

TANGGUNGJAWAB PARA PIHAK DALAM PERJANJIAN KERJASAMA PENGELOLAAN DESTINASI WISATA TAMAN HIBURAN RAKYAT LOANG BALOQ

Nizar Denny Cahyadi¹⁾, Hirsanuddin²⁾, Diangsa Wagian³⁾
^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mataram
¹email:nizar.denny501@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 14 Desember 2023

Revisi, 26 Desember 2023

Diterima, 9 Januari 2024

Publish, 15 Januari 2024

Kata Kunci :

Tanggungjawab Para Pihak,
Perjanjian Kerjasama

ABSTRAK

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami bagaimana kedudukan, tanggungjawab serta penyelesaian perselisihan jika salah satu pihak wanprestasi dalam perjanjian kerjasama pengelolaan pengelolaan destinasi wisata taman hiburan rakyat Loang Baloq Pok Darwis Tanjung Samudra Kecamatan Sekarbela dan penyelesaian perselisihan jika salah satu pihak wanprestasi dalam pelaksanaan perjanjian kerjasama pengelolaan pengelolaan destinasi wisata taman hiburan rakyat Loang Baloq. Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif empiris. Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*), Pendekatan Sosiologis. Hasil penelitian, *pertama*; kedudukan hukum pemerintah Kota Mataram Cq. Dinas Pariwisata Mataram dalam perjanjian kerjasama pengelolaan destinasi taman hiburan Loang Baloq adalah dalam bertindak pemerintah daerah mempunyai dua ranah hukum yang tentu mempunyai akibat hukum yang berbeda. Dalam hukum administrasi negara dikenal dengan dua kepala (*two patten*), pertama aparatur pemerintah mewakili dari jabatannya sehingga harus tunduk pada hukum publik, sementara disaat yang bersamaan pemerintah juga berkedudukan sebagai wakil dari badan hukum sehingga harus tunduk pada hukum privat. *Kedua*; tanggungjawab para pihak dalam perjanjian kerjasama pengelolaan destinasi taman hiburan rakyat Loang Baloq tidak mengatur secara tegas masalah wanprestasi dan hak dan kewajiban para pihak. *Ketiga*; penyelesaian perselisihan dilakukan dengan musyawarah mufakat dan jika tidak mencapai kesepakatan perselisihan tersebut akan diselesaikan melalui jalur pengadilan.

This is an open access article under the CC BY-SA license



Corresponding Author:

Nama : Nizar Denny Cahyadi

Afiliasi : Universitas Mataram

Email: nizar.denny501@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi dan permasalahan pembangunan di

daerah. Kunci keberhasilan pembangunan daerah dalam mencapai sasaran pembangunan nasional secara efisien dan efektif, termasuk penyebaran hasilnya secara merata di seluruh Indonesia dan tujuannya yang hakiki dapat terwujud. Dalam sebuah kerjasama, terdapat tiga unsur pokok, yaitu adanya unsur dua

pihak atau lebih, adanya interaksi dan adanya tujuan bersama. Ketiga unsur dalam kerjasama tersebut harus ada dalam sebuah bentuk kerjasama pada suatu obyek. Adanya unsur dua pihak atau lebih menggambarkan suatu himpunan kepentingan yang saling mempengaruhi sehingga terjadi interaksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Interaksi yang tidak bertujuan untuk pemenuhan kepentingan masing-masing pihak tidak dapat dikatakan sebagai sebuah kerjasama, sehingga sebuah interaksi dari beberapa pihak yang dilakukan harus ada keseimbangan (*equity*), artinya kalau interaksi hanya untuk memenuhi kepentingan salah satu atau sebagian pihak dan ada pihak yang dirugikan dalam interaksi tersebut maka hubungan yang terjadi tidak masuk dalam kriteria kerjasama. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, selaras, dan serasi, karena interaksi yang terjadi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.

Kerjasama Daerah didasarkan pada perjanjian sebagai dasar hubungan hukum antara Pemerintah Daerah dengan mitra kerjasama. Tata cara kerjasama daerah telah diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Kerja Sama Daerah (Permendagri 22/2009). Dalam Lampiran I Permendagri 22/2009 diuraikan secara jelas tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam kerjasama antar-daerah, seperti tahap persiapan yaitu pembentukan Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD), tahap penawaran, pembuatan dan penandatanganan kesepakatan bersama atau *Memorandum of Understanding* (selanjutnya disebut MoU), penyusunan dan penandatanganan perjanjian kerjasama dan yang terakhir adalah pelaksanaan perjanjian kerjasama. Dalam tahap pelaksanaan kerjasama tidak menutup kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, diantaranya salah satu pihak melakukan wanprestasi terhadap pelaksanaan kerjasama tersebut.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif empiris, penelitian ini disamping mengkaji/meneliti bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer yang terdiri dari undang-undang, peraturan-peraturan yang terkait dengan masalah yang diteliti dan juga mengkaji bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur-literatur dan pendapat para sarjana yang terkait masalah yang diteliti. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) dan Pendekatan Sosiologis. Dalam penelitian ini jenis bahan hukum yang akan dikaji adalah Bahan hukum primer yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau keputusan pengadilan. Adapun peraturan perundang-undangan yang akan dikaji dalam

penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Perpu 3-2005 Tentang Perubahan UU 32-2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Uu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Uu 32-2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum sekunder yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa hasil penelitian buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar, brosur dan berita internet. Bahan hukum tersier, juga merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berupa kamus dan ensiklopedia. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan adalah analisis preskriptif yaitu sifat analisis ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi di sini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Pemerintah Daerah Kota Dan Kewenangannya Dalam Mengerjakan Kerjasama Dengan Swasta

Jika melihat perkembangan praktek perjanjian di Belanda, maka terlihat bahwa suatu perjanjian yang melibatkan instansi pemerintah akan dengan sendirinya menjadikan perjanjian tersebut sebagai bagian dari kebijakan pemerintah (*bleidovereenkomst*). Suatu perjanjian yang melibatkan instansi pemerintah akan menjadi kebijakan tata usaha negara. Namun demikian, hubungan hukum yang melibatkan badan tata usaha negara dengan swasta atau badan hukum perdata haruslah mengacu pada asas perjanjian yang diatur dalam Buku ketiga KUHperdata. Oleh karena itu, perjanjian antara pemerintah dengan swasta tetap harus mengacu kepada syarat-syarat keabsahan suatu perjanjian. Dalam bertindak pemerintah daerah mempunyai dua hukum, yang tentu mempunyai akibat hukum yang berbeda. Dalam hukum administrasi negara misalnya, dikenal dengan dua kepala (*twee patten*), pertama, aparatur pemerintah mewakili dari jabatannya (*ambt*) sehingga harus tunduk pada hukum publik. Sementara itu di saat yang bersamaan pemerintah juga berkedudukan sebagai wakil dari pada hukum (*rechtsperson*) sehingga harus tunduk pada hukum privat. Dalam praktek sangat sulit sekali membedakan, dalam hal apa saja pemerintah berkedudukan sebagai wakil dari jabatan, serta dalam hal apa pula ia bertindak sebagai wakil dari badan hukum. Hal semacam ini sering tumpang tindih sehingga sangat sulit sekali membedakan dalam tatanan praktis.

Kerjasama kemitraan yang dibangun pemerintah daerah dengan pihak ketiga atau pihak swasta dalam suatu perjanjian merupakan hubungan hukum yang melibatkan dua pihak. Kontrak yang

diperjanjikan kontrak yang bersifat privat. Kontrak tersebut sejatinya bersifat privat dan mengikat kedua pihak dalam perjanjian tersebut, selama yang diperjanjikan itu tidak bertentangan dengan syarat sahnya perjanjian, selama itu pula perjanjian sah secara hukum. Tujuan dari kemitraan dengan pihak ketiga pada tingkat yang lebih tinggi yaitu privatisasi dimaksudkan untuk membawa efisiensi dalam alokasi investasi sekaligus membawa dampak pada kualitas pelayanan. Sebab, kadang pemerintah daerah mempunyai kelemahan pada APBD (Anggaran Pemerintah Beanja Daerah) yang terbatas. Namun pada sisi lain, privatisasi sering membawa masalah karena tidak mudah mempertemukan dua kepentingan yang berbeda, kepentingan pemerintah prinsipnya lebih mengutamakan kesejahteraan rakyat. Sementara kepentingan pihak ketiga tujuan adalah lebih mengutamakan profit. Privatisasi juga sering menghadapi kendala penolakan masyarakat yang disebabkan kurangnya pemahaman masyarakat dan pada saat yang sama kurang terbukanya suatu privatisasi. Adapun dari aspek publik, dianutnya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia berimplikasi adanya kewenangan pemerintah diserahkan kepada daerah dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur urusan sendiri. Hal ini berangkat dari kondisi objektif setiap daerah mempunyai potensi dan keterbatasan sendiri. Keterbatasan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan hukum publik untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Hal ini semata-mata untuk mengurangi ketimpangan sosial yang terjadi di setiap daerah. Kerjasama daerah diharapkan mampu mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum, dengan meningkatkan kesejahteraan dan sumber pendapatan daerah, pada sisi lain, kerjasama daerah juga diselenggarakan untuk pemerataan hasil pembangunan.

Dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan payung hukum utama bagi pelaksanaan perbuatan-perbuatan keperdataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam kedudukannya sebagai badan tata usaha negara. Sementara itu, setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh lembaga tata usaha negara sekalipun memasuki ranah privat, seperti kontrak dan perjanjian misalnya, secara mutatis mutandis harus dipatuhi sebagai bentuk layanan dan tanggung jawab terhadap publik. Sementara itu, kontrak yang dibuat oleh pemerintah daerah mempunyai implikasi bahwa selalu terhadap hukum publik dalam berkontrak yang dibuat pemerintah daerah. Inilah salah satu alasannya kontrak pemerintah disebut sebagai kontrak publik. Kontrak publik adalah dimana di dalamnya terkandung hukum publik dimana pemerintah bertindak sebagai penguasa. Dalam proses pembentukannya, khususnya yang menyangkut prosedur dan kewenangan pejabat publik, unsur-unsur

hukum publik terdapat tahapan proses pelaksanaan dan penegakan kontrak. Dalam daya kerjanya hukum publik beraku dalam seluruh fase. Dengan terkandung unsur publik di dalamnya menjadi alasan mengapa kontrak pemerintah ada yang menyebutkan bukan sebagai kontrak, melainkan hanya sebagai peraturan yang dibuat, karena di dalamnya tidak mencerminkan ada penyesuaian kehendak.

Dalam berkontrak kedudukan pemerintah dengan pihak ketiga dalam melakukan kontraktual cukup istimewa, dengan posisi pemerintah yang di atas, sangat memungkinkan ada penyalahgunaan keadaan (*misbruik vanomstandigheden*) yang merugikan hukum privat. Pada saat yang sama juga persoalan hukum menjadi kompleks dan rumit, pada sisi yang lain, bisa disebabkan oleh regulasi yang tidak memadai, bisa juga faktor subjektivitas pejabat publik dalam pemahamannya serta juga dalam memanfaatkan instrumen hukum perdata tersebut, sangat dimungkinkan juga terjadinya *malafaide*.

Pengaturan Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta tertuang dalam Pasal 1 angka 3 perpres nomor 50 Tahun 2007 tentang tata cara pelaksanaan Kerja Sama Daerah (Perpres TCPKSD), pihak ketiga merupakan lembaga pemerintah non departemen, dalam Pasal 364 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga adalah pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, perguruan tinggi, lembaga penelitian dan NGO/lembaga non-pemerintah lainnya yang berbadan hukum. Dalam konteks ini, Pasal 364 tidak lagi memasukkan istilah departemen/lembaga pemerintah non departemen atau sebutan lainnya. Dalam Perpres tentang TCPKSD diatur juga perihal subjek hukum yang terlihat dalam perjanjian, dalam Pasal 3-nya ditentukan bahwa setiap pihak yang menjadi subjek dalam perjanjian kerjasama daerah meliputi: gubernur, bupati, wali kota, dan pihak ketiga. Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah dalam suatu perjanjian memiliki kedudukan ganda, sebagai kepala pemerintahan daerah dan sebagai kepala daerah otonom. Dalam bertindak sebagai kepala daerah, kerjasama daerah berada dalam hukum publik (hukum administrasi/hukum tata negara), sedangkan sebagai kepala otonom memberikan makna kerjasama daerah hukum privat. Pembuatan keputusan yang bersifat privat bagi kabupaten/kota dilakukan oleh dewan, atau berdasarkan delegasi oleh pemerintah daerah. Dalam konteks ini, bupati/wali kota bertindak sebagai wakil atau mewakili kepentingan badan hukum dari kabupaten/kota dan bukan mewakili kepentingan dari organ dan atau jabatan. Dalam tataran *normative*, haruslah diakui bahwa hukum nasional Indonesia belum memiliki peraturan khusus terkait dengan panduan pembentukan Kerjasama pemerintah dan swasta, khususnya terkait dengan Kerjasama pembangunan konstruksi. Secara umum, semua kerjasama pemerintah daerah dengan pihak swasta masih mengacu pada Perpres No. 8 tahun 2006

sebagai penyempurnaan dari Kepres Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa. Namun begitu, dalam peraturan presiden tersebut hanya mengatur tentang aspek administrasi saja dan belum banyak menyentuh tentang aspek kontrak. Begitu pun yang terjadi dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara.

Kedua undang-undang tersebut juga tidak memberikan penjelasan tentang teknis kontrak yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta. Yang ada kedua undang-undang tersebut hanya mengatur perihal keuangan dan aset-aset negara, serta cara penggunaan dan pertanggungjawabannya. Di dalam Undang-Undang perbendaharaan negara memang nampak sedikit pengaturan tentang investasi pemerintah terhadap swasta. Namun begitu, hal tersebut memerlukan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaan secara lebih lanjut. Adapun terkait dengan pengadaan barang dan jasa berupa konstruksi, Indonesia memiliki Undang-Undang No. 2 tahun 2017 tentang jasa konstruksi. Undang-undang tersebut mengatur tentang berbagai hal yang bersangkutan paut tentang jasa konstruksi mulai dari batasan jasa konstruksi, kontrak kerjanya sampai pada model pertanggung jawaban. Hadirnya Undang-undang tersebut sejatinya dimaksudkan untuk mewujudkan industry konstruksi yang sehat dan mampu memberikan menghasilkan infrastruktur publik yang bermanfaat bagi masyarakat.

Pengaturan tentang hal tersebut tentu memiliki urgensi tersendiri bagi pemerintah guna menyelenggarakan sistem perekonomian negara. Urgensitas tersebut semakin terlihat manakala dalam perkembangannya pemerintah juga melakukan kerjasama dengan pihak swasta asing. Setiap perbuatan hukum pemerintah daerah dalam suatu perjanjian akan serta merta menjadi bagian dari kebijakan pemerintahan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, ada kalanya kebijakan yang lahir dari perjanjian tersebut menimbulkan bentuk permasalahan tersendiri. Termasuk pula dalam hal perjanjian yang dilakukan dengan pihak ketiga/swasta dalam membangun fasilitas publik. Setiap perjanjian pemerintah dan swasta akan melahirkan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak.

B. Penyelesaian Sengketa Antara Pemkot Mataram dan Pokdarwis Tanjung Samudra Dalam Pengelolaan Distinasi Taman Hiburan Rakyat Loang Balog

Dalam setiap hubungan hukum dalam bisnis sangat rentan terhadap terjadinya sengketa. Sengketa dapat terjadi antara para pihak yang mengadakan hubungan hukum. Sebagaimana hubungan hukum antara Pemerintah Kota Mataram dengan Pokdarwis Tanjung Samudra. Untuk itu, hukum yang memiliki fungsi sebagai sarana menyelesaikan sengketa

(*dispute settlement*), sangat diperlukan perannya. Dengan fungsi demikian, hukum menyediakan berbagai mekanisme penyelesaian sengketa, baik bersifat litigasi maupun nonlitigasi. Telah menjadi *sunnatullah* bahwa manusia adalah makhluk sosial, yang saling memerlukan antara satu dengan lainnya. Hal ini memenuhi jaminan mempertahankan kelangsungan hidup. Sebagai makhluk sosial, manusia menerima dan memberi andil dari dan kepada orang lain, saling ber-*muamalah* atau berinteraksi untuk memenuhi hajat hidup dan mencapai kemajuan dalam kehidupannya. Aristoteles menyebut manusia adalah *zoon politikon*, atau sering disebut makhluk bermasyarakat, yang oleh Hans Kelsen dijelaskan dengan makna "*man is a social and political being*", yakni manusia itu selalu hidup dalam pergaulan hidup manusia, dan dalam keadaan demikian ia selalu berorganisasi.

Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia saling berhubungan satu dengan lainnya dalam berbagai aktivitas dan kegiatan. Hubungan antara manusia satu dengan manusia lainnya terwujud dengan adanya interaksi dalam masyarakat. Interaksi sosial ini merupakan kunci dari semua kehidupan sosial karena tanpa interaksi sosial tak akan mungkin ada kehidupan bersama. Interaksi sosial merupakan dasar proses sosial, pengertian mana menunjuk pada hubungan-hubungan sosial yang dinamis. Untuk melindungi berbagai kepentingan dalam hubungan sosial yang dinamis, di dalam masyarakat terdapat aturan berupa kaidah hukum. Harus diingat, hukum bukanlah satu-satunya yang mengatur pergaulan antarmanusia dalam masyarakat. Di samping hukum masih terdapat kaidah sosial lainnya berupa kaidah keagamaan, kesusilaan, dan adat kebiasaan. Akan tetapi, dibandingkan dengan kaidah sosial lainnya, hukum memiliki kekuasaan yang bersifat memaksa, artinya pemaksaan guna menjamin ketentuan hukum itu sendiri berdasarkan aturan tertentu, baik mengenai bentuk, cara, maupun alat pelaksanaannya. Hukum menitikberatkan pengaturan manusia sebagai makhluk sosial dan aspek lahiriahnya. Dari segi tujuannya, norma hukum diadakan dalam rangka mempertahankan bentuk kehidupan bermasyarakat sebagai modus survival. Tujuan ini akan tercapai bila ada kekuasaan di luar individu dan mengatasi kekuasaan individu yang menetapkan preskripsi-preskripsi mengenai bagaimana manusia bertingkah laku seharusnya terhadap sesamanya agar agregasi yang bersifat asosiatif-kooperatif tetap terpelihara. Karena itu, hukum menjadi sarana utama dalam mengatur kehidupan masyarakat. Kehidupan masyarakat yang hendak diwujudkan oleh hukum adalah kehidupan yang berkeadilan sehingga menciptakan ketertiban dan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia. Hukum menjadi perhatian dan sarana utama untuk melestarikan kebebasan maupun ketertiban dari gangguan yang arbiter oleh perorangan, golongan, atau oleh pemerintah sendiri.

Untuk melaksanakan tugasnya, hukum merasionalisasi kebebasan masing-masing individu, yaitu hukum mendamaikan berbagai kemauan bebas yang saling berbenturan sehingga terwujud harmoni di dalam kehidupan bermasyarakat. Kant merasionalisasikan hukum sebagai sistem asas yang universal, yang akan diterapkan pada tindakan manusia, yang dengannya setiap manusia boleh hidup bersama selamanya dengan kemauan bebas dari tiap manusia lainnya. Hegel merasionalisasi hukum sebagai sistem asas yang di dalamnya dan olehnya gagasan tentang kebebasan dijemakan dalam pengalaman manusia. Bentham merasionalisasi hukum sebagai himpunan kaidah yang ditetapkan dan dipaksakan oleh kekuasaan negara, yang dengannya terjamin kebahagiaan maksimum untuk tiap orang yang dipahamkan sebagai kebebasan untuk mengemukakan diri dalam membela hak-haknya. Sementara Spencer merasionalisasi hukum sebagai himpunan kaidah yang dengannya orang berdaya upaya memajukan kebebasan tiap orang yang dibatasi hanya oleh kebebasan yang serupa dari semua orang lainnya.

Meskipun secara nyata hukum tidak pernah dapat didefinisikan, tetapi para ahli hukum tidak pernah menyerah terhadap tantangan dalam mendefinisikannya. Pendefinisian hukum adalah sesuatu yang rasional dan perlu untuk menjaga konsep bahwa hukum adalah besar dan tidak pernah berakhir. Sesuatu yang pasti adalah kehidupan manusia dalam bermasyarakat memerlukan hukum dalam menjaga ketertiban dan mewujudkan keadilan. Suatu pengertian dapat diperoleh dalam *The Oxford English Dictionary*, yang menyebut hukum adalah kumpulan peraturan (*the body of rules*), baik peraturan tersebut bersumber dari undang-undang resmi maupun adat yang oleh suatu negara atau masyarakat dipandang sebagai mengikat bagi anggota atau warganya.

Pemaknaan hukum ternyata juga dipengaruhi oleh gagasan yang berkembang sesuai dengan masanya. Menurut Roscoe Pound, gagasan untuk apa hukum itu diadakan terkandung atau tidak dapat dilepaskan dari gagasan tentang apa hukum itu sesungguhnya. Roscoe Pound mengemukakan tidak kurang dari dua belas konsepsi mengenai hukum yang masing-masing konsepsi dapat dibeda-bedakan. *Pertama*, hukum dipandang sebagai kaidah atau seperangkat kaidah yang diturunkan Tuhan untuk mengatur tingkah laku manusia. *Kedua*, hukum sebagai tradisi dari kebiasaan lama yang ternyata diterima oleh para dewa yang menuntun manusia pada jalan yang aman. *Ketiga*, hukum sebagai kebijaksanaan yang dicatat para arif bijaksana pada masa lalu dalam menempuh jalan selamat, atau jalan kelakuan atau pedoman tingkah laku manusia yang disetujui Tuhan. *Keempat*, hukum dipahamkan sebagai sistem asas-asas yang ditemukan secara filsafat, yang manusia harus menyesuaikan kelakuannya dengan prinsip atau asas-asas tersebut. *Kelima*, hukum dipandang sebagai himpunan

penegasan dan pernyataan dari peraturan kesucilaan atau moral yang abadi dan tidak berubah-ubah. *Keenam*, hukum sebagai himpunan persetujuan yang dibuat manusia di dalam masyarakat yang diatur secara politis. *Ketujuh*, hukum dipandang sebagai pencerminan dari akal Ilahi yang menguasai alam semesta ini. *Kedelapan*, hukum dipahamkan sebagai himpunan perintah dari penguasa yang berdaulat di dalam masyarakat yang disusun menurut sistem kenegaraan. *Kesembilan*, hukum dianggap sebagai sistem pemerintahan yang ditemukan oleh atau berdasarkan pengalaman manusia yang menunjukkan kemauan tiap individu akan mencapai kebebasan sempurna yang sejalan dengan kebebasan serupa yang diberikan kepada individu lain. *Kesepuluh*, hukum dianggap sebagai sistem asas-asas yang ditemu-kan secara filsafat dan dikembangkan perinciannya melalui tulisan ahli hukum dan putusan pengadilan. *Kesebelas*, hukum dipahamkan sebagai sehimpunan atau sistem kaidah yang dilaksanakan kepada manusia di dalam masyarakat oleh kelompok yang berkuasa untuk mempertahankan kepentingan kelompok itu sendiri, baik dilakukan secara sadar maupun tidak sadar. *Kedua belas*, ada gagasan yang memandang hukum sebagai perintah dari prinsip-prinsip ekonomi dan sosial yang berhubungan dengan tingkah laku manusia di dalam masyarakat. Prinsip-prinsip itu ditemukan berdasar pengamatan yang dinyatakan dengan petunjuk atau perintah yang disempurnakan melalui pengalaman manusia tentang apa yang akan terpakai atau dilakukan dan apa yang tidak dilakukan dalam pelaksanaan peradilan.

Kedua belas gagasan itu merupakan persepsi yang berkembang dari masa ke masa terhadap hukum. Gagasan-gagasan itu memuat penjelasan yang rasional terhadap pemaknaan hukum yang berlaku pada suatu masa dan tempat dalam hidup bermasyarakat. Secara langsung maupun tidak langsung, perkembangan gagasan terhadap arti hukum itu tentu berkaitan juga dengan keadilan karena membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antarmanusia dan membicarakan hubungan antarmanusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian, setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan pula. Menarik ketika dikatakan salah satu pemaknaan hukum merupakan seperangkat aturan yang diturunkan Tuhan dalam mengatur kehidupan manusia, berarti merupakan pengakuan atas keberadaan hukum yang didasarkan atas wahyu. Dalam konteks ini pula hukum Islam mendapat pengakuan atas keberadaannya sebagai kaidah yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia.

Keterkaitan manusia, masyarakat, dan hukum telah ditunjukkan dalam ungkapan *ubi societas ibi ius*. Bahwa hukum terdapat dalam kehidupan manusia dalam konteks bermasyarakat. MacIver mengemukakan bahwa tanpa hukum tidak akan ada ketertiban dan tanpa ketertiban manusia akan kehilangan pedoman karena tidak tahu ke mana

mereka akan pergi dan tidak tahu apa yang akan diperbuatnya. Suatu sistem hubungan yang teratur merupakan syarat utama bagi kehidupan manusia pada semua tingkatan. Bahkan golongan yang tidak tahu hukum, bajak laut, kumpulan pencuri, gerombolan penyamun mempunyai kode hukumnya sendiri, yang tanpa itu mereka tidak bisa eksis. Tidak dapat dibayangkan bagaimana jadinya jika dalam suatu negara atau kehidupan masyarakat tidak ada hukum yang menjadi pengatur tertib tingkah laku manusia warganya. Akan terjadi kehidupan *chaos* yang menjerumuskan pada kehidupan yang saling menghancurkan, manusia menjadi serigala bagi lainnya (*homo homini lupus*) dan terjadi perang semua lawan semua (*bellum omnium contra omnes*). Tentu keadaan seperti ini tidak diinginkan dalam suatu kehidupan karena akan dapat menghancurkan dan menghilangkan eksistensi manusia itu sendiri.

Diperlukan adanya hukum yang mengatur kehidupan manusia agar tertib. Hukum sebagai norma penertib tingkah laku manusia dalam masyarakat merupakan alat untuk mencapai hakikat tujuan eksistensi manusia, yaitu kebahagiaan yang sempurna, sesuai dengan integritas kepribadiannya sebagai individu dan makhluk sosial. Hukum juga dijadikan sebagai sarana mendamaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi dalam masyarakat, seperti dikemukakan Paton, "*legal systems seem to have developed for the settlement of disputes and to secure an ordered existenc for the community.*" Hubungan antarmanusia yang dinamis dalam kehidupan bermasyarakat terkadang rentan akan terjadinya konflik dan setiap konflik harus diselesaikan untuk memulihkan kembali hubungan yang harmonis dalam kehidupan masyarakat. Dalam pemulihan konflik inilah hukum menjalankan fungsinya. Salah satu fungsi hukum yang pokok adalah menyediakan mekanisme dan tempat yang bisa dituju oleh orang untuk menyelesaikan konflik atau sengketa mereka dan merampungkannya. Di sini hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), atau sebagai sarana penegak keadilan. Penyelesaian sengketa atau konflik harus didasarkan pada keberadaan hukum yang berkeadilan (*just law*) sehingga mampu mewujudkan kedamaian dalam kehidupan bersama.

Dalam kedudukannya sebagai mekanisme pengintegrasian berbagai nilai yang terdapat dalam kehidupan bermasyarakat, hukum akan menjadi legitimasi atas berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk dapat hidup secara tertib dan adil. Dengan kata lain, hukum harus dapat memberikan kehidupan yang membahagiakan masyarakat. Posisi hukum sebagai pusat pengintegrasian, di dalamnya termasuk submekanisme penyelesaian sengketa sebagai perlengkapannya, baik secara litigasi maupun nonlitigasi. Dalam melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum mendapat asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya untuk kemudian

diolahnya menjadi keluaran yang dikembalikan kepada masyarakat. Pada saat bahan yang harus diolah itu masuk, yaitu dalam bentuk asupan yang wujudnya berupa sengketa atau konflik, maka hukum dengan otoritas dan perlengkapannya, menyelesaikan sengketa itu sehingga muncul struktur baru yang kemudian dikembalikan ke dalam masyarakat. Hukum sebagai pengintegrasian dalam konteks ini ditempatkan dalam fungsinya sebagai sarana penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) yang timbul dalam masyarakat. Pelaksanaan penyelesaian sengketa dimaksud dapat dilakukan melalui pola litigasi dalam proses peradilan atau melalui pola nonlitigasi di luar peradilan, termasuk melalui forum arbitrase syariah.

Hukum diciptakan tidak saja untuk menjadi pengaruh tingkah laku dalam kehidupan bisnis, tetapi juga sekaligus menjadi sarana penyelesaian sengketa (*dispute settlement*). Penanganan sengketa menjadi bagian penting dalam kehidupan hukum, meskipun tidak mengabaikan arti penting hukum dalam pembuatan keputusan pada situasi yang bebas sengketa. Hukum menyediakan mesin dan tempat yang bisa dituju setiap anggota masyarakat untuk menyelesaikan dan merampungkan sengketa yang terjadi di kalangan mereka, Hukum diciptakan untuk menyelesaikan sengketa atau konflik yang terjadi antarwarga masyarakat sehingga memelihara ketertiban dan keamanan menjadi fungsi pertama dari hukum, terciptanya suasana tertib menjadi syarat fundamental bagi kehidupan masyarakat yang teratur. Hukum berusaha memberikan perlindungan bagi setiap anggota masyarakat agar hak dan kepentingannya dalam hubungan sesama warga masyarakat tidak terzalimi. Perlindungan hukum ini merupakan upaya untuk mewujudkan kehidupan yang damai sejahtera sehingga setiap konflik dapat diselesaikan dengan tetap menjaga harmoni dan tidak menimbulkan disintegrasi sosial. Mencegah terjadinya disintegrasi sosial ini merupakan fungsi dan tujuan hukum yang esensial. Hukum dengan demikian memiliki otoritas yang sangat sentral dalam menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa untuk mencapai tujuan hukum sehingga kemaslahatan dan kesejahteraan dapat diwujudkan, tidak saja bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga bagi masyarakat. Pelaku bisnis berkepentingan bagi adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang diwujudkan oleh hukum untuk mengakhiri sengketa yang terjadi di antara mereka. Mekanisme penyelesaian sengketa yang dipilih pelaku bisnis adalah mekanisme yang lebih efisien dan yang menjaga keharmonisan atau silaturahmi sehingga hubungan usaha dan aktivitas bisnis yang produktif tetap dapat berjalan dengan layak. Menjadi relevan mengaitkannya dengan gagasan mengenai tujuan hukum yang dikemukakan Roscoe Pound, yakni hukum diadakan untuk menjaga ketenteraman kehidupan masyarakat, dan untuk menjaga perdamaian dalam keadaan bagaimanapun juga. Hukum bertugas memenuhi kehendak masyarakat dengan menyampingkan keinginan dan

kebutuhan perseorangan dalam mencapai keinginan bersama, yakni menginginkan keamanan yang dinyatakan sebagai tujuan ketertiban hukum.

4. KESIMPULAN

Kedudukan hukum pemerintah Kota Mataram Cq. Dinas Pariwisata Mataram dalam perjanjian kerjasama pengelolaan destinasi taman hiburan Loang Baloq adalah dalam bertindak pemerintah daerah mempunyai dua ranah hukum yang tentu mempunyai akibat hukum yang berbeda. Dalam hukum administrasi negara dikenal dengan dua kepala (*two patten*), pertama aparat pemerintah mewakili dari jabatannya sehingga harus tunduk pada hukum publik, sementara disaat yang bersamaan pemerintah juga berkedudukan sebagai wakil dari badan hukum sehingga harus tunduk pada hukum privat. Tanggungjawab para pihak dalam perjanjian kerjasama pengelolaan destinasi taman hiburan rakyat Loang Baloq tidak mengatur secara tegas masalah wanprestasi dan hak dan kewajiban para pihak. Penyelesaian perselisihan dilakukan dengan musyawarah mufakat dan jika tidak mencapai kesepakatan perselisihan tersebut akan diselesaikan melalui jalur pengadilan.

Rekomendasi yang dapat diberikan adalah Kedudukan para pihak dalam perjanjian kerjasama harus ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan kapan pemerintah sebagai pejabat publik yang tunduk pada hukum publik dan kapan pemerintah sebagai pejabat yang tunduk pada hukum privat. Tanggungjawab para pihak seharusnya ditentukan secara tegas dalam perjanjian, karena perjanjian merupakan rujukan atau pedoman para pihak dalam melaksanakan apa perjanjian. Ketentuan klausul penyelesaian perselisihan supaya ditentukan dengan jelas dalam perjanjian tentang jenis penyelesaian perselisihan yang akan ditempuh, apakah melalui mediasi, adjudikasi, arbitrase dan negosiasi.

5. REFERENSI

- Achmad Sobirin, *Privatisasi: Implikasi Terhadap Perubahan Perilaku Karyawan Dan Budaya Organisasi*, Jurnal Siasat Bisnis, Edisi Khusus Sumber Daya Manusia, 2005.
- F.A.M Stroink dalam *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction To the Indonesia Administrative Law)*, Phipuls M. Hadjon, Gadjah Mada University Press, 1996.
- Hamzah Yaqob, *Kode Etik Dagang Menurut Islam*, CV Diponegoro, Bandung, 1992.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Kumpulan Karya Tulis*, Alumni, Bandung, 2002.
- Muhammad Arifin, *Arbitrase Syariah Sebagai Pilihan Forum Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016.
- Pamudji, S, *Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Pembinaan Wilayah; Suatu Tinjauan dari Segi*

Administrasi Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

Sai'da Rusdiana dan Rizky Septiana Widyaningtyas, *Kajian Yuridis Memorandum Of Understanding Dalam Penyelenggaraan Perjanjian Kerjasama Daerah Berdasarkan PP No. 28 Tahun 2018 Tentang Kerjasama Daerah*, Mimbar Hukum, Volume 31, Nomor 3, Oktober 2019.

Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986.

Zainal Asikin, *Perjanjian Build And Transfer Antara Pemerintah Daerah Dengan Pihak Swasta Dalam Penyediaan Infrastruktur (Studi di Nusa Tenggara Barat)*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12, Nomor 3, September 2012