

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

2.1. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian, penulis mengadakan kajian terhadap penelitian yang terdahulu. Bertujuan sebagai penguat dalam skripsi ini, agar dapat menghubungkan berbagai sumber kajian yang relevan dengan penelitian dan juga agar memberi arahan agar tidak terjadinya plagiat dan kesamaan dalam penelitian. Penelitian yang sudah ada antara lain:

Penelitian yang pertama oleh Edgar Iver Taneo (2016) “Peran Pemerintah Kelurahan Sebagai Mediator Dalam Proses Rekonsiliasi Atas Perkelahian Antar Kelompok Di Kelurahan Oesapa Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang”. Dengan Masalah pokok dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah peran pemerintah kelurahan sebagai mediator dalam proses rekonsiliasi atas perkelahian antar kelompok di Kelurahan Oesapa?. Adapun hasil penelitian dari Peran Pemerintahan Kelurahan Sebagai Mediator Dalam Proses Rekonsiliasi Atas Perkelahian Antar Kelompok Di Kelurahan Oesapa Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang yang dikaji dalam pemetaan konflik, melakukan dengar pendapat, merumuskan alternatif penyelesaian konflik ditemukan bahwa; 1. Pemetaan konflik, hasil penelitian menunjukkan peranan dari pihak Kelurahan dalam upaya mengumpulkan data dalam rekonsiliasi perkelahian antar kelompok di Kelurahan Oesapa. 2. Melakukan dengar pendapat, Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada kesepakatan dari kelompok

pemuda Sumba dan Alor untuk berdamai pada hari Sabtu 29 Maret 2014 bertempat di Gedung Gereja Diaspora Danau Ina Oesapa, dimana terlebih dahulu sudah diadakan pertemuan untuk sepakat berdamai antar kelompok pemuda Alor dan Sumba. 3. Agenda mediasi, Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kelurahan telah melakukan mediasi dengan baik.

Asrul Aziz Lubis (2015) Meneliti tentang “Peranan Tokoh Masyarakat Dalam Mediasi Konflik (Studi kasus : Peranan Tokoh Masyarakat Dalam Mediasi Perselisihan Antar Warga Desa Tolang Jae Dengan Dusun Adian Goti Di Tapanuli Selatan)”, Penelitian ini mencoba menguraikan bagaimana Peranan Tokoh Masyarakat Dalam Mediasi Konflik yang terjadi antara Desa Tolang Jae dengan Dusun Adian Goti. Ada dua tahapan dalam proses untuk penyelesaian konflik di Desa Tolang Jae Tapanuli Selatan. Pertama, yang didominasi Negara melalui para aparat keamanan setempat untuk mengendalikan aksi kekerasan yang terjadi, namun dalam tahapannya ini gagal menghentikan suatu aksi kekerasan. Kedua, menggunakan proses mediasi dimana intervensi pihak ketiga sangat berperan penting, berhasil atau tidaknya suatu proses mediasi akan sangat tergantung dengan seberapa besar peran mediator sebagai pihak netral yang menjembatani kedua belah pihak yang berkonflik, yaitu Desa Tolang Jae dan Dusun Adian Goti di Tapanuli Selatan. Dengan peran aktif para mediator dalam proses tersebut, akan sangat membantu pihak-pihak yang berkonflik untuk kembali berkomunikasi agar dapat mengakhiri konflik secara damai. Seperti pada konflik di Desa Tolang Jae yang akhirnya dapat berakhir melalui proses mediasi tersebut.

Liony Nike Ovinda (2018), Meneliti Tentang “Peran Kepala Desa Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Perkara Pidana (Studi Pada Desa Adijaya)”. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah peran kepala desa sebagai mediator dalam penyelesaian perkara pidana, dan bagaimanakah kekuatan hukum dari hasil mediasi perkara pidana oleh kepala desa. Hasil penelitian pembahasan bahwa: (1) peran kepala desa sebagai mediator dalam penyelesaian perkara pidana telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 26 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahkan untuk lebih menekankan fungsi kepala desa sebagai penyelesaian perselisihan, Pasal 28 mengancam melalui sanksi, bagi Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. (2) Kekuatan hukum dari hasil mediasi perkara pidana oleh kepala desa melahirkan suatu kesepakatan perdamaian yang biasanya dibuat secara tertulis. Hasil persetujuan perdamaian tersebut dapat dimintakan kepada kepala desa agar hasil mediasi memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak yang membuatnya, walaupun tidak memiliki kekuatan eksekutorial layaknya akta perdamaian dalam Pengadilan.

Tabel 2.1 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dan Sekarang

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Peran Pemerintah Kelurahan Sebagai Mediator Dalam Proses Rekonsiliasi Atas Perkelahian	Persamaan penelitian terdahulu dengan	Berbeda dari lingkup penelitian dimana penelitian terdahulu

	Antar Kelompok Di Kelurahan Oesapa Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang, Oleh Edgar Iver Taneo.	penelitian penulis adalah Lurah sebagai mediator dalam menyelesaikan konflik	lebih kepada mediasi konflik sosial sedangkan penulis lebih kepada mediasi yang dilakukan oleh lurah dalam hal sengeta lahan
2	Peranan Tokoh Masyarakat Dalam Mediasi Konflik (Studi kasus : Peranan Tokoh Masyarakat Dalam Mediasi Perselisihan Antar Warga Desa Tolang Jae Dengan Dusun Adian Goti Di Tapanuli Selatan)”, Oleh Asrul Aziz Lubis	Persamaan sebagai mediator penyelesaian konflik	Perbedaan lingkup penyelesaian dimana penelitian terdahulu lebih kepada tokoh masyarakat sebagai mediator perselisihan warga sedangkan penulis lebih kepada permasalahan lahan
3	Peran Kepala Desa Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Perkara Pidana (Studi Pada Desa Adijaya). Oleh Liony Nike Ovinda	Persamaan sebagai lembaga pemerintahan dalam mediasi penyelesaian	Perbedaan pada penelitian terdahulu ialah pada penelitian kepada mediasi pada perkara pidana,

		konflik	sedangkan penelitian penulis adalah mediasi tahap awal sebelum pihak-pihak menempuh jalur hukum.
--	--	---------	--

Sumber: Data Olahan Penulis

2.2. Konsep dan Teori Pemerintahan

2.2.1. Teori Pemerintahan

Secara Etimologi kata pemerintahan berasal dari kata perintah yang kemudian mendapat awalan pe- menjadi kata pemerintah, seperti yang dijelaskan Syafi'ie dkk, berarti badan dan organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus Negara; serta mendapat akhiran -an menjadi kata pemerintahan, berarti perihal, cara, perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memilih legitimasi.¹⁶Selanjutnya Syafi'ie mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekutif dan yudikasi dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang

¹⁶ Syafiie, Inu Kencana. 2003. *Ekologi Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama.

memerintah dengan yang diperintah.¹⁷ Menurut Azizy pemerintah harus bekerja untuk kepentingan publik sehingga target dan ukuran keberhasilan adalah terwujudnya kebijakan, pelayanan serta sarana dan prasarana demi kesejahteraan dan ketentraman rakyat.¹⁸

Supriyatno mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari tentang kinerja aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan tujuan Negara.¹⁹

Menurut Rasyid, pemerintahan mempunyai tugas-tugas pokok, antara lain adalah :²⁰

- 1) Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan;
- 2) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung damai;
- 3) Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka;

¹⁷ Syafiie, Inu Kencana. 2003. *Ekologi Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama.

¹⁸ Azizy, Qadri. 2007. *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.

¹⁹ Supriyanto, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintahan*, Tangerang: RV. MediaBrilian, hlm. 9.

²⁰ Rasyid, Ryass. 2003. *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

- 4) Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah;
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan social;
- 6) Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas;
- 7) Menerapkan kebijaksanaan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislative, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit hanya mengenai lembaga eksekutif saja, yang berfungsi to execute atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Yusri Munaf lebih lanjut menjelaskan bahwa pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.²¹ Dan setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan legalitas, artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan.²²

²¹Yusri Munaf, 2016, Hukum Administrasi Negara, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, hal. 47.

²²Yusri Munaf, 2014, Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Marpoyan Tujuh, hal. 35.

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self-government*) dan pemerintahan non perwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintahan daerah yaitu: (a) Unit perwakilan dengan tujuan umum, (b) Unit non perwakilan dengan tujuan umum, (c) Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan (d) Unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus. Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekosentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtressort*) menurut undang-undang.

Jadi pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakekatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintahan (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat.

Yang dimaksud pemerintah pusat di sini adalah Presiden dan para menternya. Kewenangan yang dimaksud di sini adalah kewenangan pemerintahan, bukan kewenangan yang lain (legislatif dan yudikatif). Kewenangan pemerintahan sendiri terdiri dari dua jenis yaitu kewenangan politik dan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan.

2.2.2. Pemerintah Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945), sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang

utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.²³

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-Hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian

²³ Bagir Manan. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta. Penerbit Pusat Studi Hukum:2005.hlm.37-38.

²⁴ Rozali Abdullah. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada:2005.hlm.8.

kewenangan otonomi Kepala Daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota yaitu daerah provinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada masyarakat.²⁵

Otonomi yang bertanggungjawab yang dimaksud berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁵ HAW Widjaja. Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia. Jakarta. Raja Grafindo Persada: 2013.hlm.7

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, ada beberapa asas yang digunakan yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

a. Desentralisasi

Keberadaan dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif. Koesoemahatmadja mengemukakan bahwa desentralisasi adalah peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya.²⁶ Sedangkan tentang ciri dari desentralisasi, Smith sebagaimana dikutip oleh Josef Riwu Kaho menyebutkan sebagai berikut:²⁷

- 1) Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- 2) Fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (residual functions);
- 3) Penerima wewenang adalah daerah otonom;

²⁶Koesoemahatmadja, RDH. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Binacipta.

²⁷Kaho, Riwu. 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- 4) Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestur*) kepentingan yang bersifat lokal;
- 5) Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak;
- 6) Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkret;
- 7) Keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarki organisasi pemerintahan pusat;
- 8) Menunjukkan pola hubungan antar organisasi;
- 9) Menciptakan political *variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

b. Dekonsentrasi

Menurut Nurcholis, dekosentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus daripada sentralisasi. Dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan

adalah wewenang administrasi belaka bukan wewenang politis. Wewenang politis tetap dipegang oleh pemerintah pusat.²⁸

Rondinelli menjelaskan bahwa dekosentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administratif kepada cabang departemen atau badan pemerintahan yang lebih rendah.²⁹

Sedangkan tentang ciri dari dekosentrasi, Smith sebagaimana dikutip Nurcholis menegaskan.³⁰

- 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 di dalam hirarki organisasi pemerintah pusat.

²⁸Nurcholis. Hanif. 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta.

²⁹ Rondinelli, Dennis A. Rondinelli And G. Shabbir Cheema, (1988), "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", Dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications Inc.

³⁰Nurcholis. Hanif. 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta.

- 6) Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
- 7) Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Dalam dekosentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi saja, sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pemerintah pusat. Oleh karena itu pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing-masing atau pejabat pusat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya. Pejabat tersebut adalah 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 mengangkatnya. Konsekuensinya, pejabat daerah yang dilimpahi wewenang bertindak atas nama pemerintah pusat.

Dalam Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa dekosentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal diwilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³¹

³¹Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

c. Tugas Pembantuan

Selain asas desentralisasi dan dekosentrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dikenal juga apa yang disebut dengan asas pembantuan (*medebewind*). Di Negara Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintahan yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, *medebewind* sering disebut juga dengan sertatantra/tugas pembantuan.

Koesoemahatmadja mengartikan *medebewind* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah lebih atas untuk meminta bantuan kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.³²

Dalam menjalankan *medebewind* tersebut, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah

³²Koesoemahatmadja, RDH. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Binacipta.

yang diminta bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.

Menurut Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Propinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Propinsi.³³

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut seperti:

- 1) Politik luar negeri;
- 2) Pertahanan;
- 3) Keamanan;
- 4) Yustisi;
- 5) Moneter dan fiskal nasional; dan
- 6) Agama.

Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut

³³Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.Pasal 1 ayat 11

didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

- 1) Pendidikan.
- 2) Kesehatan.
- 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- 4) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- 5) Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
- 6) Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:³⁴

- 1) Tenaga kerja.
- 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- 3) Pangan.
- 4) Pertanahan.
- 5) Lingkungan hidup.
- 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.

³⁴Ibid. Pasal 12 ayat 2

- 7) Pemberdayaan masyarakat dan desa
- 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
- 9) Perhubungan.
- 10) Komunikasi dan informatika.
- 11) Koperasi, usaha kecil dan menengah.
- 12) Penanaman modal.
- 13) Kepemudaan dan olah raga.
- 14) Statistik.
- 15) Persandian.
- 16) Kebudayaan.
- 17) Perpustakaan.
- 18) Kearsipan.

Urusan pilihan adalah sebagai berikut ³⁵

- 1) Kelautan dan perikanan.
- 2) Pariwisata.
- 3) Pertanian.
- 4) Kehutanan.
- 5) Energi dan sumber daya mineral.
- 6) Perdagangan.
- 7) Perindustrian.
- 8) Transmigrasi

2.2.3. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan

³⁵Ibid. Pasal 12 ayat 3

sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonom ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Oleh karena itu akan dibahas pengertian otonomi, otonomi daerah dan daerah otonomi.

Dalam rangka otonomi daerah dua tugas pokok pemerintah daerah menggali dan memanfaatkan sumberdaya (manusia, alam, uang, sentra industri dan ekonomi) untuk optimalisasi pembangunan (sektor wilayah), mengembangkan dan mengoptimalkan lembaga (institusi) untuk kegiatan pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development) dan berwawasan terhadap lingkungan.

- 1) Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa otonomi daerah “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang- undangan. Dikatakan pula bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu melakukan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³⁶
- 2) Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 merupakan revisi dari UU No. 22 Tahun 1999, bahwa Otonomi Daerah tentang pemerintah daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sendiri selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukumnya yang mempunyai

³⁶ UU No. 22 Tahun 1999 *tentang Otonomi Daerah*.

batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

- 3) Otonomi Daerah 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸

Dengan demikian Otonomi Daerah adalah penyerahan hak dan wewenang yang selama ini di pegang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam rangka pengelolaan daerahnya masing-masing dengan melihat potensi dan kekhasan yang dimilikinya untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 23 tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom atau disebut juga dengan daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang

³⁷ UU No. 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintah Daerah*.

³⁸ UU No. 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*.

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonomi daerah, dan daerah otonomi diatas, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, di mana pelimpahan kewenangan oleh pemerintahan pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak, wewenang, dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampuan riil daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambaham urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan riil daerah.
- 3) Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan rumah tangga daerah.
- 4) Bahwa desentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Proses peralihan dari sistem dekosentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi

pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat serta bertujuan menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi di lingkungan organisasi pemerintahan dari sudut pandang Ilmu Administrasi Negara. *Pertama*, lebih mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang menjadi sarasannya sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistis, efektif dan efisien. *Kedua*, meringankan beban organisasi pada level yang lebih tinggi sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih setrategik. *Ketiga*, membina kemampuan bertanggung jawab demi para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematis. *Keempat*, dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggaan para pengambilan keputusan dan pelaksana keputusan pada tingkat yang lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kebanggaan ini bisa menjadi landasan bagi tertanamnya sikap dedikasi di kalangan aparatur di daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah tujuan, melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita, keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah terwujud apabila pada saat yang sama agenda demokratisasi tidak berlangsung.

Dalam penjelasan UU No. 23 Tentang Otonomi Daerah diterangkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi has kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah, salah satunya, adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan public. Persoalannya sejauhmana pemerintah daerah sudah memberikan pelayanan public yang prima sesuai dengan tujuan dari kebijakan otonomi daerah tersebut. Untuk dapat memberikan pelayanan public yang prima paling tidak tergantung pada dua faktor. *Pertama*, dukungan aparat birokrasi dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. *Kedua*, faktor kepemimpinan kepala daerah yang mendotong dan memacu agar aparaturnya bekerja maksimal sebagai abdi masyarakat dengan melakukan inovasi-inovasi untuk menggerakkan roda pemerintahan.³⁹

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping

³⁹Lili Romli, Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat lokal, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007 hal 71

itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonomi daerah yaitu sebagai berikut:⁴⁰

Pertama, adanya kesiapan SDM Aparatur yang berkeahlian. *Kedua*, adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan Pemerintahan daerah. *Keempat*, bahwa otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintah daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta.

Oleh karena itu, otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi

⁴⁰ HAW Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo, 2005, hal 10

sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian pelayanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Tujuan utama dari desentralisasi ini adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari kondisi tersebut. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Dilain pihak, dengan desentralisasi maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapanilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik, pemerintah daerah dapat berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Pemberian otonomi daerah mengemukan tiga hal yang lebih desentralistik, yaitu sebagai berikut:⁴¹

- 1) Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat
Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan dan pemberian fasilitas social seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan social yang kompleks dan bervariasi.
Pembangunan masyarakat dapat diartikan sebagai tujuan sosial yang sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatanbudaya kedamaian dan sebagainya.
- 3) Pembangunan social sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat.
- 4) Pembangunan disini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia/ rakyat (*people centered development*)

Pada masa sebelumnya, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan wewenang pemerintah daerah di bidang itu; misalnya berkenaan dengan hal perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembagunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

⁴¹ I Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta, Citra Utama, 2005, hal 64

Dengan berlakunya UU No 23 tahun 2004 tentang pemerintah daerah kewenangan-kewenangan tersebut didesentralisasikan ke daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatron, apalagi mendominasi kepentingan di daerah. Hal ini dibuktikan dengan dilimpahkannya segala urusan kepada pemerintah daerah kecuali yang menyangkut hukum dan perundang-undangan, agama, pertahanan dan keamanan, kebijakan dan politik luar negeri serta kebijakan fiskal.

2.2.4 Kelurahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengertian tentang pemerintahan daerah yakni; Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengertian pemerintah daerah terdiri dari; Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Unsur Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari:

- 1) Sekretariat Daerah
- 2) Sekretariat DPRD
- 3) Inspektorat Daerah
- 4) Dinas Daerah
- 5) Perangkat Daerah.

Sedangkan unsur Perangkat Daerah untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri dari;

- 1) Sekretariat Daerah
- 2) Sekretariat DPRD

- 3) Inspektoran Daerah
- 4) Dinas Daerah
- 5) Badan Daerah
- 6) Kecamatan (Kelurahan sebelumnya sebagai perangkat daerah pada saat ini dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan)

Sehubungan dengan hal tersebut. Terkait dengan unsur perangkat daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut:⁴²

- 1) Perangkat Daerah terdiri dari dua bentuk, yakni perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota, baik yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun yang diatur pada UU Nomor 32 Tahun 2004.
- 2) Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa unsur perangkat daerah provinsi terdiri dari 5 (lima) unsur yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, dan Badan Daerah. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 perangkat daerah provinsi hanya terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan unsur perangkat daerah kabupaten/kota pada UU Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari dari 6 (enam) unsur, yakni sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.

⁴²Rahyunir Rauf, Panduan Umum Evaluasi Kinerja Kecamatan, Marpoyan Tujuh, 2016, Pekanbaru.hal 145

3) Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, Kelurahan tidak termasuk sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, akan tetapi Kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa secara institusi kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, dan kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan. Salah satu entitas pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat adalah kecamatan. Sebagai sub sistem pemerintahan di Indonesia, kecamatan mempunyai kedudukan strategis dan memainkan peranan fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, serta kemasyarakatan.⁴³

Camat merupakan bagian dari perangkat daerah diberikan kewenangan untuk mengkoordinir penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dalam menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan juga dalam rangka penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.⁴⁴ Sedangkan Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang Camat.⁴⁵

⁴³ Sadu, Wasistiono, dkk, Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa, 2009, Fokus Media, Bandung, hal 1

⁴⁴ Rahyunir Rauf, Panduan Umum Evaluasi Kinerja Kecamatan, Marpoyan Tujuh, 2016, Pekanbaru, hal 5

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat (24)

Berdasarkan amanah dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Kelurahan yang dahulunya merupakan perangkat daerah, sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Camat.⁴⁶

Seperti telah dinyatakan di atas, bahwa kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, oleh karena itu kecamatan memiliki struktur organisasi tersendiri. Menurut Miftah Thoha (2014;3-4), bahwa; “Secara keseluruhan kebijakan penataan kelembagaan organisasi pemerintah pusat masih mengikuti cara-cara yang ditetapkan oleh pemerintah orde sebelumnya. Cuma bedanya jaman Orde Baru agak dihemat strukturnya, sekarang ini serba besar dan memakan biaya dana anggaran.” Kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, oleh karena itu kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas asal usul sekretaris daerah dari perangkat daerah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, oleh karena itu kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas asal usul sekretaris

⁴⁶Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.pasal 229 ayat (2)

daerah dari perangkat daerah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas Lurah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut;⁴⁷

- 1) Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- 2) Melakukan pemberdayaan masyarakat;
- 3) Melaksanakan pelayanan masyarakat;
- 4) Memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
- 5) Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- 6) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal di atas, maka secara umum dapat dinyatakan bahwa tugas Lurah adalah; Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan, melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat, melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat, ikut memelihara ketentraman dan ketertiban umum, ikut serta dalam memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum, melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁷Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.pasal 229 ayat (4)

Oleh karena itu, dengan terjadinya perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dari UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka juga terjadi perubahan kedudukan Kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan. Sehingga dalam penelitian ini ingin mengetahui perbandingan kedudukan kelurahan yang sebelumnya merupakan perangkat daerah sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan.

2.3 Konsep Kepemimpinan

Kepemimpinan secara harfiah berasal dari kata pimpin. Kata pimpin mengandung pengertian mengarahkan, membina atau mengatur, menuntun dan juga menunjukkan ataupun mempengaruhi. Pemimpin mempunyai tanggung jawab baik secara fisik maupun spiritual terhadap keberhasilan aktivitas kerja dari yang dipimpin, sehingga menjadi pemimpin itu tidak mudah dan tidak akan setiap orang mempunyai kesamaan di dalam menjalankan ke-pemimpinannya.

Pengertian lain menyatakan bahwa kepemimpinan adalah proses menghargai orang lain untuk memahami dan menyepakati tentang apa yang perlu untuk dilakukan dan bagaimana hal tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, dan proses memfasilitasi usaha individu atau kelompok (kolektif) untuk memenuhi tujuan-tujuan utama.⁴⁸

Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia adalah suatu jenis kepemimpinan, yaitu kepemimpinan di bidang pemerintahan atau kepemimpinan yang dijalankan

⁴⁸ Gary, A. Yulk, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, Diterjemah Oleh Jusuf Udaya, Jakarta: Prenhallindo, 1997, h. 7.

oleh pejabat-pejabat pemerintahan. Adapun pengertian dari kepemimpinan itu sendiri sering sulit didefinisikan secara tepat, oleh karena itu banyak para pakar mencoba memperkenalkan defenisinya sesuai dengan pendapatnya masing-masing, namun sebelumnya kita lihat dari asal kata dasar pimpin yang artinya bimbing atau tuntun. Dari kata pimpin lahirlah kata kerja memimpin yang artinya membimbing atau menuntun dan kata benda pemimpin yaitu orang yang berfungsi memimpin, atau orang yang membimbing atau menuntun.

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang penting dalam suatu organisasi karena dengan kepemimpinan dapat menciptakan situasi dan mengerakkan orang-orang mencapai tujuan. kepemimpinan sebagai proses pemimpin menciptakan visi dan melakukan interaksi saling mempengaruhi dengan para pengikutnya untuk merealisasikan visi. Suatu proses interaksi mempengaruhi dalam kepemimpinan membutuhkan waktu yang lamanya tergantung pada situasi altar kepemimpinan, kualitas pemimpin dan kualitas pengikut.⁴⁹

Kepemimpinan diartikan sebagai keterampilan atau kemampuan untuk mempengaruhi orang lain yang menjadi bawahan seseorang sedemikian rupa sehingga perilaku tersebut menjadi pendorong kuat bagi tindak tanduk positif demi kepentingan orang sebagai keseluruhan.⁵⁰

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, penulis mengambil suatu kesimpulan bahwa kepemimpinan merupakan suatu kemampuan dari seorang

⁴⁹ Wirawan, *Kepemimpinan: Teori, Psikologi, Perilaku Organisasi, Aplikasi dan Penelitian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hal 7

⁵⁰ S P Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan (cetakan kelima)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hal 4

pemimpin untuk mempengaruhi, mengendalikan, mengarahkan dan menggerakkan orang-orang yang dipimpinnya untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam suatu kelompok atau organisasi. Jadi kepemimpinan sangat berpengaruh dalam suatu organisasi, adapun fungsi-fungsi kepemimpinan adalah: ⁵¹

- 1) Pemimpin selaku penentu arah yang akan ditempuh dalam usaha pencapaian tujuan
- 2) Wakil dan juru bicara organisasi dalam hubungan dengan pihak-pihak di luar organisasi
- 3) Pemimpin selaku komunikator yang efektif
- 4) Mediator yang andal, khususnya dalam hubungan kedalam, terutama dalam menangani situasi konflik
- 5) Pemimpin selaku integrator yang efektif, rasional, obyektif dan netral.

Jadi kepemimpinan itu muncul dan berkembang sebagai hasil interaksi otomatis di antara pemimpin dan individu-individu yang dipimpin. Kepemimpinan itu merupakan suatu kemampuan yang melekat pada diri seseorang yang memimpin, yang tergantung dari bermacam-macam factor, baik faktor-faktor intern maupun faktor ekstern. Hubungan antara pemimpin dengan mereka yang dipimpin bukanlah hubungan satu arah tetapi senantiasa harus terdapat adanya antar hubungan (interaction), artinya bahwa seorang pemimpin harus dapat mempengaruhi kelompoknya.

⁵¹*Ibid*, hal 47

Memimpin bukanlah memaksa, melainkan mengenal sifat-sifat individu pengikut-pengikutnya sehingga ia mengetahui kualitas apa yang akan merangsang mereka untuk bekerja sebaik mungkin, mampu membangkitkan kekuatan emosional maupun rasional para pengikutnya.

2.3.1 Kepemimpinan Pemerintahan

Secara umum dapat dimaknai bahwa kepemimpinan pemerintahan adalah kepemimpinan dalam pemerintahan atau secara operasional dapat dijelaskan bahwa kepemimpinan pemerintahan adalah penerapan prinsip-prinsip dasar kepemimpinan dibidang pemerintahan. Pamudji (2009:52) berpendapat dalam hubungannya dengan kepemimpinan pemerintahan Indonesia terdapat pada setiap tingkat pemerintahan, Nasional/Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota, kecamatan dan juga tingkat pemerintahan kelurahan/desa. Lebih lanjut jika pengertian ini dikaitkan dengan pemerintahan daerah maka kepemimpinan pemerintahan daerah adalah penerapan dasar-dasar kepemimpinan pada umumnya dalam sistem pemerintahan di daerah yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Melengkapi pendapat diatas Kaloh menjelaskan bahwa berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia maka pemimpin pemerintahan adalah mereka yang dikategorikan sebagai pemimpin pada ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif maupun yudikatif.⁵² Dari sisi lain pemimpin pemerintahan dapat dibedakan menjadi pemimpin politik yang tersusun secara hirarkis mulai dari presiden yang

⁵² Johanis Kaloh, 2009, *Membangun Kepemimpinan Yang Efektif Bagi Pemerintahan Di Indonesia*, IPDN Departemen Dalam Negeri, Jakarta.hal 2

dibantu para menteri, gubernur, bupati/Wali Kota dan kepala desa/lurah dan pemimpin yang menduduki jabatan struktural yaitu mereka yang menduduki jabatan secara berjenjang yang tersusun dari eselon I, II, III, IV. Para pejabat politik dan pejabat struktural digolongkan sebagai pemimpin pemerintahan karena mereka adalah aktor pemerintahan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib dan maju serta mendapatkan pelayanan yang adil dan merata. Para pemimpin pemerintahan ini harus memiliki sifat dan perilaku yang bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat pada umumnya, siap mengorbankan diri demi membela martabat, kehormatan dan kejayaan bangsa dan negaranya serta jauh dari sifat mementingkan diri sendiri, boros, serakah, tidak dapat mengendalikan diri, dan sombong.

Dalam kaitan ini seorang pemimpin pemerintahan dituntut juga untuk mengikuti perkembangan paradigma pemerintahan, sebagaimana dipahami bahwa dewasa ini telah terjadi perkembangan paradigma dalam pemerintahan yakni bergesernya sistem pemerintahan yang digerakkan oleh Visi dan Misi, memusatkan perhatian pada keluaran (output) yang efisien bukan kepada masukan (kenaikan anggaran setiap tahun) yang mengarah kepada maksimalisasi masukan dibanding maksimalisasi keluaran. Pemerintah hendaknya berperilaku seperti dunia usaha dalam hal pelayanan masyarakat. Dimana masyarakat dipandang sebagai pelanggan yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya. Selain pemerintah lebih tepat berorientasi pada mekanisme kerja partisipatif dari pada mekanisme kerja hirarkis.

Berdasarkan beberapa pendapat menurut para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa pemimpin pemerintahan merupakan figur yang menentukan keefektifan dalam mencapai tujuan organisasi pemerintahan. Dengan kata lain pencapaian tujuan organisasi pemerintahan ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

2.3.2 Ciri-ciri dan Indikator-indikator Kepemimpinan

Ada 10 ciri utama yang mempunyai pengaruh terhadap kesuksesan kepemimpinan dalam pemerintahan antara lain sebagai berikut:⁵³

1) Kecerdasan (*Intelligence*)

Penelitian-penelitian pada umumnya menunjukkan bahwa seorang pemimpin yang mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi daripada pengikutnya, tetapi tidak sangat bebrbeda.

2) Kedewasaan, Sosial dan Hubungan Sosial yang luas (*Social maturity and Breadht*)

Pemimpin cenderung mempunyai emosi yang stabil dan dewasa atau matang, serta mempunyai kegiatan dan perhatian yang luas.

3) Motivasi diri dan dorongan berprestasi

Pemimpin secara relatif mempunyai motivasi dan dorongan berprestasi yang tinggi, mereka bekerja keras lebih untuk nilai intrinsik.

4) Sikap-sikap hubungan manusiawi

⁵³ S Reksohadiprojo dan Handoko *Organisasi Perusahaan : Teori, Struktur Dan Perilaku, ed.2, cet. 6*, Yogyakarta : BPFE UGM, 2003, hal 290-291

Seorang pemimpin yang sukses akan mengakui harga diri dan martabat pengikut-pengikutnya, mempunyai perhatian yang tinggi dan berorientasi pada bawahannya.

5) **Memiliki Pengaruh Yang Kuat**

Seorang pemimpin harus memiliki pengaruh yang kuat untuk menggerakkan orang lain atau bawahan agar berusaha mencapai tujuan kelompok secara sukarela.

6) **Memiliki Pola Hubungan Yang Baik**

Seorang pemimpin sukses mampu menciptakan pola hubungan agar individu, dengan menggunakan wewenang dan pengaruhnya terhadap sekelompok orang agar bekerja sama dalam mencapai tujuan yang dikehendaki bersama.

7) **Memiliki Sifat-Sifat Tertentu**

Seorang Pemimpin sukses memiliki sifat-sifat khusus seperti kepribadian baik, kemampuan tinggi dan kemampuan tinggi dan kemauan keras, sehingga mampu menggarakkan bawahannya.

8) **Memiliki Kedudukan atau Jabatan**

Seorang pemimpin selalu memiliki kedudukan atau jabatan dalam organisasi, baik di pemerintahan maupun di masyarakat karena kepemimpinan merupakan serangkaian kegiatan pemimpin yang tidak dapat dipisahkan dari kedudukan jabatan dan gaya atau perilaku pemimpin itu sendiri.

9) Mampu Berinteraksi

Seorang pemimpin yang baik akan selalu berinteraksi secara baik dengan sesama pemimpin, bawahan dan masyarakat yang dipimpinnya, dalam situasi dan kondisi apa pun, buruk maupun menyenangkan.

10) Mampu Memberdayakan

Seorang pemimpin yang sukses biasanya mampu memberdayakan bawahan dan masyarakat yang dipimpinnya.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa seorang pemimpin harus mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi daripada bawahannya dan mempunyai motivasi dan dorongan berprestasi yang tinggi pula.

Disamping itu untuk melihat gaya kepemimpinan seorang pemimpin dapat dilihat melalui indikator-indikator. Adapun indikator-indikator yang dapat dilihat adalah sebagai berikut :⁵⁴

1) Iklim saling mempercayai

Hubungan seorang pemimpin dengan bawahannya yang diharap-harapkan adalah suatu hubungan yang dapat menumbuhkan iklim/suasana saling mempercayai. Keadaan seperti ini akan menjadi suatu kenyataan apabila di pihak pemimpin memperlakukan bawahannya sebagai manusia yang

⁵⁴ Sondang, P.Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Jakarta: Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal 121

bertanggungjawab dan di pihak lain bawahan dengan sikap mau menerima kepemimpinan atasannya.

2) Penghargaan terhadap ide bawahan

Penghargaan terhadap ide bawahan dari seorang pemimpin dalam sebuah lembaga atau instansi akan dapat memberikan nuansa tersendiri bagi para bawahannya. Seorang bawahan akan selalu menciptakan ide-ide yang positif demi pencapaian tujuan organisasi pada lembaga atau instansi dia bekerja.

3) Memperhitungkan perasaan para bawahan

Dari sini dapat dipahami bahwa perhatian pada manusia merupakan visi manajerial yang berdasarkan pada aspek kemanusiaan dari perilaku seorang pemimpin.

4) Perhatian pada kenyamanan kerja bagi para bawahan

Hubungan antara individu dan kelompok akan menciptakan harapan-harapan bagi perilaku individu. Dari harapan-harapan ini akan menghasilkan peranan-peranan tertentu yang harus dimainkan. Sebagian orang harus memerankan sebagai pemimpin sementara yang lainnya memainkan peranan sebagai bawahan. Dalam hubungan tugas keseharian seorang pemimpin harus memperhatikan pada kenyamanan kerja bagi para bawahannya.

5) Perhatian pada kesejahteraan bawahan

Seorang pemimpin dalam fungsi kepemimpinan pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan dua hal penting yaitu hubungan dengan bawahan dan

hubungan yang berkaitan dengan tugas. Perhatian adalah tingkat sejauh mana seorang pemimpin bertindak dengan menggunakan cara yang sopan dan mendukung, memperlihatkan perhatian segi kesejahteraan mereka. Misalkan berbuat baik terhadap bawahan, berkonsultasi dengan bawahan atau pada bawahan dan memperhatikan dengan cara memperjuangkan kepentingan bawahan. Konsiderasi sebagai perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada bawahan seringkali ditandai dengan perilaku pemimpin yang cenderung memperjuangkan kepentingan bawahan, memperhatikan kesejahteraan diantaranya dengan cara memberikan gaji tepat pada waktunya, memberikan tunjangan, serta memberikan fasilitas yang sebaik mungkin bagi para bawahannya.

- 6) Memperhitungkan faktor kepuasan kerja para bawahan dalam menyelesaikan tugas-tugas yang dipercayakan padanya.

Dalam sebuah organisasi seorang pemimpin memang harus senantiasa memperhitungkan faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan kepuasan kerja para bawahan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya, dengan demikian hubungan yang harmonis antara pemimpin dan bawahan akan tercapai.

- 7) Pengakuan atas status para bawahan secara tepat dan profesional

Pemimpin dalam berhubungan dengan bawahan yang diandalkan oleh bawahan adalah sikap dari pemimpin yang mengakui status yang disandang bawahan secara tepat dan professional. Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa pengakuan atas status para bawahan secara tepat dan

professional yang melekat pada seorang pemimpin menyangkut sejauh mana para bawahan dapat menerima dan mengakui kekuasaannya dalam menjalankan kepemimpinan.

2.4. Manajemen Konflik

Menurut Kilman dan Thomas dalam Wijonobahwa konflik merupakan kondisi terjadinya ketidakcocokan antar nilai-nilai atau tujuan-tujuan yang ingin dicapai, baik yang ada dalam diri individu maupun dalam hubungannya dengan orang lain.⁵⁵ Pandangan lain juga dikemukakan oleh Suroso bahwa manajemen konflik merupakan serangkaian aksi dan reaksi antara pihak luar dalam suatu konflik.⁵⁶ Manajemen konflik termasuk pada suatu pendekatan yang berorientasi pada proses yang mengarahkan pada bentuk komunikasi (termasuk tingkah laku) dari pelaku maupun pihak luar dan bagaimana mempengaruhi kepentingan (interest) dan interpretasi. Bagi pihak luar (di luar yang berkonflik) sebagai pihak ketiga, yang diperlukannya adalah informasi yang akurat tentang situasi konflik. Hal ini karena komunikasi efektif diantara pelaku dapat terjadi jika ada kepercayaan terhadap pihak ketiga.

Alternatif penyelesaian sengketa menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para

⁵⁵ Hadi Wijono, *Manajemen Konflik; Ciri, Sumber dan Strategi Mengatasinya*, Jakarta: Rineka Cipta. 2010

⁵⁶ Suroso, *Teori dan Manajemen Konflik*, Surabaya: Tiga Serangkai, 2002

pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.⁵⁷

Menurut Wirawan Konflik adalah proses pertentangan yang diekspresikan diantara dua pihak atau lebih yang saling tergantung mengenai objek konflik, menggunakan pola perilaku dan interaksi konflik yang menghasilkan keluaran konflik.⁵⁸ Dan selanjutnya Wirawan menguraikan sejumlah indikator yang terdapat pada definisi konflik tersebut sebagai berikut:

- 1) Proses. Konflik terjadi melalui proses yang unik, artinya proses terjadinya suatu konflik berbeda dengan konflik lainnya.
- 2) Dua pihak atau lebih. Pihak yang terlibat bisa (a) antara seorang individu dengan individu lainnya, (b) antara individu dengan dan suatu kelompok individu, (c) antara kelompok individu dan kelompok individu lainnya, (d) antara suatu organisasi dan organisasi lainnya.
- 3) Saling tergantung. Pihak yang terlibat konflik saling tergantung satu sama lain. Pihak-pihak tersebut tidak bebas untuk melakukan sesuatu tanpa campur tangan atau bantuan, izin, dan merugikan atau mengurangi kebebasan pihak lain.

⁵⁷Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

⁵⁸Wirawan.2013. *Konflik dan Manajemen Konflik*, Jakarta: Salemba Humanika.

- 4) Pertentangan mengenai objek konflik. Objek konflik adalah sesuatu yang menyebabkan terjadinya konflik. Pihak yang terlibat konflik mempunyai perbedaan pendapat, yaitu sikap atau kepercayaan mengenai objek konflik.
- 5) Diekspresikan. Pertentangan akan menjadi konflik jika diekspresikan. Jika pertentangan tidak atau belum diekspresikan, maka konflik bersifat laten atau tidak kelihatan. Mungkin perbedaan pendapat mengenai objek konflik sudah terjadi, tetapi kedua belah pihak diam saja dan belum terjadi interaksi mengenai perbedaan tentang objek konflik. Konflik baru terjadi ketika perbedaan pendapat tersebut diinteraksikan. Ekspresi mengenai objek konflik merupakan kejadian pemicu terjadinya konflik. Pengekspresian dapat menggunakan bahasa verbal, bahasa badan atau bahasa tertulis.
- 6) Pola perilaku. Saat konflik terjadi, pihak yang terlibat menggunakan pola perilaku tertentu. Pola perilaku adalah kecenderungan orang untuk berperilaku secara tertentu dalam menghadapi situasi konflik.
- 7) Interaksi konflik. Proses konflik menimbulkan interaksi konflik diantara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Interaksi bisa berupa saling menuduh, saling menyalahkan, saling mengumpat, mencari teman, menyelamatkan muka (*face saving*), saling melakukan agresi, melakukan negosiasi, atau meminta bantuan pihak ketiga untuk menyelesaikan konflik.
- 8) Keluaran konflik. Interaksi konflik diantara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik menghasilkan keluaran konflik yang unik, untuk masing-masing jenis konflik. Keluaran konflik bisa berupa ditemukannya solusi atas suatu

konflik, seperti *win and win solution*, *win and lose solution*, serta *lose and lose solution*. Keluaran konflik juga bisa menciptakan suatu perubahan sistem social.⁵⁹

Selanjutnya Wirawan mengemukakan bahwa konflik dapat terjadi secara alamiah karena adanya kondisi objektif yang dapat menimbulkan terjadinya konflik.

2.5. Teori Mediasi

Mediasi berasal dari bahasa Inggris, “mediation” , atau penengahan, yaitu penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi. Menurut Christopher W. Moore Mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Dia bertugas untuk membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan.⁶⁰

Spencer, dan Michael Brogan menegaskan bahwa untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang mediasi maka, dibahas poin-poin berikut: (1) pengertian mediasi

⁵⁹ Wirawan.2013. *Konflik dan Manajemen Konflik*, Jakarta: Salemba Humanika.

⁶⁰ Bambang, Sutiyoso. 2008. *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: Gama Media, hal. 56.

dan mediator, (2) model-model mediasi, (3) prinsip-prinsip mediasi, (4) tahap-tahap mediasi, (5) teknik mediasi.⁶¹

2.5.1 Pengertian Mediasi

Secara etimologi (bahasa), mediasi berasal dari bahasa latin *mediare* yang berarti berada di tengah karena seorang yang melakukan mediasi (mediator) harus berada di tengah orang yang bertikai. Mediasi (*Mediation*) dalam Wahyudi yaitu pihak ketiga yang ditunjuk atau diterima secara sukarela oleh kedua belah pihak yang berselisih.⁶² Menurut Spencer, dan Michael Brogan mediasi merupakan sebuah proses dimana pihak-pihak yang bertikai, dengan bantuan dari seorang praktisi resolusi pertikaian (mediator) mengidentifikasi isu-isu yang dipersengketakan, mengembangkan opsi-opsi, mempertimbangkan alternatif-alternatif dan upaya untuk mencapai sebuah kesepakatan.⁶³ Dalam hal ini sang mediator tidak memiliki peran menentukan dalam kaitannya dengan isi/materi persengketaan atau hasil dari resolusi persengketaan tersebut, tetapi ia (mediator) dapat memberi saran atau menentukan sebuah proses mediasi untuk mengupayakan sebuah (resolusi/penyelesaian).

Pengertian mediasi adalah bearti berada ditengah karena seseorang yang melakkan mediasi (mediator) hars berada ditengah orang yang bertikai.dalam Namun,

⁶¹David Spencer, Michael Brogan, 2006:3.sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*.

⁶² Wahyudi, 2008. *Manajemen Konflik dalam organisasi*. Alfabeta

⁶³David Spencer, Michael Brogan, 2006:9. Sebagaimana dikutip oleh Ndiilindri dalam *Pengertian Mediasi*.

Mediator harus mampu menemukan alternatif-alternatif penyelesaian sengketa. Ia tidak hanya terikat dan terfokus pada apa yang dimiliki oleh para pihak dalam penyelesaian sengketa mereka. Mediator harus mampu menawarkan solusi lain ketika para pihak tidak lagi memiliki alternative penyelesaian sengketa, atau para pihak sudah mengalami kesulitan atau bahkan terhenti (*deadlock*) dalam penyelesaian sengketa mereka. Di sinilah peran penting mediator sebagai pihak ketiga yang netral dalam membantu penyelesaian sengketa. Oleh karenanya, mediator harus memiliki sejumlah skill yang dapat memfasilitasi dan membantu para pihak dalam penyelesaian sengketa mereka.

Jadi, secara singkat bisa digambarkan bahwa mediasi merupakan suatu proses penyelesaian pihak-pihak yang bertikai untuk mencapai penyelesaian yang memuaskan melalui pihak ketiga yang netral (mediator). Keberhasilan mediasi bisa dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti kualitas mediator (training dan profesionalitas), usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua pihak yang sedang bertikai, serta kepercayaan dari kedua pihak terhadap proses mediasi, kepercayaan terhadap mediator, kepercayaan terhadap masing-masing pihak. Seorang mediator yang baik dalam melakukan tugasnya akan merasa sangat senang untuk membantu orang lain mengatasi masalah mereka sendiri, ia akan bertindak netral seperti seorang ayah yang penuh kasih, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, mempunyai metode yang harmonis, mempunyai kemampuan dan sikap, memiliki integritas dalam menjalankan proses mediasi serta dapat dipercaya dan berorientasi pada pelayanan.

Beberapa sikap dasar yang harus dimiliki oleh mediator adalah: bersikap terbuka, mandiri, netral, percaya diri, menghormati orang lain, seimbang, mempunyai komitmen, fleksibel, bisa memimpin proses mediasi dengan baik, percaya pada orang lain dan bisa dipercaya oleh orang lain serta berorientasi pada pelayanan. Dengan kata lain, ketika membantu menyelesaikan konflik, seorang mediator/penengah harus:

- 1) Fokus pada persoalan, bukan terhadap kesalahan orang lain.
- 2) Mengerti dan menghormati terhadap setiap perbedaan pandangan.
- 3) Memiliki keinginan berbagi dan merasakan.
- 4) Bekerjasama dalam menyelesaikan masalah.

2.5.2. Model-Model Mediasi

Lawrence Boulle, *professor of law dan associate director of the Dispute Resolution Center*, Bond University mengemukakan bahwa model-model mediasi didasarkan pada model klasik tetapi berbeda dalam hal tujuan yang hendak dicapai dan cara sang mediator melihat posisi dan peran mereka. Boulle menyebutkan ada empat model mediasi, yaitu: *settlement mediation, facilitative mediation, transformative mediation, dan evaluative mediation*.

Settlement mediation yang juga dikenal sebagai mediasi kompromi merupakan mediasi yang tujuan utamanya adalah untuk mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak yang sedang bertikai. Dalam mediasi model ini tipe

mediator yang dikehendaki adalah yang berstatus tinggi sekalipun tidak terlalu ahli di dalam proses dan teknik-teknik mediasi.

Facilitative mediation yang juga disebut sebagai mediasi yang berbasis kepentingan (*interest-based*) dan *problem solving* merupakan mediasi yang bertujuan untuk menghindarkan disputants (pihak-pihak yang bertikai) dari posisi mereka dan menegosiasikan kebutuhan dan kepentingan para disputants dari pada hak-hak legal mereka secara kaku. Dalam model ini sang mediator harus ahli dalam proses dan harus menguasai teknik-teknik mediasi, meskipun penguasaan terhadap materi tentang hal-hal yang dipersengketakan tidak terlalu penting. Dalam hal ini sang mediator harus dapat memimpin proses mediasi dan mengupayakan dialog yang konstruktif di antara disputants, serta meningkatkan upaya-upaya negosiasi dan mengupayakan kesepakatan.

Transformative mediation yang juga dikenal sebagai mediasi terapi dan rekonsiliasi, merupakan mediasi yang menekankan untuk mencari penyebab yang mendasari munculnya permasalahan di antara disputants, dengan pertimbangan untuk meningkatkan hubungan di antara mereka melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar dari resolusi (jalan keluar) dari pertikaian yang ada. Dalam model ini sang mediator harus dapat menggunakan terapi dan teknik professional sebelum dan selama proses mediasi serta mengangkat isu relasi/hubungan melalui pemberdayaan dan pengakuan.

Sedangkan *evaluative mediation* yang juga dikenal sebagai mediasi normatif merupakan model mediasi yang bertujuan untuk mencari kesepakatan berdasarkan pada hak-hak legal dari para disputans dalam wilayah yang diantisipasi oleh pengadilan. Dalam hal ini sang mediator haruslah seorang yang ahli dan menguasai bidang-bidang yang dipersengketakan meskipun tidak ahli dalam teknik-teknik mediasi. Peran yang bisa dijalankan oleh mediator dalam hal ini ialah memberikan informasi dan saran serta persuasi kepada para disputans, dan memberikan prediksi tentang hasil-hasil yang akan didapatkan.⁶⁴

2.5.3. Prinsip-prinsip Mediasi

Dalam mediasi ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu dasar filosofis diadakannya mediasi. Ruth Charlton, sebagaimana dikutip oleh Spencer, dan Michael Brogan menyebutnya sebagai *the five basic philosophies of mediation*, yakni: *confidentiality, voluntariness, empowerment, neutrality, a unique solution*.⁶⁵

Prinsip pertama dari mediasi, sebagaimana dikemukakan oleh Charlton, adalah *confidentiality* (kerahasiaan), yaitu bahwasannya segala sesuatu yang terjadi di dalam pertemuan yang diselenggarakan oleh mediator dan disputants (pihak-pihak yang bertikai) bersifat rahasia dan tidak boleh disiarkan kepada publik atau pers oleh

⁶⁴David Spencer, Michael Brogan, 2006:101-103. Sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*.

⁶⁵David Spencer, Michael Brogan. 2006: 84-85. Sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori Dan Praktek*.

masing-masing pihak.⁶⁶ Demikian juga sang mediator harus menjaga kerahasiaan dari isi mediasi tersebut serta sebaiknya menghancurkan semua catatannya di akhir sesi mediasi yang ia lakukan. Mediator juga tidak bisa dipanggil sebagai saksi dalam kasus yang dilakukan penyelesaiannya di dalam mediasi yang ia prakarsai apabila kasus tersebut dibawa ke forum yang lain, seperti pengadilan. Masing-masing pihak yang bertikai (*disputants*) disarankan untuk saling menghormati kerahasiaan tiap-tiap isu dan kepentingan dari masing-masing pihak. Jaminan kerahasiaan ini harus diberikan supaya masing-masing pihak dapat mengungkapkan masalah dan kebutuhannya secara langsung dan terbuka.

Prinsip kedua, *voluntariness* (kesukarelaan). Yakni masing-masing pihak yang bertikai (*disputants*) datang ke mediasi atas kemauan diri sendiri secara suka rela dan tidak ada paksaan dari pihak luar. Prinsip kesukarelaan ini dibangun atas dasar bahwa orang akan mau bekerja sama untuk menemukan jalan keluar dari persengketaan mereka bila mereka datang ke tempat perundingan atas pilihan mereka sendiri.

Prinsip ketiga, *empowerment* (pemberdayaan). Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa orang yang mau datang ke mediasi sebenarnya mempunyai kemampuan untuk menegosiasikan masalah mereka sendiri dan dapat mencapai kesepakatan yang mereka inginkan. Kemampuan mereka dalam hal ini harus diakui dan dihargai, oleh karena itu setiap solusi atau jalan penyelesaian sebaiknya tidak dipaksakan dari luar

⁶⁶David Spencer. Michael Brogan.2006. *Mediation Law and Practice*. New York: Cambridge University Press.

tetapi harus muncul dari pemberdayaan terhadap masing-masing pihak (disputants) karena hal itu akan lebih mungkin bagi keduanya untuk menerimanya.

Prinsip keempat, *neutrality* (netralitas). Di dalam mediasi peran seorang mediator hanyalah memfasilitasi prosesnya saja dan isinya tetap menjadi milik disputans (pihak yang bertikai), sedangkan mediator hanya mengontrol proses. Di dalam mediasi seorang mediator tidak bertindak layaknya seorang hakim atau juri yang memutuskan salah benarnya salah satu pihak atau mendukung pendapat dari salah satunya, atau memaksakan pendapat dan jalan keluar/penyelesaian kepada kedua belah pihak.

Prinsip kelima, *a unique solution* (solusi yang unik). Bahwasanya solusi yang dihasilkan dari proses mediasi tidak harus sesuai dengan standar legal, tetapi dihasilkan dari proses kreatifitas dan oleh karenanya hasilnya mungkin akan lebih banyak. Hal ini berkaitan erat dengan konsep pemberdayaan terhadap masing-masing pihak.

2.6. Kerangka Pemikiran

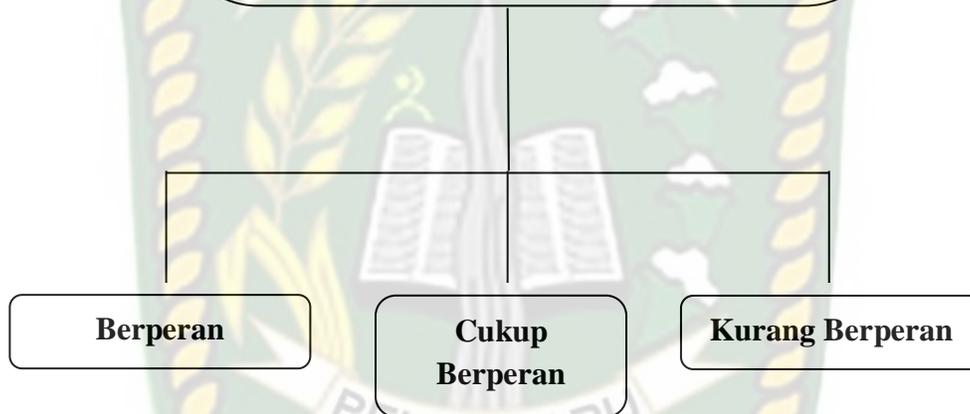
Dalam kerangka pemikiran ini dijelaskan tentang peran Lurah dalam penyelesaian konflik pertanahan di Kelurahan Mundam Kecamatan Medang Kampai.

**Fungsi Berdasarkan UU No 30/1999 Tentang
Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**



Fungsi Lurah Sebagai Mediasi. Mediasi Menurut Ruth Charlton yaitu:

- 1. Kerahasiaan**
- 2. Kesukarelaan**
- 3. Pemberdayaan**
- 4. Netralitas**
- 5. Solusi yang unik**



Gambar 2.1 Kerangka Pemikira

2.7. Konsep Operasional

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini menyangkut tentang peran Lurah dalam penyelesaian Konflik pertanahan di Kelurahan Mundam. Adapun kerangka penelitian konseptual yang akan dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah:

1. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pemerintah Daerah Kota Dumai adalah Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Kelurahan
Kelurahan adalah wilayah administratif di Indonesia dalam wilayah Kecamatan. Kelurahan merupakan unit kerja Kecamatan dan dipimpin oleh Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.
6. Lurah adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai kepala

kelurahan. Selaku perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat.

7. Konflik adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang Hak dan Kewajiban pada saat dan keadaan yang sama.
8. Konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio politis.
9. Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara negosiasi, mediasi dan konsiliasi.
10. Mediasi adalah Mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian persengketaan yang diselenggarakan di luar pengadilan, dimana pihak-pihak yang bersengketa meminta atau menggunakan bantuan dari pihak ketiga yang netral untuk menyelesaikan pertikaian di antara mereka.