

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi yang sangat progresif. Pada tahun 1999 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah membawa dampak secara sistematis pada tata, proses, dan manajemen pemerintahan. Otonomi diberikan kepada Kabupaten dan Kota, sementara Pemerintahan Pusat hanya memiliki kewenangan eksklusif dalam bidang moneter, fiskal, pertahanan, keamanan, yustisi, dan luar negeri.¹

¹Kewenangan Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang berbunyi: (1) urusan wajib menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: a.perencanaan dan pengendalian pembangunan; b.perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c.penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d.penyediaan sarana dan prasarana umum; e.penanganan bidang kesehatan; f.penyelenggaraan pendidikan; g.penangulangan masalah sosial; h.pelayanan bidang ketenagakerjaan; i.fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; k.pelayanan pertahanan; l.pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m.pelayanan administrasi umum pemerintahan; n.pelayanan administrasi penanaman modal; o.penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan p.urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. (2) urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. (3) pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penataan daerah ditekankan pada pemekaran daerah atau pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB). Parameter atau indikator yang menjadi acuan utama sebagai syarat pembentukan daerah, baik persyaratan administratif, teknis maupun kewilayahan masih bersifat parsial. Dimana kepentingan daerah perdaerah masih menjadi acuan utama.

Konsekuensi dari pemekaran daerah yang paling *urgent* adalah yang berhubungan dengan pembagian aset daerah induk dan daerah pemekaran, pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri memiliki regulasi berupa Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2001 tanggal 28 November 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk. Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut dimaksudkan untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada daerah yang baru dibentuk, agar segera dilakukan penyerahan barang dan pengalihan hak serta tanggung jawab atas hutang piutang dari Provinsi/Kabupaten/Kota induk kepada daerah yang baru dibentuk.

Potensi konflik dalam proses penyerahan aset sangat tinggi sebagai akibat dari ketidakberdayaan sebuah aturan. Seringkali undang-undang tentang pembentukan suatu daerah baru, menuangkan jangka waktu penyerahan aset daerah maupun definisi aset yang harus diserahkan secara berlebihan tanpa memikirkan kondisi yang ada di lapangan atau prosesnya dipaksakan. Kepmendagri No. 42 Tahun

2001 tidak menuangkan secara jelas tentang sanksi hukum,² sementara definisi aset yang perlu diserahkan terlalu luas sehingga membuka ruang perdebatan tentang definisi aset dari perspektif ekonomi dengan definisi aset dalam kerangka hukum tersebut.

Kota Metro merupakan hasil dari pemekaran Kabupaten Lampung Tengah yang terdiri dari wilayah Kecamatan Metro Raya dan Kecamatan Bantul. Dengan dibentuknya Kota Metro sebagai akibat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Dati II Way Kanan, Kabupaten Dati II Lampung Timur, dan Kotamadya Dati II Metro, maka kota administratif dalam wilayah Kabupaten Lampung Tengah dihapus.

Setelah 13 tahun daerah Kota Metro terbentuk hasil dari pemekaran wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Lampung Tengah ternyata masih menimbulkan polemik. Permasalahan dan polemik tersebut terjadi sehubungan dengan aset daerah yang belum diserahkan oleh Lampung Tengah. Permasalahan sengketa hak atas kepemilikan sejumlah bangunan menjadi persoalan yang tak terhindarkan lagi.

Sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.42 Tahun 2001 dinyatakan bahwa barang daerah atau hutang piutang yang akan dialihkan kepada daerah yang baru dibentuk terlebih dahulu dilaksanakan inventarisasi bersama, baik administratif maupun fisik barang daerah tersebut meliputi:

1. Tanah, bangunan dan barang tidak bergerak lainnya;
2. Alat angkutan bermotor dan alat besar;

² Kepmendagri No. 42 Tahun 2001 terdiri dari 11 Pasal dan dalam Kepmendagri tersebut tidak ada 1 pasal yang menjelaskan tentang sanksi hukum yang diberikan kepada salah satu pihak yang melanggar Kepmendagri No.42 Tahun 2001.

3. Barang bergerak lainnya termasuk perlengkapan kantor, arsip, dokumentasi, dan perpustakaan.

Aset daerah yang menjadi sengketa antara Kota Metro dengan Kabupaten Lampung Tengah yaitu:³

No	Aset	Jumlah
a)	Bangunan Gedung Kantor	9 Unit ⁴
b)	Rumah Dinas	14 Unit ⁵
c)	Tanah dan Gedung	6 Unit ⁶
d)	Sarana Umum	6 Unit ⁷

Dari 35 unit aset tersebut diatas secara administratif satu unit telah diserahkan pada Pemerintah Kota Metro (Surat Bupati Lampung Tengah Nomor 590/071/11/2011 tanggal 03 Juli 2008 jo Point II.2) yaitu gedung Balai Pengujian Kendaraan Bermotor di Margorejo 16 C, tetapi belum diikuti dengan pelaksanaannya.

Tahun 2011 baru terjadi penyerahan aset Kabupaten Lampung Tengah kepada Kota Metro, yang sebelumnya dibuat dahulu MoU antara Kabupaten Lampung

³ Berita Acara Penyerahan aset Milik Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah yang berada di Wilayah Kota Metro kepada Pemerintah Kota Metro Nomor; 030/209/BA/LTD-7/2012.

⁴ Bangunan kantor yang menjadi sengketa adalah Kantor Dispenda, Kantor dan Rumah Dinas Perkebunan, Kantor Dinas Koperasi, Kantor Dinas Kehutanan, Gedung Disbun, Gedung Arsip, Kantor Dinas PMD, Kantor eks Kanin Dikbud, Kantor eks Dinas Penerangan, Kantor Dinas Koperasi eks BIPP-KPN, Kantor KPN K P dan K.

⁵ Rumah Dinas yang menjadi sengketa adalah Mess Nuwo Intan, Rumah Dinas Sekda, Rumah Dinas Perikanan, Rumah Dinas Koperasi, Rumah Dinas Kehutanan, Rumah Dinas Kesehatan, Rumah Dinas Pengairan, Rumah Dinas Bina Marga, Rumah Dinas eks Kanin Dikbud, Rumah Dinas Eks Dinas Penerangan, Mess Pengairan, Perumahan Dinas Pemda (9 Unit).

⁶ Tanah dan gedung yang menjadi sengketa terdiri dari tanah kebun PKK Ganjar Asri, tanah bangunan eks UNILA, tanah kosong (samping Dinas Kehutanan), tanah BBI, tanah sawah BBU.

⁷ Sarana umum yang menjadi sengketa adalah *workshop* PU, gedung wanita, gedung perpustakaan, gedung Kwarcab Pramuka, eks Set Dharma Wanita, lapangan tenis A B.

Tengah dengan Kota Metro. Kota Metro terpaksa membuat dan menyetujui MoU dengan Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah agar aset yang menjadi milik Kota Metro pada saat pemekaran wilayah diserahkan oleh Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah. Adapun isi MoU tersebut yaitu Kabupaten Lampung Tengah menyerahkan seluruh aset (34 tanah dan bangunan), setelah Kota Metro menerima aset dari Kabupaten Lampung Tengah, selanjutnya Kota Metro menyerahkan 15 aset tersebut secara hibah kepada Kabupaten Lampung Tengah

MoU dibuat berdasarkan Keputusan Bupati Lampung Tengah Nomor 346/KPTS/LTD.7/2011 tentang Penyerahan Aset Milik Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah Yang Berada Di Kota Metro. Dalam keputusan tersebut ditentukan bahwa Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah menyerahkan aset daerah yang berada di Kota Metro kepada Kota Metro hanya sebanyak lima belas aset daerah dari 34 aset yang menjadi objek sengketa.⁸

Berdasarkan surat keputusan tersebut diketahui bahwa apabila penyerahan aset dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka proses penyerahan aset daerah tersebut tidak membutuhkan waktu selama tiga belas tahun. MoU tersebut sebenarnya tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 18 yang menyatakan bahwa serah terima aset daerah dilaksanakan selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun terhitung sejak diresmikannya daerah yang dibentuk sesuai Kepmendagri No.42 Tahun 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk.

⁸ Pasal 7 bahwa penyerahan aset oleh pihak Kedua (dalam hlm ini adalah Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah) kepada Pihak Pertama (dalam hlm ini Pemerintah Kota Metro) dilakukan melalui prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pembagian aset daerah yang telah diatur dalam bentuk regulasi sampai level petunjuk teknis, dalam pelaksanaannya tidak mudah diterapkan dalam praktek. Daerah induk dan daerah pemekaran umumnya bertahan dalam memperebutkan aset vital yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang bernilai ekonomis tinggi yang berdampak langsung pada pendapatan asli daerah.⁹

Penyerahan aset daerah antara Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah dan Pemerintah Kota Metro telah menimbulkan sengketa lainnya yaitu mengenai penyerahan kembali aset daerah yang diberikan kepada Pemerintah Kota Metro agar dikembalikan kembali dalam bentuk hibah kepada Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa terjadinya sengketa aset daerah antara Kabupaten Lampung Tengah dan Kota Metro sebagai pemekaran Kabupaten Lampung Tengah Tahun 1999 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa aset daerah akibat terbentuknya Kota Metro sebagai pemekaran dari wilayah Kabupaten Lampung Tengah?

⁹ <http://cahwaras.wordpress.com/2010/04/25/keputusan-menteri-dalam-negeri-nomor-42-tahun-2001-tentang-pedoman-pelaksanaan-penyerahan-barang-dan-hutang-piutang-pada-daerah-yang-baru-dibentuk/>. diakses pada tanggal 1 November 2012

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis proses penyerahan aset daerah dan sengketa aset daerah antara Pemerintah Daerah Lampung Tengah dan Pemerintah Daerah Kota Metro.
2. Untuk menganalisis penyelesaian sengketa aset daerah akibat terbentuknya Kota Metro sebagai pemekaran Kabupaten Lampung Tengah.

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah paling tidak penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik untuk kepentingan praktis maupun teoritis, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan hukum khususnya Hukum Administrasi Negara yang nantinya dapat dijadikan bagian dari sumber-sumber referensi dalam pengkajian ilmu hukum dan perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan, baik bagi Pemerintah Daerah maupun instansi-instansi terkait yang berhubungan, sehingga dalam penyelesaian sengketa aset daerah sesuai dengan prosedur hukum yang ada.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini akan dititikberatkan pada pembahasan tentang penyelesaian sengketa aset daerah Kota Metro akibat dari pemekaran wilayah Kabupaten

lampung Tengah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2001 tentang pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk yang difokuskan pada proses penyerahan aset daerah tersebut yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Lampung Tengah sebagai PIHAK PERTAMA yang menyerahkan aset daerah, Pemerintah Kota Metro sebagai PIHAK KEDUA yang menerima aset daerah, dan juga Pemerintah Provinsi Lampung sebagai Mediator dalam penyelesaian sengketa. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2012.

E. Kerangka Teoretis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1) Teori Desentralisasi

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang berlaku akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut

asas otonom dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan tugas, kewenangan, dan kewajiban pemerintah daerah mengacu pada teori yang dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler, yang mengemukakan bahwa salah satu strategi yang digunakan dalam pengelolaan pemerintahan adalah dengan menerapkan konsep *reinventing government*. Mereka berpendapat bahwa terdapat beberapa syarat utama agar konsep tersebut dapat diterapkan, yaitu penyiapan aparatur pemerintahan daerah untuk mendukung operasionalisasi konsep tersebut. Penyesuaian sistem dan prosedur kerja hendaknya berorientasi pada efisiensi, penyempurnaan undang-undang Pemerintah daerah yang lebih akomodatif terhadap berbagai perubahan khususnya otonomi yang lebih luas, sehingga pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang memadai untuk berkreasi.¹⁰

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyatakan yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dengan sistem prinsip NKRI, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adapun pengertian Pemerintahan Pusat yang selanjutnya disebut pemerintah, adalah

¹⁰ Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur PEMDA & Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta; 2003, hlm.7.

Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Disamping itu, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Unsur perangkat daerah ini adalah unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas Kepala Dinas, Kepala Badan, unit-unit kerja di lapangan pemerintahan daerah yang sehari-harinya dikendalikan Sekretaris Daerah.

2) Otonomi Daerah

Sejarah otonomi daerah memang mengalami pasang surut sebagai gambaran berlangsungnya dinamika pemerintahan daerah. Perubahannya bergerak secara dinamis dari sentralistik ke desentralistik. Otonomi daerah sendiri mengandung pengertian yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara etimologis, pengertian otonomi berasal dari bahasa latin yaitu “autos” yang mempunyai arti “sendiri” dan “nomos” yang dapat diartikan sebagai “aturan”.¹¹ Kemudian secara harfiah, menurut Purwadarminto otonomi adalah hak untuk mengatur atau memerintah rumah tangganya sendiri.¹²

Otonomi daerah memberikan peluang yang besar kepada daerah. Peluang besar tersebut dikarenakan adanya penyerahan urusan yang diberikan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Hal tersebut juga dikemukakan oleh

¹¹ Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, (Jakarta; PT. Media Saran, 1987), hlm. 7

¹² Puwadarminto, WJS, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 68

A.W.Widjaja sebagai penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.¹³

b. Teori Pembagian Kekuasaan

Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada di tangan Raja. Apalagi kekuasaan itu diwarnai dengan paham teokrasi yang menggunakan prinsip kedaulatan Tuhan, maka kekuasaan Raja semakin absolut dan tak terbantahkan sebagaimana yang telah tergoreskan dalam sejarah peradaban Mesir, Yunani, dan Romawi Kuno, peradaban China, India, hingga peradaban Eropa.

Prinsip Pemisahan Kekuasaan/ *The Principle of separation of Powers/ Mabda Al-fashl Baina As-sulthaat*. Mafhum Prinsip Pemisahan/*Seperation* atau Pembagian/*Division I* Prinsip pemisahan kekuasaan merupakan asas perlawanan yang bersandar dari sistem pemerintahan demokrasi. Prinsip ini memandang perlunya memberikan jaminan kebebasan/*al-hurriyah* serta menghapus kediktatoran dan kesewenng-wenangan/*al-istibdad*. Maksudnya, prinsip ini memberikan kekuasaan Negara kepada beberapa lembaga yang berbeda dan independen tanpa memusatkan kekuasaan pada satu tangan atau lembaga. Prinsip ini tegak atas dasar:

¹³ Widjaja, 2001

- 1) Memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga khusus atau tertentu, yang mana masing-masing lembaga tersebut menjalankan tugasnya yang telah ditentukan atau ditetapkan.
- 2) Memberikan kebebasan pengaturan bagi lembaga-lembaga yang memegang kekuasaan. Akan tetapi setiap lembaga tidak dapat mengintervensi urusan lembaga lainnya dan tidak boleh menjalankan fungsi yang bukan fungsinya.

Sejarah munculnya teori pembagian kekuasaan Negara pada dasarnya,

- 1) Prinsip pemisahan kekuasaan telah lama dibicarakan pada masa sebelum masehi/*ashr al-qadim* oleh tokoh filsafat Yunani yaitu Plato (427-347 SM) dan Aristoteles (322-384 SM). Akan tetapi kemunculannya dalam bentuk yang lebih matang muncul era *modern/Ashr al-hadits* ketika terjadinya revolusi Prancis abad ke-17 tepatnya tahun 1690M oleh filsafat berkebangsaan Inggris John Locke dengan bukunya "*Pemerintahan Sipil/al-hukumah al-madinah/Civil Government*" yang selanjutnya diterangkan dalam bentuk yang jelas oleh filsuf politik Perancis Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit Des Lois/Ruh Al-Qawanin/The Spirit of Laws*" tahun 1748 yang mengikuti jalan pemikiran John Locke walau ada sedikit perbedaan.
- 2) Prinsip Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan dalam Teori Politik Kenegaraan (Konstitusional)
 - a) Pemisahan atau pembagian Kekuasaan Menurut John Locke

John Locke, ketika masa pemerintahan parlementer/*al-hukumah an-nayabiyah* dalam bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*" mengusulkan agar kekuasaan didalam Negara itu dibagi dalam organ-organ yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Menurutnyanya agar

pemerintah tidak sewenang-wenang maka harus ada pembagian kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu:

- (1) Kekuasaan Legislatif/*Sulthah Tasyri'iyah* yang membuat undang-undang;
- (2) Kekuasaan Eksekutif/*Sulthah Tanfidziyah* yang melaksanakan undang-undang;
- (3) Kekuasaan Federatif/*Sulthah Ittihadiyah* atau *Ta'ahudiyah* yaitu melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain seperti mengumumkan perang dan perdamaian, dan menetapkan perjanjian-perjanjian.

Pendapat John Locke inilah yang mendasari munculnya teori pembagian kekuasaan sebagai gagasan awal untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan absolut dalam suatu negara.

3) Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan Menurut Montesquieu

Menurut Montesquieu dengan teorinya *trias politica* membagi kekuasaan dalam tiga cabang:

- a) Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang;
- b) Kekuasaan Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang;
- c) Kekuasaan Yudikatif sebagai pengawasan terhadap jalannya undang-undang.

Klarifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive function*), dan yudikatif (*the judicial function*).

Konsep yang dikemukakan oleh John Locke dengan konsep yang sama dengan Montesquieu pada dasarnya memiliki perbedaan, yaitu:

- a) Menurut John Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili ini berarti melaksanakan

undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.

- b) Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.
- c) Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yang lebih diterima.

Menurut JJ Rousseau filsuf kelahiran Geneva/Jenewa abad 18, kekuasaan terbatas pada eksekutif yang merupakan hak rakyat semata. Kekuasaan ini tidak dilakukan kecuali hasil kesepakatan rakyat. Adapun legislatif menurutnya hanyalah penengah dan perantara rakyat dengan kekuasaan eksekutif yang menetapkan undang-undang dan tunduk sepenuhnya pada kekuasaan eksekutif yang merupakan representasi dari keinginan umum rakyat dan juga berpendapat yang sama dengan adanya kekuasaan yudikatif.

Pemikirannya ini, sebagian ahli hukum berpendapat bahwa JJ Rousseau bukanlah pendukung gagasan pembagian kekuasaan negara, karena kekuasaan negara menurutnya hanya pada rakyat yang sekaligus bertindak sebagai eksekutor dan legislatif hanyalah sebagai perantara saja.

Mengenai pembagian kekuasaan seperti yang dikemukakan Montesquieu, yang membagi kekuasaan itu menjadi tiga kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, Jimly Asshiddiqie menjelaskan lagi mengenai cabang-cabang dari kekuasaan-kekuasaan itu.

1. Teori Penyelesaian Sengketa

Ada beberapa hal yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa aset daerah akibat terbentuknya Kota Metro dari pemekaran wilayah Kabupaten Lampung Tengah yang menurut penulis perlu diuraikan dalam tesis ini sebagai landasan umumnya yakni mengenai otonomi daerah, pemekaran wilayah, serta pengelolaan aset daerah.

Sengketa yang juga dapat diartikan konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu terdapat dalam setiap masyarakat atau dengan kata lain konflik merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari kehidupan masyarakat, hal ini karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial (*social relations*). Rauf menyatakan hubungan sosial menghasilkan dua hal, yaitu:

1. Hubungan sosial yang mendatangkan manfaat bersama adalah hubungan sosial yang didiamkan oleh setiap masyarakat yang dinamakan hubungan sosial politis;
2. Hubungan sosial yang negatif yang menghasilkan konflik antara mereka yang terlibat didalamnya karena adanya pandangan bahwa satu pihak dalam hubungan sosial tersebut menganggap bahwa pihak lain memperoleh manfaat yang lebih besar dari hubungan sosial ini menimbulkan rasa ketidakadilan di dalam diri pihak (atau pihak-pihak) yang terdapat didalamnya sehingga terbentuk perbedaan mengenai manfaat dari hubungan sosial tersebut.¹⁴ Selanjutnya menurut Galtung konflik sosial sebagai salah satu bentuk produk hubungan sosial dapat dibedakan dalam tiga jenis, yaitu:¹⁵
 - a. Konflik Kultural (Kekerasan Kultural);
 - b. Konflik Struktural (Kekerasan Struktural);
 - c. Konflik Kekerasan (Kekerasan Langsung).

Dalam pandangan Galtung, kekerasan kultural adalah kekerasan yang meletigimasi terjadinya kekerasan struktural dan kekerasan langsung serta menyebabkan tindakan kekerasan dianggap wajar saja atau dapat diterima oleh masyarakat. Kekerasan struktural adalah kekerasan yang terbentuk eksploitasi

¹⁴ Maswardi Rauf, *Konsensus dan Konflik Politik: Sebuah Penjagaan Teoritis*, Direktorat Jenderal Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001, hlm.2

¹⁵ Johan Galtung, *Kekerasan Kultural: Jurnal Ilmu Sosial*, Jakarta, 2003, hlm.88-103

sistematis disertai mekanisme yang menghalangi terbentuknya kesadaran serta menghambat kehadiran lembaga-lembaga yang dapat menentang eksploitasi penindasan itu.

Kekerasan jenis ini lebih tersembunyi seperti ketidakadilan, kebijakan yang menindas, dan perundang-undangan yang diskriminatif. Kekerasan struktural ini termanifestasi dalam bentuk ketimpangan kekuasaan dan ekonomi yang menyebabkan ketimpangan kesejahteraan hidup. Kekerasan langsung adalah kekerasan yang terlihat secara langsung dalam bentuk kejadian, sehingga kekerasan jenis ini sangat mudah diidentifikasi karena merupakan manifestasi dari kekerasan kultural dan struktural. Sementara itu, Koentjaraningrat menyatakan bahwa konflik dapat terjadi yang disebabkan oleh beberapa faktor:¹⁶

1. Persaingan antara dua atau lebih suku bangsa dalam hal mendapat lapangan mata pencaharian hidup yang sama;
2. Pemaksaan unsur-unsur kebudayaan kepada warga satu suku bangsa lain;
3. Usaha mendominasi suku bangsa lain secara politis;
4. Adanya konflik terpendam antar suku-suku bangsa yang telah bermusuhan secara adat.

d. Teori Fungsi Kepala Daerah

Setiap pembicaraan mengenai organisasi negara terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai dengan pembentukannya.¹⁷

1) Fungsi Kepala Daerah

Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan roda pemerintahan. Adapun fungsi dari lembaga eksekutif ditingkat provinsi adalah:

¹⁶ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1984, hlm.354

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005, hlm.45

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c) Menetapkan peraturan yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) Mewakili daerahnya didalam maupun diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2) Fungsi DPRD

DPRD merupakan lembaga legislatif ditingkat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan sebagai mitra kerja yang sejajar. Dalam struktur pemerintahan daerah berada ditingkat provinsi maupun juga kabupaten/kota.

Adapun tugas dan wewenang dari DPRD yaitu:

- a) Memberikan persetujuan untuk daerah kabupaten bersama Kepala daerah;
- b) Membahas dan memberi persetujuan rancangan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang akan diajukan oleh Kepala Daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten/kota;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan/wakil kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dan untuk mendapat pengesahan pengangkatan dan/pemberhentian;
- e) Mewakili Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f) Memberikan pertimbangan dan pendapat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- h) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- i) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual akan menjelaskan tentang pemaknaan atau pengertian yang berhubungan erat dengan tulisan dalam penelitian ini dengan maksud untuk memberikan pemahaman atau penafsiran maka akan dijelaskan beberapa istilah yang dipakai sebagai berikut:

- a. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki wewenang dibidang perundang-undangan, dibidang pengawasan
- c. Koordinasi adalah usaha-usaha untuk menyatukan kegiatan-kegiatan dari satuan kerja organisasi, sehingga organisasi bergerak sebagai kesatuan yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas organisasi untuk mencapai tujuannya.
- d. Pemekaran daerah adalah pembentukan wilayah administratif baru ditingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya.
- e. Aset daerah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan memiliki manfaat ekonomi sosial oleh pemerintah maupun masyarakat serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya