

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Pemerintah Daerah

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan adalah kegiatan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua daya yang diperlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain.

Ditingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.<sup>1</sup> Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>2</sup> Hal itulah yang disebut dengan perangkat daerah. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani.

Hubungan pemerintahan daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

---

<sup>1</sup> Syaukani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.233

<sup>2</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm.172

## 1. Asas-Asas Otonomi Daerah

### a. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup> Secara teoritis, teori desentralisasi dipelopori oleh Van Der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek Van Netherlands Staatsrecht*. Van Der Pot membedakan desentralisasi teritorial dan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan”. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*).

Menurut pendapat Irawan Soedjito, membedakan desentralisasi ke dalam tiga kategori, yaitu “desentralisasi administrative atau dekonsentrasi”<sup>4</sup> Pengertian desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional sama dengan pengertian yang telah lazim diikuti. Pendapat Van Der Pot diatas mengenai desentralisasi administratif dan dekonsentrasi (*oembtelijk decentralitatie*), mengandung arti: “pemerintahan pusat melimpahkan sebagian dari kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang telah ada di daerah untuk dilaksanakannya.”<sup>5</sup>

Masalah desentralisasi juga berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan secara vertikal, yakni suatu preposisi yang menjelaskan pembagian kekuasaan antara

---

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>4</sup> Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm.29

<sup>5</sup> Ibid, hlm.33-34

beberapa tingkatan pemerintahan.<sup>6</sup> Dalam arti pembagian kekuasaan antara tingkatan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. sejalan dengan pendapat Julius Carl J. Frederich menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial division of power*) untuk teori pembagian kekuasaan vertikal.<sup>7</sup>

Lahirnya kebijakan desentralisasi tersebut dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri untuk kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan otonomi kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata dan bertanggungjawab. Peranan hukum yang tegas dan konsisten sangat diperlukan seiring dengan munculnya tuntutan pemekaran daerah otonom yang cenderung subjektivitas dan irasional.<sup>8</sup>

### **b. Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>9</sup> Pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat pusat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing-masing atau pejabat pusat yang bekerja di daerah, yang bersangkutan diangkat oleh pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Oleh karena itu, pejabat tersebut bertanggungjawab kepada pejabat yang

---

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm.138

<sup>7</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 15

<sup>8</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menuju Kesatuan Bangsa: Cetakan Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.15

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No.32 Tahun 2004

mengangkatnya. Konsekuensinya, pejabat daerah yang dilimpahi wewenang bertindak atas nama pemerintah pusat. Sedangkan tentang ciri khas dekonsentrasi, Smith berpendapat sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurholis menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- 2) Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- 3) Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang yang mengatur;
- 4) Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi;
- 5) Keberadaan *field administration* berada didalam hirarki organisasi pemerintah pusat;
- 6) Menentukan pola hubungan kekuasaan intra organisasi;
- 7) Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

### **c. Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu<sup>10</sup> Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dikenal juga dengan asas pembantuan (*medebewind*). Sistem *medebewind* pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom yang lebih tinggi menyerahkan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan kepada daerah otonom dibawahnya.

## **B. Aset Daerah**

### **1. Pengertian aset**

Aset adalah barang, yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak

---

<sup>10</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.32 Tahun 2004

berwujud, yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu instansi, organisasi, badan usaha atau individu perorangan.

Sedangkan pengertian Aset sebagaimana disebut dalam Buletin Teknis, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP), adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset tersebut dalam Buletin Teknis PSAP terdiri dari:

1. Aset Lancar

Kas dan setara kas, Investasi jangka pendek, Piutang dan Persediaan. Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, atau berupa kas dan setara kas.

2. Investasi Jangka Panjang

Investasi merupakan aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomik seperti bunga, dividen, dan royalti, atau manfaat sosial, sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan pada masyarakat. Investasi pemerintah dibagi atas dua yaitu investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang. Investasi jangka pendek termasuk dalam kelompok aset lancar sedangkan investasi jangka panjang masuk dalam kelompok aset nonlancar.

3. Aset tetap

Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jalan, Irigasi dan Jaringan, Aset Tetap Lainnya dan Konstruksi dalam Pengerjaan.

Aset Tetap merupakan aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum.

#### 4. Aset lainnya

Aset tak berwujud, Tagihan penjualan angsuran, TP dan TGR, Kemitraan dengan pihak ketiga dan aset lain-lain.

Aset lainnya merupakan aset pemerintah yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai aset lancar, investasi jangka panjang, aset tetap dan dana cadangan.

Sesuai Permendari No. 17 Tahun 2007, BMD digolongkan berupa barang persediaan dan barang inventaris (barang dengan penggunaannya lebih dari 1 tahun) yang terdiri dari 6 (enam) kelompok yaitu:

1. Tanah;
2. Peralatan dan Mesin;
3. Gedung dan Bangunan;
4. Jalan, Irigasi dan Jaringan;
5. Aset Tetap Lainnya; dan
6. Konstruksi dalam Pengerjaan.

Bedasarkan lingkup aset dan penggolongan BMD tersebut diatas, BMD merupakan bagian dari Aset Pemerintah Daerah yang berwujud yang tercakup dalam Aset Lancar dan Aset Tetap.

Menyangkut aset tak berwujud yang tercakup dalam Aset Lainnya, secara khusus tidak disebut dalam Permendari No. 17 Tahun 2007. Aset ini dimiliki untuk digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa atau digunakan untuk tujuan lainnya. Aset tak berwujud diantaranya berupa lisensi, hak cipta, paten dan hak lainnya serta hasil kajian/penelitian, bagaimanapun tetap perlu dilakukan penatausahaannya untuk keperluan pengelolaan BMD dalam rangka perencanaan kebutuhan pengadaan dan pengendalian serta pembinaan aset/barang daerah.

## **2.Prinsip Dasar Pengelolaan Aset Daerah**

Untuk mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi manajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen daerah yang memadai juga, dimana menurut Mardiasmo terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yakni:

- a) Adanya perencanaan yang tepat;
- b) Pelaksanaan atau pemanfaatan secara efisien dan efektif;
- c) Pengawasan.

### **C. Pemekaran Wilayah**

Sejak pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran wilayah telah menjadi bagian dari upaya percepatan pembangunan. Meskipun demikian pemekaran wilayah terkadang merupakan ambisi kelompok tertentu untuk memperoleh konsekuensi sumber daya atau kekecewaan atau hasil pembangunan sebelumnya. Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah.

Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

- a) Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
- b) Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c) Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- d) Percepatan pengelolaan potensi daerah;
- e) Peningkatan keamanan dan ketertiban.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 mengatur persyaratan yang pasti dalam pembentukan daerah otonom yang tercantum pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah syarat administratif, syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan.

Penentuan pemikiran daerah sepantasnya didasarkan pada persyaratan yang terukur dengan tiga langkah tujuan preventif:

- a) Pemekaran Daerah dimaksudkan untuk menguatkan etika profesionalisme dalam pelayanan publik pemerintah daerah kepada masyarakatnya yang akan menciptakan.
- b) Pemekaran daerah ditujukan kepada penerapan manajemen dan penguasaan teknologi oleh birokrasi pemerintah daerah untuk melayani publik;
- c) Pemekaran dilandasi asas profesionalisme, karena rentan kendali yang lebih sempit sehingga pengawasan penyelenggaraan pemerintah dapat terjamin kualitasnya.

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi suatu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah menjadi 2 atau lebih daerah otonom baru berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 hasil perubahan atas Undang-Undang No.22 Tahun 1999. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000.

Untuk melihat perkembangan suatu daerah pemekaran wilayah, diperlukan adanya perbandingan kinerja daerah tersebut sebelum dan sesudah pemekaran. Dari hak



tersebut akan terlihat apakah terjadi perubahan (kemajuan) yang signifikan pada suatu daerah setelah dimekarkan. Pendekatan semacam ini dapat dianggap kurang tepat bila tidak ada pembandingan yang setara. Disamping itu, perbandingan dilakukan antara daerah induk dan daerah otonom yang baru sehingga dapat dilihat bagaimana dampak yang terjadi di kedua daerah tersebut setelah pemekaran. Perbandingan juga dilakukan terhadap perkembangan rata-rata daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk melihat secara umum kondisi daerah otonom baru, daerah induk maupun daerah sekitarnya.

Perbandingan perkembangan pemekaran wilayah dapat dilihat pada beberapa aspek yaitu:<sup>11</sup>

- a) Kinerja perekonomian daerah;
- b) Kinerja keuangan daerah;
- c) Kinerja pelayanan publik;
- d) Kinerja aparatur pemerintah daerah

Ke-4 aspek tersebut saling terkait satu sama lain. Secara teoritis, pemekaran wilayah mendorong lahirnya pemerintahan baru, yang pada gilirannya membutuhkan aparatur untuk menjalankannya. Dalam tugasnya menjalankan fungsi pemerintahan, aparatur yang berwenang untuk mengelola keuangan yang ada agar dimanfaatkan semaksimal mungkin bagi pelayanan publik serta mendorong perekonomian daerah. Hal ini harus dilakukan melalui belanja aparatur maupun belanja modal. Pada akhirnya hal ini akan kembali pada siklus

---

<sup>11</sup> <http://ajdaoke.wordpress.com/2012/03/10/dampak-pemekaran-wilayah-terhadap-kesejahteraan-masyarakat> diakses pada 1 November 2013

keuangan daerah melalui penerimaan pajak dan retribusi, juga kembali ke masyarakat melalui pelayanan publik yang diterimanya.

Berdasarkan pemaparan diatas, dapat diketahui ada beberapa alasan suatu daerah provinsi melakukan pemekaran, alasan-alasan tersebut yaitu:

a) Alasan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat

Hal ini dijadikan alasan utama karena adanya kendala geografis, infrastruktur, dan saran perhubungan yang minim, seperti terjadi di Provinsi Bangka Belitung (pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan) dan Provinsi Irian Jaya Barat (pemekaran dari Provinsi Papua) serta pemekaran Kabupaten Keerom (pemekaran daerah Kabupaten Jayapura)

b) Alasan Historis

Pemekaran suatu daerah dilakukan karena alasan sejarah, yaitu bahwa daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu. sebagai contoh Provinsi Maluku Utara sebelumnya pernah menjadi ibukota Irian Barat, dimana Raja Ternate dinobatkan sebagai Gubernur pertama.. Disamping itu, di pulau Movotai pada Perang Dunia II merupakan ajang penghalau udara Amerika Serikat.

c) Alasan Kultural atau Budaya

Pemekaran daerah terjadi karena menganggap adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Sebagai contohnya penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, kemudian Provinsi Gorontalo dengan Sulawesi Utara, demikian pula Kabupaten Minahasa Utara yang merasa berbeda budaya dengan Kabupaten Minahasa.

d) Alasan ekonomi

Dimana pemekaran daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan di daerah. Kondisi seperti ini terutama terjadi di Indonesia Timur seperti Papua (Keerom) dan Irian Jaya Barat (Kabupaten Sorong), dan pemekaran yang terjadi di daerah lainnya seperti Kalimantan Timur (Kutai Timur), Sulawesi Tenggara (Konawe Selatan), Sumatera Utara (Serdang Bedagai), dan Lampung (Tanggamus).

e) Alasan Anggaran

Pemekaran daerah dilakukan untuk mendapatkan anggaran dari pemerintah. Sebagaimana diketahui daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama tiga tahun dan mendapatkan Dana Pemerintah Pusat (DAU dan DAK).

f) Alasan Keadilan

Dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya pemekaran daerah diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan publik dan pemerataan pembangunan. Contoh pemekaran daerah Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

g) Alasan Politik

Secara politik adanya pemekaran daerah meredakan ketegangan vertikal maupun horizontal di daerah serta demokratisasi. Selain itu, terdapat kemungkinan juga bahwa daerah yang baru terbentuk berdiri didasarkan pada kepentingan atau prakarsa penguasa.<sup>12</sup>

h) Alasan Sosiologis

---

<sup>12</sup> Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.11

Secara sosiologis pemekaran daerah atau terbentuknya daerah otonom baru karena daerah tersebut berdiri didasarkan pada aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.<sup>13</sup>

#### i) Alasan Yuridis

Secara yuridis terbentuknya daerah otonom baru karena daerah tersebut berdiri didasarkan pada terpenuhinya syarat-syarat administratif, teknis dan atau organisasi semi-mandiri (instansi vertikal) atau kepada pihak swasta.<sup>14</sup>

### **D. Fungsi Kepala Daerah Dan DPRD**

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 dari wadah itu sesuai maksud pembentukannya.<sup>15</sup>

#### **1. Fungsi Kepala Daerah**

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

- 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;

---

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, Sengketa, *Op Cit*, hlm. 45

- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2. 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.

## **E. Penyelesaian Sengketa**

Dalam rangka meminimalisir sengketa antar daerah, baik itu di daerah tingkat provinsi maupun kabupaten, maka Pemerintah Pusat mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pembinaan dengan menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintah daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain

berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penanggulangan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lainnya yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang No.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan penyelesaian sengketa, menjelaskan bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan dengan cara;

1. Litigasi adalah suatu pola penyelesaian sengketa yang terjadi antara para pihak yang bersengketa, di mana dalam penyelesaian sengketa itu dilaksanakan oleh pengadilan dan putusannya bersifat mengikat.
2. Non litigasi atau penyelesaian sengketa diluar pengadilan yaitu melalui cara perundingan, mediasi, perwasitan. Perundingan (negosiasi) adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan di antara pihak-pihak yang bersengketa tanpa melibatkan pihak ketiga. Pihak-pihak yang bersengketa harus dapat membangun kesepakatan. Mediasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak yang bersengketa dalam mencapai persetujuan. Arbitrase adalah bentuk penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga yang dipilih oleh masing- masing yang bersengketa.

#### **F. Koordinasi Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lainnya yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi

dan efektivitas pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan. Kerjasama dapat diwujudkan dalam bentuk badan bekerjasama dengan pihak ketiga. Kerjasama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapat persetujuan DPRD.<sup>16</sup>

Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.

Untuk pengelolaan kerjasama Pasal 198 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyatakan bahwa:

1. Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, gubernur menyelesaikan perselisihan yang dimaksud;
2. Apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antar provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan yang dimaksud;
3. Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final.

Sebagaimana pelaksanaan ketentuan tersebut diatas telah dibuat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Bab II mengatur mengenai kerjasama daerah. Bagian kesatu prinsip kerjasama. Pasal 2 menentukan kerja sama daerah dilakukan dengan prinsip:

1. Efisiensi;

---

<sup>16</sup> Pasal 194 ayat (1) (2) (3) (4) Undang-Undang No.32 Tahun 2004

2. Efektivitas;
3. Sinergi;
4. Saling menguntungkan;
5. Kesepakatan bersama;
6. Itikad baik;
7. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
8. Persamaan kedudukan;
9. Transparansi;
10. Keadilan;
11. Kepastian hukum;
12. Kordinasi antar kepala daerah.

Khusus mengenai peran gubernur, undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa gubernur memiliki peran ganda, yaitu sebagai pemangku dan pelaksana desentralisasi, dan sebagai pemangku dan pelaksana dekonsentrasi, atau wakil dari pemerintah pusat. Dengan demikian akuntabilitas seorang gubernur adalah kepada rakyat yang memilihnya dan kepada presiden selaku kepala negara. Dalam melaksanakan tugasnya gubernur mendapatkan dana dari dua sumber, yakni APBD dan APBN dalam bentuk dana dekonsentrasi.

Gubernur memiliki peran ganda dalam melaksanakan tugas kerangka dekonsentrasi yang meliputi:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota;
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi, kabupaten/kota.

Rapat koordinasi secara berkala dengan para Bupati dan Walikota, akan menciptakan mekanisme kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan.



Untuk lebih sempurnanya pelaksanaan dekonsentrasi tersebut maka strategi yang harus dilakukan oleh Gubernur meliputi:

1. Bertindak tanggap sebagai wakil pusat, tidak bergantung kepada pemerintah pusat;
2. Melakukan rapat koordinasi secara berkala dengan Bupati dan Walikota untuk pembinaan dan pengawasan serta mengoordinasikan hal-hal yang menyangkut kepentingan nasional (*national interest*);
3. Sebagai motivator, mediator, dan fasilitator bagi kabupaten/kota; dan
4. Fokus utama bukan kepada implementasi kebijakan terjadi pada koordinasi.

Dengan menjalankan tugas yang berfokus sebagai wakil pemerintah pusat maka akan terjadi konsekuensi kelembagaan yang ada di provinsi, yang berupa kelembagaan di provinsi harus lebih sebagai Koordinator, dan penilik (*supervisor*), bukan sebagai pelaksana; dinas-dinas dan badan-badan serta lembaga-lembaga di provinsi diarahkan kepada pengawasan kepatuhan (*compliance*) kabupaten/kota dan terhadap urusan wajibnya sesuai dengan standar pelayanan minimum (SPM).

Semua upaya tersebut selain untuk mendudukkan peran dan tugas gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada juga sebagai antisipasi terhadap tantangan yang dihadapi bangsa dan daerah pada umumnya, tantangan tersebut dapat dikategorikan dalam dua hal yakni dari dalam dan dari luar, keduanya menyangkut kesadaran dan kepedulian masyarakat atas hak hidup dan penghidupan yang layak dan baik, persaingan dengan negara lain dalam era perdagangan bebas dan globalisasi

Dengan telah berubahnya paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan maka peran daerah dalam pembangunan akan menjadi;

1. bersifat fasilitatif dan katalistik (*to steer not to row*);
2. Bertindak efisiensi, dengan jalan;

- a. Meningkatkan pelayanan;
- b. Meningkatkan akuntabilitas;
- c. Mengurangi hambatan birokrasi; serta
- d. Bersikap terbuka.

Dalam meningkatnya daya saing serta menarik minat pemodal untuk menanamkan modalnya di Indonesia, khususnya di daerah maka berbagai kejelasan dan kepastian yang diinginkan oleh swasta, meliputi:<sup>17</sup>

- 1. Kemudahan perizinan;
- 2. Kepastian sistem retribusi dan perpajakan;
- 3. Kepastian dan kemudahan masalah pertanahan;
- 4. Tersedianya informasi tata ruang dan tata guna tanah;
- 5. Tersedianya sarana, prasarana, dan utilitas perkotaan;
- 6. Tersedianya sumber energi;
- 7. Tersedianya fasilitas informatika dan telekomunikasi;
- 8. Mudahnaya dan tersedianya informasi sumber daya (alam, manusia, buatan).

Untuk menghadapi berbagai tantangan dan dalam meningkatkan daya saing nasional maka langkah strategis yang harus dilakukan daerah meliputi:

- 1. Melakukan identifikasi kekuatan dan kelemahan manajemen kelembagaan
- 2. Mengupayakan pencerahan dan pemberdayaan masyarakat;;
- 3. Menciptakan keterbukaan dan akuntabilitas;
- 4. Menerapkan profesionalisme manajemen daerah;
- 5. Melakukan peningkatan pelayanan; dan
- 6. Melakukan penegakan hukum.

## **G. Koordinasi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

---

<sup>17</sup> <http://pasarjana.esaunggul.ac.id/index.php?option=content&view=article&id=239:peran-gubernur-dalam-konteks-desentralisasi-dan-otonomi-daerah&catid=57:article&limited=80>  
diakses tanggal 5 November 2013

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pemisahan antara kekuasaan lembaga legislatif dan eksekutif adalah sejajar. Meskipun memiliki fungsi yang berbeda tetapi sifatnya dari fungsi tersebut saling mengisi sehingga diperlukan kordinasi yang baik agar keduanya dapat berjalan bersama. Hubungan kordinasi tersebut sesuai dengan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 bahwa keduanya sebagai mitra sejajar yang hanya melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam proses pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat hubungan yang sangat koordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah tersebut adalah:

1. Hubungan dalam kewenangan membuat peraturan daerah (Perda) sesuai dengan Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004;
2. Hubungan dalam penyusunan anggaran APBD, dimana Kepala Daerah harus mendapat persetujuan DPRD dalam laporan maupun pengesahan anggaran DPRD tahun berikutnya;
3. Hubungan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebenarnya merupakan manifestasi dari mekanisme *check and balances* dalam sistem demokrasi.

Implementasi atau penerapan fungsi-fungsi yang dimiliki DPRD yang terdiri dari fungsi legislasi, anggaran, dan juga pengawasan secara simulasi berpengaruh terhadap kinerja kepala daerah.