

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemekaran daerah merupakan implementasi dari desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan, yang secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam dua variabel penting yakni peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan peningkatan model demokrasi lokal.¹ Desentralisasi juga dinilai merupakan antitesis dari ajaran pengelolaan pemerintahan, sebagai konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi pilihan akibat ketidakmungkinan sebuah negara dengan wilayah yang luas dan berpenduduk banyak untuk mengelola manajemen pemerintahan secara sistematis.²

Pasal 33 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/ kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru. Pemekaran daerah harus didasari pada 2 (dua) persyaratan, yaitu persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Dengan persyaratan tersebut, diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh dan berkembang serta mampu menyelenggarakan

¹ Eko Prasojom, 2006, *Desentralisasi dan Pemekaran Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Depok, Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI, hlm. 2

² Tri Ratnawati, 2009, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terdeteksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 10.

otonomi daerah dalam rangka mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan publik, tata kelola pemerintahan, daya saing nasional dan daya saing daerah serta memelihara keunikan adat istiadat, tradisi dan budaya daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu dengan adanya pemekaran daerah pelayanan publik menjadi efisien dan efektif dikarenakan melalui otonomi daerah terjadi optimalisasi hierarki, dimana penyediaan pelayanan publik yang dilakukan oleh institusi memiliki kedudukan lebih dekat dengan masyarakat sehingga keputusan-keputusan strategis dapat lebih mudah dibuat, adanya penyesuaian layanan terhadap kebutuhan dan kondisi yang ada ditingkat lokal, adanya tingkat perawatan terhadap infrastruktur yang ada melalui alokasi anggaran yang sesuai kebutuhan dan kondisi wilayahnya.³

Pemekaran daerah tidak selalu berjalan sesuai dengan harapan. Pembentukan daerah pada dasarnya dilakukan dengan tujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, justru pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru di daerah. Permasalahan yang sering muncul akibat pembentukan daerah otonomi baru adalah masalah penyerahan aset atau distribusi aset dari daerah induk kepada daerah otonomi baru.

Penyelesaian permasalahan ini perlu strategi yang baik dalam menyelesaikan distribusi aset mengingat antar satu daerah kabupaten/ kota dengan lainnya berbeda pada

³ Eko Prasojom, *Op.Cit.*, hlm. 6.

keterhubungan yang erat dan saling ketergantungan (*interdependensi*).⁴ Adapun masalah sebagai akibat dari pemekaran wilayah dan distribusi barang (aset) daerah diantaranya adalah:⁵

1. Batas Adminstratif dan Aspek Legal
 - a. Penerapan batas-batas administratif antar provinsi (terutama provinsi baru) dan antar kabupaten/ kota dalam satu provinsi, berimplikasi pada aspek legal dan pengelolaan potensi ekonomis aset (kekayaan) daerah.
 - b. Pengelolaan atas infrastruktur publik, misalnya jalan raya, jembatan, sungai, dll. yang berhubungan dengan daerah lain, berimplikasi dengan aspek regulasi lokal, misalnya dalam penetapan perda tertentu.
 - c. Kemungkinan terjadinya saling klaim antar daerah kabupaten/ kota terhadap wilayah tertentu yang memiliki potensi ekonomi yang strategis.
2. Pengelolaan Aset Strategis
 - a. Dikelola oleh BUMN atau PMA, misalnya minyak dan bahan tambang lainnya.
 - b. Pembagian hasil secara ekonomis tidak seimbang/ adil.
 - c. Risiko kerusakan lingkungan (ekosistem) dan sosio-ekonomi yang lebih dirasakan oleh masyarakat lokal.
3. Pengelolaan Aset

⁴ Doli D. Siregar, 2004, *Manajemen Aset: Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO's pada Era Globalisasi & Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 559

⁵ *Ibid*, hlm. 560.

Belum dimilikinya visi dan konsep yang memadai tentang aset dan manajemen aset serta kawasan, berimplikasi pada manajemen aset lebih ditekankan pada kebutuhan administratif, ketimbang proses untuk mendukung pengambilan keputusan strategis.

Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menyatakan pada daerah yang baru terbentuk, maka aset/ barang milik daerah atau yang dikuasai dan atau yang dimanfaatkan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/ kota induk yang lokasinya berada dalam wilayah daerah yang baru dibentuk, wajib diserahkan dan menjadi milik daerah yang baru dibentuk begitupun dengan hutang piutang. Pelaksanaan penyerahan ini dilakukan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak peresmian provinsi/ kabupaten/ kota yang baru dan dalam hal aset daerah kabupaten induk yang bergerak dan tidak bergerak serta utang piutang yang akan diserahkan kepada kota yang baru dibentuk yang cakupan wilayahnya merupakan ibukota kabupaten, penyerahan dapat dilakukan secara bertahap dan paling lama 5 (lima) tahun sejak ditetapkannya ibukota kabupaten induk yang baru.

Penyerahan aset daerah tersebut berdasarkan analisis BPK terhadap pemenuhan kewajiban pada masa transisi pemekaran daerah dari tahun 2001-2007 mencatat beberapa daerah yang timbul sengketa aset/ barang milik daerah dengan daerah induknya. yaitu Kabupaten Karimun, Kota Tanjung Pinang, Kota Tasikmalaya, dan Kabupaten Kepahiang. Hal ini terjadi karena pelimpahan dan dokumentasi yang tidak memadai serta belum adanya kesepakatan jumlah dan nilai aset yang diserahkan,

ketidاكلengkapan berita acara pelimpahan aset, dan juga dokumen pendukung lain dari daerah induknya.⁶

Permasalahan sengketa aset daerah juga terjadi di Kota Palopo dimana daerah tersebut sejak pembentukannya tahun 2002-2014 selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK dikarenakan persoalan aset yang belum dapat diselesaikan dengan daerah induknya yaitu Kabupaten Luwu. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK ada 62 aset berupa tanah dan gedung senilai Rp. 31,42 miliar belum jelas status kepemilikannya. Rinciannya, yakni 43 aset senilai Rp. 28,61 miliar belum ada Berita Acara Serah Terima (BAST) dari Pemerintah Kabupaten Luwu sebagai daerah induk, 8 aset senilai Rp. 2,53 miliar dicatat ganda oleh Pemerintah Kota Palopo dan Pemerintah Kabupaten Luwu, dan aset tersebut telah diperjualbelikan Pemerintah Kabupaten Luwu.⁷ Kondisi tersebut tidak hanya merugikan Pemerintah Kota Palopo, tetapi juga merugikan Pemerintah Kabupaten Luwu. Karena itu, sampai masalah 62 aset yang belum jelas status kepemilikannya belum terselesaikan, maka Pemkot Palopo dan Pemkab Luwu tidak akan pernah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

⁶ Tim Analisa BPK & Iman Sugema, “Analisis Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Mengenai Pemenuhan Kewajiban Pembiayaan Pada Masa Transisi Pemekaran Daerah”, diakses dari [http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd Analisis tentang Transisi Pemekaran Daerah2013_0308092847.pdf](http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisis_tentang_Transisi_Pemekaran_Daerah2013_0308092847.pdf), pada 19 Maret 2016 Pukul 17.00 WIB.

⁷ Anonim, “Gawat! Palopo-Luwu Tak akan Pernah WTP” diakses dari <http://www.palopopos.co.id/headline/item/5756-gawat-palopo-luwu-tak-akan-pernah-wtp.html>, pada 17 Maret 2016 Pukul 14.25 WIB.

Persolaan penyerahan aset tersebut begitu banyak sehingga dapat diketahui proses transisi pemekaran daerah yang terkait dengan masalah aset sangat rentan timbulnya permasalahan. Penyerahan aset daerah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah ini juga diatur dalam UU No. 4 Tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah di Provinsi Sulawesi Barat Pasal 14 yaitu:

- (1) Bupati Mamuju bersama Pejabat Bupati Mamuju Tengah mengatur dan melaksanakan pemindahan personil, penyerahan aset serta dokumen kepada Pemerintah Kabupaten Mamuju Tengah sesuai dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mamuju dan Bupati Mamuju.
- (2) Pemindahan personil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat (enam) bulan sejak pelantikan Pejabat Bupati Mamuju Tengah.
- (3) Penyerahan aset dan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak pelantikan Pejabat Bupati Mamuju Tengah.
- (4) Personil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi pegawai negeri sipil yang karena tugas dan kemampuannya diperlukan oleh kabupaten Mamuju Tengah.
- (5) Gubernur Sulawesi Barat mengoordinasikan dan memfasilitasi pemindahan personil, penyerahan aset dan dokumen kepada Kabupaten Mamuju Tengah.
- (6) Gaji dan tunjangan pegawai sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (4), selama belum ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mamuju Tengah, dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja dari asal satuan kerja personel yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (7) Aset dan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) meliputi:
 - a. Barang milik Kabupaten Mamuju yang bergerak dan tidak bergerak dan/atau yang dikuasai atau dimanfaatkan oleh Pemerintah kabupaten mamuju Tengah yang berada dalam wilayah kabupaten Mamuju Tengah;
 - b. Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Mamuju yang berkedudukan, kegiatan dan lokasinya berada di Kabupaten mamuju Tengah
 - c. Utang piutang Kabupaten Mamuju yang digunakan untuk Kabupaten Mamuju Tengah menjadi tanggung jawab Kabupaten Mamuju Tengah; dan
 - d. Dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Kabupaten Mamuju Tengah.
- (8) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (7) tidak dilaksanakan atau belum selesai dilaksanakan oleh Bupati Mamuju, Gubernur Sulawesi Barat selaku wakil Pemerintah wajib menyelesaikan dalam waktu paling lambat 1 (satu) tahun.

- (9) Pelaksanaan pemindahan personel dan penyerahan aset serta dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan oleh Gubernur Sulawesi Barat kepada Menteri Dalam Negeri

Undang-undang Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah telah mengatur tentang penyerahan aset daerah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah namun terdapat permasalahan dimana berdasarkan LHP BPK Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Mamuju Tengah tahun 2014 terdapat penyimpangan dimana dalam penyerahan aset tidak dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga ini merupakan permasalahan yang muncul pada proses transisi daerah tersebut dalam hal penyerahan aset.

Penjelasan latar belakang permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk meneliti tentang penyerahan aset milik pemerintah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah dan menuangkannya kedalam suatu karya ilmiah dengan Judul Penyerahan Benda Milik Pemerintah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah di Provinsi Sulawesi Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah yaitu:

1. Bagaimana proses penyerahan aset Pemerintah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah?
2. Penyimpangan apa saja yang terjadi dalam proses penyerahan aset daerah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses penyerahan benda milik Pemerintah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah.
2. Untuk mengetahui penyimpangan apa saja yang terjadi dalam proses penyerahan barang milik Pemerintah Kabupaten Mamuju kepada Kabupaten Mamuju Tengah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pemerintahan daerah pada khususnya.

2. Secara Praktis

- a. Dapat digunakan pemerintah sebagai rujukan dalam membuat kebijakan mengenai pemerintahan daerah, khususnya mengenai pembentukan daerah.
- b. Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi oleh Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Mamuju Tengah terhadap proses penyerahan aset daerah yang telah dilakukan.