas, terdapat berbagai macam hal yang perlu menjadi perhatian. Tata kelola yang baik akan tercermin dari regulasi atau aturan main yang diterapkan oleh instansi pemerintah untuk mencegah timbulnya maladministrasi, kesalahan prosedur, hingga berakibat pada pencapaian program dan kegiatan instansi pemerintah itu sendiri. Bappenas memiliki satu regulasi berdasarkan Permen PPN Tata Naskah Dinas. Meskipun demikian, keberadaan regulasi tersebut belum mampu menciptakan tata kelola naskah kerja sama yang baik di Bappenas.

Permen PPN Tata Naskah Dinas lahir mengacu dan dilatarbelakangi oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2017. Regulasi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tersebut dicabut karena bertentangan dengan PP Kearsipan dan Perka ANRI Pedoman Tata Naskah Dinas. Hal tersebut kemudian menyebabkan dualisme pengaturan dan urgensi bagi Bappenas

³⁵ Contoh, kerja sama perencanaan perkotaan berkelanjutan dan peningkatan kapasitas antara Bappenas dengan *Fundacion Metropoli*, lembaga *think tank* dari Spanyol yang membidangi perencanaan spasial.

³⁶ Pasal 63 Ayat (2) Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

untuk menggantikan Permen PPN Tata Naskah Dinas dengan Peraturan Menteri baru yang sejalan dengan Perka ANRI Pedoman Tata Naskah Dinas.

Pada saat manuskrip ini disusun, pengganti Permen PPN Tata Naskah Dinas sedang disiapkan. Permen PPN Tata Naskah Dinas belum menampung kompleksitas pola kerja sama Bappenas, sehingga menekankan pada nota kesepahaman dan surat perjanjian tanpa melihat kebutuhan dan dinamika pola kerja sama. Selain itu, masih terdapat ketidaksesuaian kewenangan pejabat penandatanganan naskah kerja sama berdasarkan Permen PPN Tata Naskah Dinas. Oleh sebab itu, Biro Hukum menekankan perlunya peningkatan tata kelola naskah kerja sama.

Ada beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh Biro Hukum dalam rangka peningkatan tata kelola naskah kerja sama. Pertama, Biro Hukum perlu mengusulkan suatu standar operasional prosedur mengenai penyusunan dan penataan naskah kerja sama di Bapepnas. Kedua, Biro Hukum perlu menginisiasi penyusunan Peraturan Menteri sebagai *lex specialis* dalam tata kelola naskah kerja sama di Bappenas. Kedua bentuk pengaturan tersebut pada intinya harus mampu mengakomodir dinamika kondisi tata kelola naskah kerja sama di Bappenas yang sekurang-kurangnya meliputi:

1. prosedur perancangan naskah kerja sama;

Biro Hukum selaku unit kerja di Bappenas merupakan unit kerja sama yang memiliki tugas dan fungsi berkaitan dengan fasilitasi dan pendampingan hukum untuk penyusunan naskah kerja sama. Namun, penyusunan naskah kerja sama di Bappenas belum memiliki standar operasional prosedur yang baku dan memadai. Hal tersebut menyebabkan unit kerja pengusul kerja sama menerapkan prosedur yang beragam, bahkan mungkin tidak melibatkan Biro Hukum dan unit kerja lain terkait, sehingga tidak terdapat kontrol dan konsolidasi internal mengenai usulan kerja sama tersebut. Pada akhirnya, kondisi tersebut dapat menciptakan masalah-masalah teknis dan administratif, seperti tidak jelasnya ketentuan serah terima aset pada perjanjian hibah, naskah kerja sama ditandatangani oleh pejabat yang tidak seharusnya.

Prosedur perancangan naskah kerja sama yang jelas akan membantu unit kerja untuk merancang naskah kerja sama dengan baik. Konsolidasi internal antarunit kerja di Bappenas merupakan kunci utama dalam prosedur perancangan naskah kerja sama karena unit kerja pengusul kerja sama membutuhkan dukungan administratif, dukungan

pembiayaan, dan akuntabilitas kerja sama yang tentu menyangkut unit-unit kerja lain di Bappenas. Hal yang tentu perlu diperhatikan dalam penyusunan standar operasional prosedur adalah menempatkan kompleksitas pola kerja sama ke dalam prosedur yang dapat berlaku secara umum di Bappenas.

2. kewenangan penandatanganan naskah kerja sama;

Penandatanganan naskah kerja sama merupakan hal yang sangat krusial dan strategis. Keabsahan naskah kerja sama ditentukan dari penandatanganan. Permen PPN Tata Naskah Dinas hanya mengatur kewenangan penandatanganan naskah kerja sama oleh pejabat eselon I (pimpinan tinggi madya) dan pejabat eselon II (pimpinan tinggi pratama). Meskipun pada kenyataannya, terdapat berbagai naskah kerja sama lain yang ditandatangani oleh pejabat pengelola anggaran (pejabat pembuat komitmen). Biro Hukum pun menangani berbagai kebutuhan telaah hukum dari pejabat pengelola anggaran untuk naskah kerja sama dalam konteks pengadaan barang dan jasa. Namun, selama ini pengendalian tidak mencakup naskah kerja sama yang ditandatangani oleh pejabat pengelola anggaran.

3. format naskah kerja sama;

Hal yang cukup krusial adalah menentukan format naskah kerja sama untuk berbagai pola kerja sama Bappenas. Biro Hukum menyadari bahwa kerja sama tidak ditentukan oleh satu pihak saja, tetapi adanya kompromi dari mitra kerja sama termasuk mengenai format naskah kerja sama. Apabila kerja sama diinisiasi oleh Bappenas, lazimnya naskah kerja sama akan mengikuti format dari Bappenas. Namun, beberapa mitra kerja sama seperti *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* dari Pemerintah Federal Jerman telah menentukan format baku perjanjian hibah dengan nomenklatur dan format Perjanjian Pelaksanaan (*Implementation Agreement*), sehingga Bappenas mengikuti nomenklatur dan format yang ditentukan.

Selain itu, UU Bahasa juga mengamanatkan agar naskah kerja sama berbahasa asing juga diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Biro Hukum kemudian menggunakan format naskah kerja sama bilingual atau satu naskah kerja sama yang memuat dua teks bahasa. Hal tersebut dilakukan untuk mempermudah penyusunan dan administrasi naskah kerja sama.

Pengaturan format naskah kerja sama diharapkan dapat ditentukan dalam Peraturan Menteri untuk menjembatani dinamika kebutuhan dan pola kerja sama yang dilakukan oleh Bappenas. Hal yang perlu diperhatikan adalah adanya fleksibilitas penggunaan format naskah kerja sama untuk mengakomodir kebiasaan lain dari mitra kerja sama. Apabila diberikan fleksibilitas, maka Biro Hukum perlu menjaga agar format naskah kerja sama yang berbeda tetap mengandung esensi yang sama dengan format naskah kerja sama yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

4. perencanaan dan pembinaan atas naskah kerja sama.

Kerja sama merupakan unsur penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang inklusif. Keterlibatan berbagai mitra kerja sama tidak dapat dibatasi selama sesuai dengan tugas dan fungsi serta tujuan pembangunan nasional itu sendiri. Untuk memperoleh kerja sama yang baik, dibutuhkan perencanaan yang dapat diinisiasi oleh unit kerja secara tahunan. Biro Hukum dalam hal ini dapat menjadi fasilitator untuk menampung usulan kerja sama tahunan melalui forum perencanaan kerja sama yang diikuti seluruh unit kerja di Bappenas. Selain memberikan persiapan yang lebih matang, adanya forum perencanaan dan fasilitasi perancangan naskah kerja sama akan bermanfaat untuk meningkatkan tertib administrasi naskah kerja sama, serta dapat mengevaluasi atau menghasilkan pembelajaran (*lesson learnt*) untuk pelaksanaan kerja sama selanjutnya.

Pembinaan atas naskah kerja sama yang masih berlaku perlu dilakukan oleh Biro Hukum, khususnya menyangkut hal yang perlu ditindaklanjuti atas naskah kerja sama. Misal, terdapat perubahan kebijakan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan perlu pengakhiran atau amandemen terhadap naskah kerja sama. Selain itu, pembinaan juga perlu dilakukan oleh Inspektorat Bappenas untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan kerja sama yang sesuai dengan isi naskah kerja sama.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjabaran dan rekomendasi yang diuraikan di atas, dapat dipahami bahwa peningkatan tata kelola naskah kerja sama perlu dilakukan dan menjadi urgensi untuk mengatur regulasi yang lebih komprehensif di Bappenas. Hal yang perlu ditindaklanjuti oleh Biro Hukum adalah penyusunan standar operasional prosedur untuk mengatur prosedur perancangan naskah

kerja sama di Bappenas. Selain itu, Biro Hukum perlu menginisiasi pembentukan Peraturan Menteri yang mengatur tata kelola naskah kerja sama secara komprehensif. Hal tersebut pada akhirnya diharapkan dapat mendukung unit kerja di Bappenas dalam pelaksanaan kerja sama dengan berbagai mitra pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- E. Jones, Commonwealth Secretariat, *Negotiating Against the Odds: A Guide for Trade Negotiators from Developing Countries*, Springer, 2013.
- Frans Satriyo Wicaksono, *Panduan Lengkap Membuat Surat-Surat Kontrak*, Jakarta: Visimedia, 2008.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, 4th Ed.*, West Publishing Co., 1968.
- H. Salim HS., *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUH Perdata: Buku Dua*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- -----, H. Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Sidney M. Levy, *Public-Private Partnerships: Case Studies on Infrastructure Development*, ASCE Press, 2011.