

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan prinsip seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam dalm Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Kata pemerintahan secara etimologis berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam Bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan.¹

¹ Utang Rosidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, hlm. 21.

Definisi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang keberadaannya dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangat penting, karena DPRD merupakan perwujudan adanya kewenangan politisi suatu daerah.² Sedangkan pemerintah daerah adalah lembaga penyelenggara pemerintahan daerah (eksekutif) yang melaksanakan tugas/ kewajiban daerah sesuai dengan fungsi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Widjaja mengungkapkan lebih lanjut definisi pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kemudian memberikan deskripsi tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan sebagai berikut:³

- a. Sistem pemerintahan terdiri dari satuan pemerintahan nasional (pusat) dan satuan pemerintahan sub-nasional (pemerintah daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan pemerintahan sub-nasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintah sub-nasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk

² Arenawati, 2014, *Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah Konsep dan Pelaksanaan di Indonesia*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm 51.

³ HAW. Widjaja, 2013, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, hlm. 37

undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri;

- b. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (*dependent*) dan di bawah (sub-ordinat) pemerintah pusat. Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak akan sepenuhnya didasarkan pada atas sentralisasi belaka;
- c. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (pluralis) yang mempunyai aspirasi beragam pula (Bhineka Tunggal Ika). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan diwilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom;
- d. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat. Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.

Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:⁴

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/ atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/ kota dan/ atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan ketiga asas pemerintahan tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik, meliputi:⁵

- a. Kepastian hukum, adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan harus berdasarkan kepada hukum yang berlaku. Semua tindakan juga berimplikasi kepada hukum. Karena itu hukum harus dijadikan pegangan dan pedoman dalam menentukan cara berperilaku;

⁴ Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 7

⁵ Dharma Setyawan Salam, 2004, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta, Djambatan, hlm. 87-88.

- b. Keadilan dan kewajaran, adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sehubungan dengan tugas yang dilakukan harus berifat adil dan wajar secara proporsional. Adil yang dimaksud adalah suatu perlakuan yang seharusnya diberikan sesuai dengan hukum yang menaunginya dan pelayanan yang harus diberikan. Wajar yang dimaksud adalah bahwa tindakan yang dilakukan tidaklah berlebihan dan tidak juga menyepelekan;
- c. Kesamaan, adalah pelayanan yang diberikan aparat pemerintah tidaklah diskriminatif berdasarkan suka atau tidak suka. Sesuai dengan persyaratan hukum yang menaunginya maka setiap warga negara atau penduduk wajib mendapatkan suatu tindakan pelayanan yang proporsional;
- d. Permainan yang layak, adalah aturan yang diberlakukan kepada setiap warga negara mengikuti pertimbangan hukum yang wajar dan tidak memberatkan;
- e. Cermat, adalah ketelitian dalam pelaksanaan tugas harus dilaksanakan agar terhindar dari permasalahan di kemudian hari.
- f. Keseimbangan, adalah tindakan yang dilakukan harus dilaksanakan dari berbagai segi secara sinergis sehingga tidak ada yang dirugikan;
- g. Pengharapan yang wajar, adalah imbalan yang didapat dari suatu pekerjaan sudah mempunyai ukuran yang baku;
- h. Motivasi keputusan, adalah setiap keputusan ada motivasi yang mendorongnya baik bersifat prefentif, *problem solving* atau pro-aktif;

- i. Kebijakan, adalah situasi dan kondisi yang berbeda-beda menyebabkan perlunya kemampuan untuk mengadaptasikan suatu tindakan terhadap lingkungan setempat;
- j. Penyelenggaraan kepentingan umum, adalah pelayanan pemerintah terutama ditujukan kepada kepentingan umum. Kepentingan umum didahulukan dari pada kepentingan kelompok, golongan atau pribadi;
- k. Perlindungan atas pandangan hidup, adalah setiap warga negara mempunyai hak atas pandangan hidupnya. Pandangan hidup bangsa haruslah diutamakan dan dibela dalam setiap tindakan aparatur pemerintah;
- l. Kordinasi dan kesatuan arah, adalah segenap tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah haruslah ditujukan kepada satu arah yaitu tujuan negara. Pembagian kerja hanyalah merupakan suatu usaha untuk pelaksanaan kerja yang efektif dan efisien. Semangat pegawai (*esprit de corps*) menjunjung kebersamaan tindakan dan kesatuan arah tindakan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Widjaja menyebutkan bahwa “pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

pinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁶

2. Perangkat dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah menurut Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut sebagai wakil walikota.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, dan lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Susunan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah (peraturan pemerintah).⁷

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, sedangkan perangkat daerah

⁶ HAW. Widjaja, *Op.cit.*

⁷ *Ibid*, hlm. 142

kabupaten/ kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pembagian urusan pemerintahan dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintah ini adalah urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintah desa. Disamping itu, di luar urusan pemerintahan seperti di atas, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam beberapa kriteria-kriteria sebagai berikut:⁸

- a. Kriteria eksternalitas, adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- b. Kriteria akuntabilitas, adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- c. Kriteria efisiensi, penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.⁹

Urusan lain yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib merupakan

⁸ HAW. Widjaja, *Op.Cit.*, hlm. 164.

⁹ *Ibid.*

urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan warga negara antara lain: perlindungan hal konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman, dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, serta pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.¹⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota atau antar pemerintah daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis. Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana yang diserahkan tersebut.¹¹

Setiap urusan pemerintahan senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, terdapat bagian yang diserahkan kepada provinsi dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/ kota.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang secara bertahap ditetapkan oleh pemerintah. Urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 165

pemerintahan yang diserahkan/ dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan yang didekonsentrasikan.¹²

Siswanto Sunarno mengemukakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah merupakan urusan dalam skala provinsi dan dalam skala kabupaten/ kota, meliputi:¹³

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan tata tertib umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penanganan bidang kesehatan;
- e. Penyelenggaraan pendidikan
- f. Penanggulangan masalah sosial;
- g. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- h. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- i. Pengendalian lingkungan hidup;
- j. Pelayanan pertanahan;
- k. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- l. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;

¹¹ Bratakusumah, Deddy S dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelengaraab Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 11.

¹² Arenawari, *Op.Cit.*, hlm. 49.

¹³ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 35.

- o. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan. Lebih lanjut dijelaskan kewenangan daerah kabupaten/ kota yaitu mencakup semua kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan. Dengan demikian, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah.¹⁴

Untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota meliputi urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Urusan pemerintahan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi dan

¹⁴ Bratakusumah, Deddy S dan Dadang Solihin, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.

kekhasan serta potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.¹⁵

B. Tinjauan Umum Pembentukan Daerah

1. Pembentukan Daerah

Otonomi daerah selalu menjadi perdebatan nasional yang berupaya menguji tentang validitas teori antara *acceptabilty* dan *capability* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pemerintah pusat lebih condong menghendaki dan mengutamakan *capability*, sedangkan pihak rakyat lebih condong kepada *acceptabilty*.¹⁶ Pendapat lain bahwa proses demokratisasi di Indonesia antara lain ditandai dengan adanya desentralisasi pemerintahan dengan wujud bertambahnya kewenangan daerah dalam mengatur (*regeling*) dan mengurus (*beschikking*) urusan rumah tangganya. Dengan kewenangan daerah otonom yang lebih besar maka pelayanan masyarakat akan semakin lancar dan cepat dikarenakan pemerintah daerah lebih dekat dan memahami aspirasi serta kebutuhan masyarakat.¹⁷

Desentralisasi pemerintah melalui pembentukan daerah otonom dipandang sebagai model pemerintahan yang dapat memperkuat kesatuan dan membuat sistem pemerintahn menjadi lebih efisien dan efektif. Secara empirik pada negara-negara otokratis yang paling efektif sekalipun ternyata melaksanakan seluruh fungsi pemerintahan melalui organ pusat secara

¹⁵ Arenawati, *Op.Cit.*, hlm. 50.

¹⁶ Siwanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 14

langsung tidak pernah dicapai. Pemusatan dan konsentrasi kekuasaan yang berlebihan ternyata menjadi sangat tidak efisien dan kegagalan mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah akan menghambat efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, menunjukkan rendahnya sensitivitas demokratis dan akuntabilitas.

Pembentukan daerah otonom didasarkan pada 4 (empat) tuntutan meliputi:¹⁸

- a. Tuntutan hukum, yaitu Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) yang dicirikan adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan (*scheidingenspreiding van machten*). Pembagian dan pemencaran kekuasaan tersebut sebagai upaya untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan pada suatu pusat pemerintahan, yang akan memberikan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran, pusat akan diringankan dalam menjalankan pekerjaan;
- b. Tuntutan negara kesejahteraan, yaitu negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memperhatikan upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak;
- c. Tuntutan demokrasi, yaitu kerakyatan atau kedaulatan adalah demokrasi yang menghendaki partisipasi daerah otonom yang disertai badan

¹⁷ Murtir Jeddawi, *Op.Cit.*, hlm. 1

¹⁸ *Ibid*

perwakilan sebagai wadah (yang memperluas) kesempatan rakyat berpartisipasi;

- d. Tuntutan ke-bhinnekaan, yaitu Indonesia, baik sosial, ekonomi maupun budaya adalah masyarakat pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan, keamanan, tidak mungkin memaksa keseragaman. Setiap keseragaman, dapat meningkatkan gangguan terhadap keamanan, keadilan dan kesejahteraan.

Direktorat Jendral Otonomi Daerah Kementrian Dalam Negeri menyebutkan 3 (tiga) faktor pemicu pemekaran wilayah meliputi:¹⁹

1. Terlalu luasnya wilayah

Wilayah kabupaten yang terlalu luas menjadi salah satu faktor pendorong tuntutan pemekaran wilayah. Apalagi luasnya daerah kabupaten tidak diimbangi dengan tersedianya infrastruktur jalan dan jembatan yang memudahkan akses warga dan tidak adanya upaya meretas daerah terisolir.

2. Faktor keadilan

Faktor ketidakadilan, juga menjadi faktor pemicu tuntutan pemekaran wilayah. Pihak yang mengusulkan pemekaran wilayah merasa,

¹⁹Anonim, “Pemekaran Wilayah Antara Harapan dan Tantangan” diakses dari <http://otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/1330-pemekaran-wilayah-antara-harapan-dan-tantangan>, pada 27 April 2016 pukul 16.30 WIB.

besarannya hasil pendapatan daerah tidak sebanding dengan kesejahteraan yang di dapatkan masyarakat di wilayahnya dan ini menimbulkan ketimpangan kesejahteraan antara satu kecamatan dengan kecamatan lainnya.

3. Lemahnya daya saing sumber daya manusia

Banyak data menunjukkan, ada daerah tertentu disebuah kabupaten mamiliki keunggulan sumber daya manusia, memiliki daya saing, mendominasi jabatan-jabatan di pemerintahan. Akibatnya ada sumber daya manusia kawasan lain merasa sulit bersaing.

Pembentukan daerah otonom baru harus didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan daerah untuk dapat tumbuh dan berkembang menjadi daerah otonom yang mandiri dan maju. Bukan hanya didasarkan atas keinginan sesaat.

2. Tujuan Pembentukan Daerah

Pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi. Potensi daerah, luas wilayah dan pertimbangan dari aspek sosial, budaya pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat

lain yang memungkinan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikan otonomi daerah.²⁰

Pendapat lain menjelaskan tujuan pembentukan daerah otonom baru meliputi:²¹

- a. Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Keadilan sosial dan dapat memberikan rasa aman;
- c. Kepastian hukum;
- d. Efektifitas dan efisiensi tugas pemerintah daerah;
- e. Memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Pembentukan daerah baru tersebut diharapkan dapat memunculkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru, mampu meningkatkan berbagai potensi yang selama ini belum tergarap secara optimal baik potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia, dapat memutus mata rantai pelayanan yang sebelumnya terpusat di satu tempat/ ibukota kabupaten atau ibukota kecamatan, memicu motivasi masyarakat untuk ikut secara aktif dalam proses pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidup.

Pembentukan daerah baru adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan yang dapat

²⁰ Siwanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 15

²¹ Restriawan, 2012, "Pemekaran Daerah Masih Perlukah?" *Majalah Warta BPK RI*, 6-17, Diakses dari http://www.bpk.go.id/assets/files/magazine/edisi-04-volii-april-2012_hal_2_22_.pdf pada 27 April 2016 pukul 17.00 WIB.

diklarifikasikan ke dalam dua variabel yakni peningkatan dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang dilakukan pemerintah sehingga melalui otonomi daerah akan terjadi optimalisasi pelayanan publik dilakukan oleh instansi yang memiliki kedudukan yang lebih dekat dengan masyarakat sehingga keputusan-keputusan strategis dapat dibuat lebih muda, adanya penyesuaian layanan terhadap kebutuhan dan kondisi yang ada di tingkat lokal, adanya tingkat perawatan terhadap infrastruktur yang ada melalui alokasi anggaran yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di wilayah masing-masing, adanya pengalihan fungsi-fungsi kebijakan, adanya peningkatan kompetisi dalam penyediaan layanan di antara unit-unit pemerintah dan antar sektor publik dan swasta berdasarkan arahan dari pemerintah daerah dapat menjadikan birokrasi yang lebih berorientasi pada daerah.

3. Syarat Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kota

Pembentukan daerah harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk, baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku. Demikian

pula bagi daerah provinsi, daerah kabupaten/ kota dapat dihapus apabila tidak mampu melaksanakan otonominya.²²

Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 78 Tahun 2007 menyebutkan pembentukan daerah kabupaten/ kota berupa pemekaran dan penggabungan harus memenuhi syarat administratif syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Syarat Administratif

Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat. Syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/ kota sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah meliputi:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/ kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota yang diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- b. Keputusan bupati/ walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;

²² Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 17

- e. Rekomendasi menteri, rekomendasi menteri ditetapkan berdasarkan hasil penelitian terhadap usulan pembentukan kabupaten/ kota yang dilakukan oleh tim yang dibentuk menteri. Tim dimaksud dapat bekerja sama dengan lembaga independen atau perguruan tinggi.

2. Syarat Teknis

Syarat teknis meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktor tersebut dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator dalam rangka pembentukan daerah.

a. Kemampuan ekonomi

Kemampuan ekonomi Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan ekonomi dalam bentuk (1) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita; (2) Pertumbuhan ekonomi; dan (3) Kontribusi PDRB terhadap PDRB total.

b. Potensi daerah

Potensi daerah merupakan perkiraan penerimaan dari rencana pemanfaatan ketersediaan sumber daya buatan, sumber daya aparatur, serta sumber daya masyarakat yang akan digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik yang dapat diukur dengan (1) Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk; (2) Rasio

kelompok pertokoan per 10.000 penduduk; (3) Rasio pasar per 10.000 penduduk; (4) Rasio sekolah SD per penduduk usia SD; (5) Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP; (6) Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA; (7) Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk; (8) Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk; (9) Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor; (10) Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga; (11) Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor; (12) Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas; (13) Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas; dan (14) Rasio pegawai negeri sipil terhadap penduduk.

c. Sosial budaya

Sosial budaya merupakan cerminan aspek sosial budaya yang diukur dengan (1) Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk; (2) Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk; dan (3) Jumlah balai pertemuan.

d. Sosial politik

Merupakan cerminan aspek sosial politik yang diukur dengan (1) rasio penduduk yang ikut pemilu legislatif penduduk yang mempunyai hak pilih; dan (2) jumlah organisasi kemasyarakatan.

e. Kependudukan

Merupakan cerminan aspek penduduk yang diukur dengan (1) Jumlah Penduduk; dan (2) Kepadatan Penduduk.

f. Luar daerah

Merupakan cerminan sumber daya lahan/ daratan cakupan wilayah yang dapat diukur dengan (1) Luas wilayah keseluruhan; dan (2) Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan.

g. Pertahanan

Merupakan cerminan ketahanan wilayah yang dapat diukur dengan karakter wilayah dari aspek (1) Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah; dan (2) Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan.

h. Keamanan

Merupakan cerminan aspek keamanan dan ketertiban daerah yang dapat diukur dengan rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk.

i. Kemampuan keuangan

Merupakan cerminan terhadap keuangan yang dapat diukur dengan (1) Jumlah PAD; (2) Rasio PDS terhadap Jumlah Penduduk dan (3) Rasio PDS terhadap PDRB.

j. Tingkat kesejahteraan masyarakat

Merupakan cerminan terhadap tingkat pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat yang dapat diukur dengan indeks pembangunan manusia.

k. Rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan

Merupakan cerminan terhadap kedekatan jarak ke lokasi calon ibukota yang dapat diukur dengan (1) Rata-rata jarak kabupaten/ kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten); dan (2) Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/ kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten).

Setiap faktor dan indikator tersebut diatas dinilai dan mempunyai bobot yang berbeda-beda sesuai dengan perannya dalam pembentukan daerah otonom yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

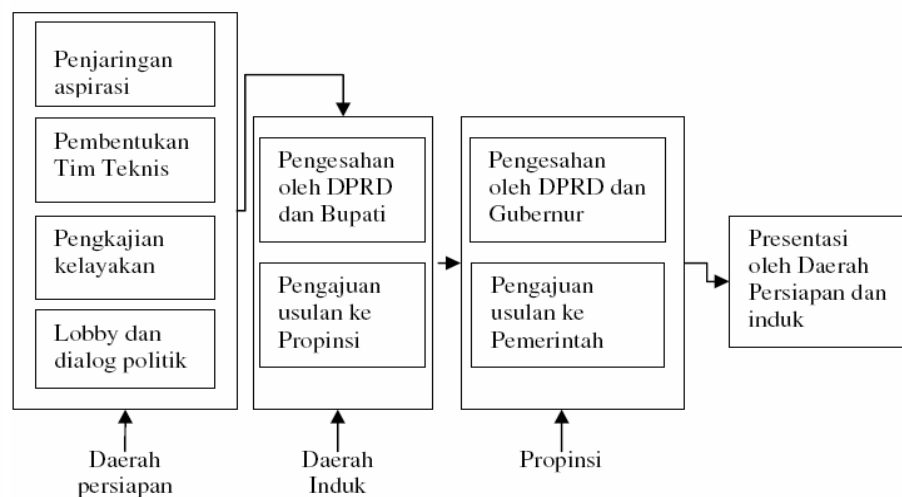
4. Tahapan Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kota

Aturan mengenai tata cara pembentukan daerah, baik yang diatur dalam PP No. 129/2000 maupun PP No. 78 Tahun 2007 sangat kental menekankan kuatnya dukungan dan inisiatif daerah dalam proses inisiasi pembentukan daerah. Hal ini terlihat jelas jika kita mengikuti alur proses inisiasi pemekaran daerah sesuai dengan Pasal 14 sampai Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2007.

Secara garis besar, pembentukan suatu daerah otonom baru dapat disimpulkan menjadi dua tahapan yaitu: Proses/ tahapan yang dijalankan oleh daerah yaitu yang terjadi di calon daerah otonom baru, yang terjadi di pemerintahan daerah kabupaten induk, dan yang terjadi di pemerintah provinsi, serta proses/ tahapan yang dijalankan di pusat.

1. Proses yang dijalankan oleh daerah

Gambar 1
Proses Pengusulan Pemekaran Wilayah di Tingkat Daerah



Sumber: Diolah dari Pasal 14 sampai 27 PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/ kota yang akan dimekarkan;

- b. DPRD kabupaten/ kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/ walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk keputusan bupati/ walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati/ walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/ kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/ kota;
 - 2) Hasil kajian daerah;
 - 3) Peta wilayah calon kabupaten/ kota; dan
 - 4) Keputusan DPRD kabupaten/ kota dan keputusan bupati/ walikota.
- e. Gubernur selaku kepala daerah provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/ kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah;
- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/ kota kepada DPRD provinsi;
- g. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/ kota; dan

h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/ kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/ kota kepada presiden melalui menteri dengan melampirkan:

- 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/ kota;
- 2) Hasil kajian daerah;
- 3) Peta wilayah calon kabupaten/ kota;
- 4) Keputusan DPRD kabupaten/ kota dan keputusan bupati/ walikota;
- 5) Keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.

2. Proses yang dijalankan oleh pusat

Inisiasi atau lahirnya keinginan pemekaran haruslah berasal dari daerah, baik dari daerah induk maupun dari masyarakat yang berada di wilayah yang akan dijadikan daerah otonom sendiri terpisah dengan daerah induknya. Pemerintah pusat dalam hal ini hanya merespon usulan pemekaran yang diajukan. Proses yang dijalankan oleh pusat sebagai respon atas usulan pemekaran adalah sebagai berikut:

- a. Dengan memperhatikan usulan gubernur, menteri dalam negeri dan otonomi daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD);
- b. Berdasarkan rekomendasi tersebut, ketua DPOD meminta tanggapan para anggota DPOD dan dapat menugaskan tim teknis sekretariat

dewan pertimbangan otonomi daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;

- c. Para anggota DPOD memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua DPOD;
- d. Berdasarkan saran dan pendapat DPOD, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota DPOD;
- e. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota DPOD menyetujui usul pembentukan daerah, menteri dalam negeri dan otonomi daerah selaku ketua DPOD mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;
- f. Apabila presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan;
- g. Pengesahan undang-undang tentang pembentukan daerah.

Setelah undang-undang pembentukan daerah diundangkan, pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik penjabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya undang-undang tentang pembentukan daerah.

C. Tinjauan Umum Aset dan Barang Milik Daerah

1. Aset

Pengertian aset secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersil (*commercial value*), atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu²³. Sedangkan menurut Dadang Suwanda aset adalah barang yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud (*tangible*) maupun yang tidak berwujud (*intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu instansi, organisasi, badan usaha atau individu perorangan.²³

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) menjelaskan aset 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 dimasa 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. Makna dari kata manfaat ekonomi diatas, merupakan potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi

²³ Dadang Suwanda, 2015, *Optimalisasi Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Bandung, PPM, hlm. 11

kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah.

Aset tersebut dalam PSAP (Pernyataan Standar Akutansi Pemerintahan) terdiri dari:

- 1) Aset lancar: kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang dan persediaan.

Suatu aset dikategorikan 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 ekonomi seperti bunga, dividen dan *royalty* 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.

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, terdiri atas aset tak berwujud, tagihan penjualan angsuran yang jatuh tempo lebih dari 12 (dua belas) bulan, aset kerjasama dengan pihak ketiga (kemitraan) dan kas yang dibatasi penggunaannya. Aset lainnya merupakan aset pemerintah yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai aset lancar, investasi jangka panjang, aset tetap dan dana cadangan.

Aset tak berwujud yang tercakup dalam aset lainnya meyangkut hal ini secara khusus tidak disebut dalam peraturan perundang-undangan. Aset ini dimiliki untuk digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa atau digunakan untuk tujuan lainnya. Aset tak berwujud diantaranya berupa lisensi dan *franchise*, hak cipta (*copyright*). Paten dan hak lainnya serta hasil kajian/penelitian, bagaimanapun tetap perlu dilakukan penatausahaannya untuk keperluan pengelolaan barang milik daerah dalam rangka perencanaan kebutuhan, pengadaan dan pengendalian serta pembinaan aset/ barang daerah.

2. Barang Milik Daerah

Pengertian barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya. Barang milik daerah sebagaimana dimaksud terdiri dari:

- a. Barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang penggunaannya berada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/ instansi/ lembaga/ pemerintah daerah yang lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Barang yang dimiliki oleh perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah lainnya yang status barangnya dipisahkan.

Barang milik daerah yang dipisahkan adalah barang daerah yang pengelolaannya berada pada perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah lainnya yang anggarannya dibebankan pada anggaran perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah lainnya. Sedangkan barang milik daerah bersumber dari:

- a. Pembentukan daerah otonom berdasarkan Undang-Undang;
- b. Pembelanjaan APBN/ APBD;
- c. Sumbangan dalam/ luar negeri;
- d. Sumbangan pihak ke III (tiga);
- e. Penyerahan dari pemerintah pusat;
- f. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- g. Swadaya masyarakat; dan
- h. Semua barang yang secara hukum dikuasai pemerintah daerah.

Barang milik daerah digolongkan berupa barang persediaan dan barang inventaris. Barang persediaan adalah barang yang segera direalisasikan, dipakai atau dimiliki dalam waktu maksimal 1 Tahun sejak tanggal

pelaporan. Sedangkan barang inventaris adalah barang yang penggunaannya lebih dari 1 (satu) tahun yang terdiri dari tanah, peralatan, mesin, gedung, bangunan, jalan, irigasi, jaringan, aset tetap lainnya serta konstruksi dalam pengerjaan. Lingkup aset dan penggolongan barang milik daerah dalam hal tersebut barang milik daerah merupakan bagian dari aset pemerintah daerah yang berwujud yang tercakup dalam aset lancar dan aset tetap.

3. Pengelolaan Aset/ Barang Milik Daerah

Pengelolaan aset/ barang milik daerah merupakan rangkaian kegiatan meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut: ²⁴

a. Perencanaan

Pada tahap ini dilakukan beberapa kegiatan sebagai berikut:

- 1) Identifikasi dan inventarisasi aset;
- 2) *Legal audit*;
- 3) *Valuation* (penilaian);
- 4) Studi potensi ekonomi dan optimalisasi aset.

b. Pemanfaatan

- 1) Digunakan untuk kepentingan langsung operasional pemda;
- 2) Dikerjasamakan (diguna-usakan) dengan pihak ketiga.

c. Evaluasi dan Monitoring

Meliputi beberapa kegiatan sebagai berikut:

- a. Penilaian kinerja aset berdasarkan kemanfaatan ekonomi aset;

- b. Pembaruan (*up-date*) *data base*;
- c. Penambahan atau penjualan aset;
- d. Penyelesaian seluruh kewajiban yang berhubungan dengan keberadaan aset.

Pengelolaan aset/ barang milik daerah ini sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat tersebut dilakukan dengan memperhatikan asas pengelolaan aset/ barang milik daerah sebagai berikut:²⁵

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengelola barang dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggungjawab masing-masing;
- b. Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparansi terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
- d. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan agar standar

²⁴ Siregar, *Op.Cit.*, hlm. 560.

²⁵ Dadang Suwanda, *Op,Cit*, hlm. 116.

kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintah secara optimal;

- e. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca pemerintah daerah.

4. Wewenang dan Tanggung Jawab Pejabat Pengelolaan Aset/ Barang Milk Daerah

- a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah yang berwenang dan bertanggungjawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan BMD mempunyai kewenangannya sebagai berikut:

- 1) Menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
- 2) Menetapkan penggunaan, pemanfaatan, atau pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/ atau bangunan;
- 3) Menetapkan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan barang milik daerah;

- 4) Menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah;
- 5) Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- 6) Menyetujui usul pemindahtanganan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
- 7) Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah berupa sebagian tanah dan/ atau bangunan dan selain tanah dan/ atau bangunan; dan
- 8) Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah dalam bentuk kerja sama penyediaan infrastruktur.

b. Pengelola Barang Milik Daerah

Pasal 5 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/ daerah. Pengelolaan barang milik daerah dilakukan oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah selaku pengelola, berwenang dan bertanggungjawab sebagai berikut:

- 1) Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan barang milik daerah;
- 2) Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/ perawatan barang milik daerah;
- 3) Mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan gubernur/ bupati/ walikota;

- 4) Mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah;
- 5) Mengatur pelaksanaan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh gubernur/ bupati/ walikota atau dewan perwakilan rakyat daerah;
- 6) Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah; dan
- 7) Melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah.

Siswanto Sunarno memberikan penjelasan mengenai pejabat pengelola barang milik daerah adalah sebagai berikut:²⁶

- 1) Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelola keuangan maupun pengelola barang daerah berwenang dan bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan serta tertib administrasi baik keuangan maupun barang milik daerah.
- 2) Sekertariat daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah berkaitan dengan peran dan fungsinya dalam membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah.
- 3) Kepala SKDP selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) maupun pejabat pengelola barang milik daerah.

c. Pengguna Barang/ Kuasa Pengguna Barang

Pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik negara/ daerah. Sedangkan kuasa pengguna barang adalah kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh pengguna barang untuk menggunakan barang yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.

Kepala biro/ bagian perlengkapan/ umum/ unit pengelola BMD bertanggung jawab mengkoordinir penyelenggaraan pengelolaan BMD yang ada pada masing-masing SKPD. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna BMD, berwenang dan bertanggung jawab:²⁷

- 1) Mengajukan rencana kebutuhan dan penganggaran barang milik daerah bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- 2) Mengajukan permohonan penetapan status penggunaan barang milik daerah yang diperoleh dari beban anggaran pendapatan dan belanja daerah dan perolehan lainnya yang sah;
- 3) Melakukan pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;

²⁶ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 20.

²⁷ Pasal 8 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.

- 4) Menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- 5) Mengamankan dan memelihara barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- 6) Mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/ atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan barang milik daerah selain tanah dan/ atau bangunan;
- 7) Menyerahkan barang milik daerah berupa tanah dan/ atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain, kepada gubernur/ bupati/ walikota melalui pengelola barang;
- 8) Mengajukan usul pemusnahan dan penghapusan barang milik daerah;
- 9) Melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
dan
- 10) Menyusun dan menyampaikan laporan barang pengguna semesteran dan laporan barang pengguna tahunan yang berada dalam penguasaannya kepada pengelola barang.

5. Mekanisme Penyerahan Aset/ Barang Milik Daerah

Penyerahan aset daerah kepada daerah yang baru dibentuk diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (PP 78 Tahun 2007) yakni tercantum pada penjelasan Pasal 5 dan juga pada Pasal 33 dan Pasal 34 PP No. 78 Tahun 2007. Dalam penjelasan Pasal 5 PP 78 Tahun 2007 disebutkan bahwa: “Aset kabupaten/ kota berupa barang yang tidak bergerak dan lokasinya berada dalam cakupan wilayah calon kabupaten/ kota wajib diserahkan seluruhnya kepada calon kabupaten/ kota, sedangkan aset yang bergerak disesuaikan dengan kebutuhan calon kabupaten/ kota.” Adapun pada pasal 33 dan pasal 34 disebutkan sebagai berikut:

Pasal 33

- (1) Aset provinsi dan kabupaten/ kota induk yang bergerak dan tidak bergerak serta utang piutang yang akan diserahkan kepada provinsi baru dan kabupaten/ kota baru, dibuat dalam bentuk daftar aset.
- (2) Aset provinsi dan kabupaten induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diserahkan paling lama 1 (satu) tahun dihitung sejak peresmian provinsi baru dan kabupaten/ kota baru.
- (3) Dalam hal aset daerah kabupaten induk yang bergerak dan tidak bergerak serta utang piutang yang akan diserahkan kepada kota yang baru dibentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4), dapat diserahkan secara bertahap dan paling lama 5 (lima) tahun dihitung sejak ditetapkannya ibukota kabupaten induk yang baru.

Pasal 34

- (1) Pelaksanaan penyerahan aset provinsi induk kepada provinsi baru difasilitasi oleh Menteri.
- (2) Pelaksanaan penyerahan aset daerah induk kepada kabupaten/ kota baru difasilitasi oleh gubernur dan bupati/ walikota kabupaten/ kota induk.
- (3) Tata cara pelaksanaan penyerahan aset daerah induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan penyerahan aset/ barang milik daerah ini kemudian diatur secara khusus dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang dan Hutang Piutang pada Daerah yang Baru Dibentuk (Kepmendagri No. 42 Tahun 2001). Berdasarkan ketentuan tersebut, 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 daerah induk yang berkaitan dengan urusan yang telah menjadi wewenang daerah dan penggunaan atau pemanfaatannya berada dalam wilayah daerah yang baru dibentuk, wajib diserahkan dan menjadi hak, kewajiban serta tanggung jawab daerah yang baru dibentuk.

Hutang piutang yang dimaksud meliputi hutang piutang jangka pendek dan jangka panjang, sedangkan barang daerah yang di maksud meliputi:

- a. Tanah, bangunan dan barang tidak bergerak lainnya;
- b. Alat angkutan bermotor dan alat besar;
- c. Barang bergerak lainnya termasuk perlengkapan kantor, arsip, dokumentasi dan perpustakaan.

Pengalihan barang daerah atau hutang piutang kepada daerah yang baru dibentuk, maka terlebih dahulu dilaksanakan inventarisasi bersama, baik administrasi maupun fisik. Barang daerah atau hutang piutang yang termasuk dalam daftar barang inventaris, daftar hutang dan daftar piutang pemerintah propinsi atau pemerintah kabupaten/ kota induk, sebelum ditetapkan penghapusannya harus dimintakan persetujuan DPRD. Daftar barang inventaris dan hutang piutang yang telah mendapat persetujuan dari DPRD tersebut, ditetapkan penghapusannya dengan keputusan kepala daerah.

Penghapusan sebagaimana dimaksud di atas kemudian daerah induk melakukan serah terima barang daerah atau pengalihan hak serta kewajiban atas hutang piutang dengan daerah yang baru dibentuk yang dituangkan dalam bentuk berita acara serah terima. Berdasarkan berita acara serah terima, maka pemerintah daerah induk mencatat penghapusan barang daerah pada buku induk inventaris barang dan hutang piutang yang telah diserahkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan daerah yang baru dibentuk mencatat barang daerah dan hutang piutang yang diterima pada buku inventaris barang, daftar hutang dan daftar piutang.

Pembiayaan yang diperlukan dalam pelaksanaan inventarisasi penyerahan barang dan pengalihan hak serta kewajiban atas hutang piutang tersebut menjadi beban APBD daerah induk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyerahan barang daerah dan pengalihan hak serta kewajiban atas hutang piutang tersebut, dilaporkan kepada menteri dalam negeri, dan pelaksanaan penyerahannya dilakukan paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal peresmian propinsi/ kabupaten/ kota yang baru dibentuk. Bagi daerah yang pelaksanaan penyerahan barang dan atau hutang piutang telah melebihi 1 (satu) tahun sejak peresmian propinsi/ kabupaten/ kota, diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan sejak ditetapkan kepmendagri tersebut.

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, penyerahannya dapat dilakukan secara bertahap dan paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak ditetapkannya ibukota kabupaten induk yang baru.