

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Sebagai acuan dalam mengkaji, membahas, dan memperjelas masalah yang diangkat dalam penelitian ini, maka diberikan beberapa sumber dan referensi untuk dijadikan perbandingan penelitian tentang konflik kewenangan pengelolaan aset daerah. Penelitian mengenai konflik kewenangan aset daerah sudah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu antara lain:

Dalam penelitian Rustanandika Sendi (2008) terkait Konflik Perebutan Aset Daerah Antara Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya pada tahun 2008 sebagai implikasi dari pemekaran wilayah. Ditemukan bahwa terbentuknya Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya menimbulkan salingmengklaimnya aset-aset berupa fasilitas umum antara dua daerah otonom tersebut. Hal ini, disebabkan dengan adanya perbedaan penafsiran tentang Undang-Undang 10 Tahun 2001, kemudian adanya kepentingan elit-elit politik, pengaruh pendapatan daerah Kabupaten Tasikmalaya, dan pemindahan ibu kota Kabupaten Tasikmalaya.

Pemekarandaerah Tasikmalaya menjadi dua pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan KotaTasikmalaya setelah ada keputusan dari Pemerintah Pusat dan PemerintahProvinsi Jawa Barat. Hal ini dituangkan melalui

kebijakan PP 129 Tahun 2001 tentang persyaratan pembentukan, kriteria pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah. Dengan demikian pemekaran daerah di Tasikmalaya telah resmi menjadi dua pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya pada tahun 2001. Sejak terbentuknya Tasikmalaya menjadi dua pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya justru melahirkan permasalahan yaitu konflik perebutan aset daerah. Padahal tujuan diadakannya pemekaran daerah untuk mensejahterakan masyarakat namun menimbulkan konflik kedua pemerintah tersebut. Disamping itu, pemekaran daerah Tasikmalaya tidak berjalan secara efektif karena adanya salah satu pihak yang dirugikan dan berujung kepada saling mengklaimnya aset-aset daerah. Dengan demikian terjadinya konflik perebutan aset daerah mengganggu kinerja pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya serta menghambat pelayanan terhadap masyarakat.

Selanjutnya Lili Romli (2007:115) yang juga mengkaji mengenai konflik kewenangan pengelolaan aset daerah. Konflik antara pemerintah Kabupaten Bangka dengan Pemerintah Pusat terkait dengan larangan ekspor biji timah. Sebelum keluarnya aturan tentang larangan ekspor biji timah, Pemda Bangka telah melakukan ekspor biji timah ke luar negeri. Melalui BUMD yang dimilikinya, PT. Bangka Global Mandiri yang melakukan penambangan timah, Pemda Bangka menjual bijih timah keluar negeri secara langsung, tanpa koordinasi baik dengan Pemerintah Provinsi maupun dengan Pemerintah Pusat. Adanya penjualan langsung yang dilakukan oleh Pemda

Bangka ini membuat pemerintah pusat geram. Sebaliknya, bagi Pemda Bangka, bahwa ekspor biji timah secara langsung tersebut tidak menyalahi aturan apa pun. Selain itu juga, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, pemda Bangka juga berhak melakukan penjualan atau ekspor biji timah. Tetapi tampaknya logika yang dimiliki oleh Pemda Bangka ini tidak sejalan dengan pandangan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan tinjauan pustaka berupa hasil penelitian terdahulu tersebut maka yang menjadi persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama mengkaji tentang konflik aset daerah. Sedangkan yang menjadi letak perbedaan hasil penelitian terdahulu dengan penulis yakni, Rustanandika Sendi mengkaji konflik politik dibalik perebutan aset daerah antara Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya pasca pemekaran daerah, sedangkan Lili Romli mengkaji konflik kewenangan pengelolaan bijih timah antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten Bangka terkait kewenangan pemerintah kabupaten Bangka dalam mengekspor bijih timah ke luar negeri tanpa koordinasi dengan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat, sedangkan dalam penelitian ini peneliti mengkaji konflik kewenangan pengelolaan dan kepemilikan aset perusahaan daerah air minum antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan Pemerintah Kota Kupang dalam wilayah Provinsi NTT.

2.2. KONFLIK

2.2.1. Definisi Konflik

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, (Trisno Yuwono 2007;289) konflik berarti percekocokan, pertentangan atau perselisihan. Konflik juga berarti oposisi atau pertentangan pendapat antara orang-orang atau kelompok-kelompok. Setiap hubungan pribadi mengandung unsur-unsur konflik, pertentangan, atau perbedaan kepentingan. Berdasarkan pengertian tersebut menurut Johnson (Supratiknya, 1995) konflik adalah situasi dimana tindakan salah satu pihak berakibat menghalangi, menghambat, atau mengganggu tindakan pihak lain. Selanjutnya menurut Vasta Indati (1996), konflik akan terjadi bila seseorang melakukan sesuatu tetapi orang lain menolak, menyangkal, merasa keberatan atau tidak setuju dengan apa yang dilakukan seseorang. Konflik lebih mudah terjadi pada orang-orang yang hubungannya bukan teman. Konflik muncul karena adanya kesalahpahaman tentang pokok-pokok pikiran tertentu dan adanya antagonisme emosional baik substansi maupun emosional.

Sehubungan dengan pendapat di atas menurut Santosa (2001:1.6) konflik dilihat dari empat sudut pandang para ahli teori politik, antropologi, manajemen, dan ekonomi politik serta berbagai definisi para ilmuan social lainnya:

a) Konflik dari perspektif politik

Politik merupakan konflik dalam mencari atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting. Paul Conn dalam *conflict and decision making* (1971) mengatakan bahwa kegiatan untuk mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum antara lain sebagai upaya untuk mendapatkan atau mempertahankan nilai-nilai. Dalam memperjuangkannya, seringkali terjadi perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, bahkan pertentangan yang bersifat fisik diantara berbagai pihak yang berupaya mendapatkan nilai-nilai dan mereka yang berupaya mempertahankan apa yang selama ini telah didapatkan.

b) Konflik dari perspektif antropologi

Dalam *Internasional Encyclopedia of the Social Sciences* (hal. 236-241), diuraikan mengenai pengertian konflik dari aspek antropologi. Konflik timbul sebagai akibat dari persaingan antara dua pihak atau lebih. Tiap-tiap pihak dapat berupa perorangan, keluarga, kelompok kekerabatan, satu komunitas, satu lapisan kelas social pendukung ideologi tertentu, satu organisasi politik, satu suku bangsa, atau satu pemeluk agama tertentu. Dengan demikian, pihak-pihak yang dapat terlibat dalam konflik meliputi bermacam bentuk dan ukuran.

c) Konflik dari perspektif manajemen

Menurut Webster (1966) dalam Dean G. Pruitt dan Z. Rubin, istilah conflict dalam bahasa aslinya berarti suatu perkelahian, peperangan, atau perjuangan, yaitu konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Arti kata itu kemudian berkembang menjadi ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan.

d) Konflik dari perspektif ekonomi politik

1. Dean G. Pruitt dan Feffrey Z. Rubin memaknai konflik sebagai persepsi mengenai perbedaan kepentingan atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan. Konflik dapat terjadi pada berbagai macam keadaan dan berbagai tingkat kompleksitas.

2. Konflik dapat berupa perselisihan, ketegangan, atau munculnya kesulitan-kesulitan lain di antara dua pihak atau lebih. Konflik sering menimbulkan sikap oposisi antara kedua belah pihak sehingga pihak-pihak yang terlibat memandang satu sama lain sebagai penghalang dan pengganggu tercapainya kebutuhan dan tujuan masing-masing.

3. Robbins (2001) menyatakan bahwa konflik merupakan suatu hal yang dilakukan satu pihak serta menimbulkan ketidaksenangan pihak lain. Sedangkan menurut Stoner (1989) Konflik merupakan ketidaksetujuan

antara individu ataupun kelompok dalam organisasi karena kebutuhan dari sumber daya yang terbatas, perbedaan status, tujuan, kepentingan, atau budaya.

2.2.2 Ciri-ciri konflik

Ciri-ciri konflik menurut Wijono (1993: 37) sebagai berikut:

- 1) Setidak-tidaknya ada dua pihak secara perseorangan ataupun kelompok yang terlibat dalam suatu interaksi yang saling bertentangan.
- 2) Paling tidak timbul pertentangan antara dua pihak secara perseorangan ataupun kelompok dalam mencapai tujuan, memainkan peran, atau adanya nilai-nilai/norma yang saling berlawanan.
- 3) Munculnya interaksi yang sering kali ditandai oleh gejala-gejala perilaku yang direncanakan untuk saling meniadakan, mengurangi, dan menekan pihak lain agar dapat memperoleh keuntungan.
- 4) Munculnya tindakan yang saling berhadapan sebagai akibat pertentangan yang berlarut-larut.
- 5) Munculnya ketidakseimbangan akibat usaha masing-masing pihak yang terkait dengan kedudukan, status social, pangkat, golongan, kekuasaan, dan sebagainya.

Dalam setiap konflik (Santosa 2013:3.2), terdapat beberapa unsur sebagai berikut:

1. Ada dua pihak atau lebih yang terlibat

2. Ada tujuan yang dijadikan sasaran konflik dan tujuan itulah yang menjadi sumber konflik.
3. Ada perbedaan pikiran, perasaan, dan tindakan di antara pihak yang terlibat untuk mendapatkan atau mencapai tujuan.
4. Ada situasi konflik antara dua pihak yang bertentangan

2.2.3 Faktor-Faktor Penyebab Konflik

Schermerhon (2000) mengungkapkan bahwa kondisi-kondisi di bawah ini dapat memicu terjadinya konflik.

1. Berperan ganda. Adanya ketidakjelasan harapan organisasi dan ketidakpastian tugas menyebabkan orang akan bekerja pada tujuan yang berbeda.
2. Keterbatasan sumber daya. Pembagian sumber daya dengan yang lain ataupun bersaing langsung untuk mendapatkan alokasi sumber daya dapat memicu terjadinya konflik, khususnya sumber daya yang jumlahnya terbatas.
3. Ketergantungan antarpekerjaan. Jika individu atau kelompok tergantung satu sama lain dalam penyelesaian tugas, konflik akan sering timbul.
4. Persaingan pencapaian sasaran organisasi. Sasaran dan system kompensasi yang tidak dirancang dengan baik akan menyebabkan individu ataupun kelompok dapat berkonflik.
5. Ketidaksamaan struktur organisasi. Perbedaan dalam struktur organisasi ataupun karakteristik orang-orang yang ditempatkan dapat

mengembangkan konflik yang disebabkan oleh ketidaksesuaian pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan pekerjaan.

6. Konflik yang terjadi sebelumnya dan belum terpecahkan. Suatu konflik yang belum terselesaikan secara tuntas pada waktu yang akan datang dapat menyebabkan konflik sejenis.

Robbins (2001) menyatakan bahwa factor penyebab terjadinya konflik terbagi dalam tiga kategori sebagai berikut.

1. Komunikasi

Komunikasi yang buruk dapat menimbulkan kesalahpahaman antara pihak-pihak yang terlibat sehingga bisa menjadi sumber konflik.

2. Struktur

Istilah struktur dalam hal ini mencakup artian ukuran (kelompok), derajat spesialisasi yang diberikan kepada anggota kelompok, kejelasan yurisdiksi (wilayah kerja), derajat ketergantungan antar kelompok, serta gaya kepemimpinan. Ukuran kelompok dan derajat spesialisasi merupakan variable pendorong yang memicu terjadinya konflik. Makin besar kelompok semakin besar pula peluang terjadinya konflik.

3. Variabel pribadi

Faktor pribadi meliputi system nilai yang dimiliki individu serta karakteristik kepribadian yang membuat individu itu unik dan berbeda dengan individu lain. Individu yang sangat otoriter, dogmatis, dan memandang rendah orang lain merupakan sumber konflik yang potensial.

Collins dalam Santosa (2013:3.6) seorang ahli sosiolog lebih menekankan bahwa konflik lebih berakar pada masalah individual. Collins lebih memilih konflik sebagai fokus berdasarkan landasan yang realistis. Konflik adalah proses sentral dalam kehidupan sosial. Secara umum penyebab konflik bisa disederhanakan sebagai berikut.

a. Konflik nilai

Kebanyakan konflik terjadi karena perbedaan nilai. Nilai merupakan sesuatu yang menjadi dasar, pedoman, serta tempat setiap manusia menggantungkan pikiran, perasaan, dan tindakan. Yang termasuk dalam kategori ini adalah konflik yang bersumber pada perbedaan rasa percaya keyakinan, bahkan ideologi atas apa yang diperebutkan.

b. Kurangnya komunikasi

Kita tidak dapat meremehkan komunikasi antarmanusia karena konflik bisa terjadi hanya karena dua pihak kurang berkomunikasi. Kegagalan berkomunikasi terjadi karena dua pihak tidak dapat menyampaikan pikiran, perasaan, dan tindakan sehingga membuka jurang perbedaan informasi di antar keduanya. Hal semacam ini dapat mengakibatkan terjadinya konflik.

c. Kepemimpinan yang kurang efektif

Secara politis, kepemimpinan yang baik adalah kepemimpinan yang kuat, adil, dan demokratis. Namun untuk mendapatkan pemimpin yang ideal, tidaklah mudah. Konflik karena kepemimpinan yang tidak efektif ini banyak terjadi pada organisasi atau kehidupan bersama dalam suatu

komunitas. kepemimpinan yang kurang efektif ini mengakibatkan anggota masyarakat mudah bergerak.

d. Ketidakcocokan peran

Konflik semacam ini bisa terjadi kapan saja dan di mana saja. Ketidakcocokan peran terjadi karena ada dua pihak yang mempunyai persepsi sangat berbeda tentang peran mereka masing-masing.

e. Perubahan keseimbangan

Konflik ini terjadi karena ada perubahan keseimbangan dalam suatu masyarakat. penyebabnya bisa karena factor alam ataupun factor social.

f. Konflik atau masalah yang belum terpecahkan

Banyak pula konflik yang terjadi dalam masyarakat karena masalah terdahulu tidak terselesaikan.

Menurut Pratikno (2004:24) faktor penyebab konflik bertitik tolak pada kerangka analisis menggunakan model pendekatan identifikasi sumber-sumber konflik, adapun masing masing faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Masalah struktural,

Yang dimaksud masalah struktural di sini adalah sebab-sebab konflik yang berkaitan dengan kekuasaan, wewenang formal, kebijakan umum (baik dalam bentuk peraturan perundangan maupun kebijakan formal lainnya), dan juga persoalan geografis dan faktor sejarah. Faktor geografis dan sejarah merupakan dua aspek di antara aspek lainnya yang sering menjadi alasan klaim suatu wilayah. Geografi (*geography*) merupakan klaim klasik

berdasarkan batas alam, sedangkan sejarah (*history*) merupakan klaim berdasarkan penentuan sejarah (pemilikan pertama) atau durasi (lamanya kepemilikan).

b) Faktor kepentingan

Masalah kepentingan menimbulkan konflik karena adanya persaingan kepentingan yang dirasakan atau yang secara nyata memang tidak bersesuaian. Konflik kepentingan ini terjadi ketika salah satu pihak atau lebih meyakini bahwa untuk memuaskan kebutuhan/keinginannya, pihak lain harus berkorban.

c) Perbedaan nilai

Yang dimaksud di sini adalah konflik disebabkan oleh sistem-sistem kepercayaan yang tidak bersesuaian entah itu dirasakan atau memang ada.

d) Konflik hubungan antar manusia

Konflik hubungan antar manusia terjadi karena adanya emosi-emosi negatif yang kuat, salah persepsi atau stereotip, salah komunikasi, atau tingkah laku negatif yang berulang.

e) Konflik data

Konflik data terjadi ketika orang kekurangan informasi yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan yang bijaksana, mendapat informasi yang salah, tidak sepakat mengenai apa saja data yang relevan, menterjemahkan informasi dengan cara yang berbeda, atau memakai tata cara pengkajian yang berbeda.

2.2.1.4 Bentuk-bentuk konflik

Pada hakekatnya (Santosa 2013;1.30) konflik terdiri atas lima bentuk, yaitu (1) konflik dalam diri individu, (2) konflik antar individu, (3) konflik antar anggota dalam satu kelompok, (4) konflik antar kelompok, (5) konflik antar bagian dalam organisasi dan (6) konflik antar organisasi.

1. Konflik dalam diri individu

Konflik ini merupakan konflik internal yang terjadi pada diri seseorang (*intrapersonal conflict*). Konflik ini terjadi ketika individu harus memilih dua atau lebih tujuan yang saling bertentangan, lalu bimbang mana yang harus dipilih untuk dilakukan. Handoko (1995 : 349) mengemukakan bahwa konflik dalam diri individu terjadi apabila seorang individu menghadapi ketidakpastian tentang pekerjaan yang diharapkan, apabila berbagai permintaan pekerjaan saling bertentangan, atau apabila diharapkan untuk melakukan pekerjaan yang lebih dari kemampuannya.

2. Konflik antar individu

Konflik antar individu (*interpersonal conflict*). Bersifat substantive, emosional, atau keduanya. Konflik ini terjadi ketika ada perbedaan tentang isu tertentu, tindakan, dan tujuan. Dalam konflik ini, hasil bersama sangat menentukan.

3. Konflik antar anggota dalam satu kelompok

Setiap kelompok dapat mengalami konflik substantive atau efektif. Konflik substantive terjadi karena adanya latar belakang keahlian yang berbeda dan

ketika anggota dari suatu komite menghasilkan kesimpulan yang berbeda atas data yang sama. Sementara itu, konflik efektif terjadi karena tanggapan emosional terhadap suatu situasi tertentu.

4. Konflik antarkelompok

Konflik *intergroup* terjadi karena adanya saling ketergantungan, perbedaan persepsi, perbedaan tujuan, dan meningkatnya tuntutan terhadap keahlian.

5. Konflik antarbagian dalam organisasi

Tentu saja yang mengalami konflik adalah orang. Akan tetapi, dalam hal ini, orang tersebut mewakili unit kerja tertentu. Menurut Mulyasa (2004: 244), konflik ini terjadi atas hal-hal berikut:

- a. Konflik vertikal terjadi antar kelompok dalam tingkatan sosial yang berbeda atau terjadi antar pimpinan dan bawahan yang tidak sependapat tentang cara terbaik untuk menyelesaikan sesuatu. Misalnya, konflik yang terjadi antara pemerintah dan rakyat, antara buruh dan majikan, serta pemberontakan atau gerakan sparatis terhadap kekuasaan Negara
- b. Konflik horizontal terjadi pada kelompok yang tingkatan sosialnya sama atau terjadi antarpegawai yang memiliki hierarki yang sama dalam organisasi. Misalnya, antaretnis, antaragama, atau antaraliran.
- c. Konflik lini-staf sering terjadi karena adanya perbedaan persepsi tentang keterlibatan staf dalam proses pengambilan keputusan oleh manajer lini. Misalnya, konflik antara kepala sekolah dan tenaga administrasi.

- d. Konflik peran terjadi karena seseorang memiliki lebih dari satu peran. Misalnya, kepala sekolah merangkap jabatan sebagai ketua dewan pendidikan.
6. Konflik antarorganisasi terjadi karena mereka memiliki saling ketergantungan pada tindakan suatu organisasi yang menyebabkan dampak negative terhadap organisasi lain.

Adapun faktor-faktor penyebab konflik antar lain sebagai berikut.

- a. Perbedaan individu yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan.
- b. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda pula. Seseorang sedikit banyak akan terpengaruh dengan pola-pola pemikiran dan pendirian kelompoknya.
- c. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok, diantaranya menyangkut bidang ekonomi, politik, dan sosial.
- d. Perubahan-perubahan nilai yang cepat dan mendadak dalam masyarakat. dalam suatu organisasi, konflik dapat terjadi dalam semua tingkatan, baik intrapersonal, interpersonal, intragroup, intergroup, intraorganisasi, maupun interorganisasi.

2.2.4 Bentuk Dan Penyelesaian Konflik

Menurut Suparto Wijoyo (1999:96) strategi yang dipandang lebih efektif dalam penyelesaian konflik adalah sebagai berikut:

- 1. Negosiasi

Negosiasi adalah penyelesaian sengketa melalui perundingan langsung antara para pihak yang bersengketa guna mencari atau menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat diterima pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam negosiasi pihak-pihak yang bersengketa berunding secara langsung tanpa perantara pihak ketiga dalam menentukan kata akhir penyelesaian sengketa. Penyelesaian sepenuhnya dikontrol para pihak sendiri.

2. Mediasi

Mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiganetral (mediator) guna mencari bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator dalam mediasi adalah memberikan bantuan substantif dan prosedural kepada para pihak yang bersengketa.

3. Konsiliasi adalah upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan melibatkan pihak ketiga netral untuk membantu pihak yang bersengketa dalam menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Konsiliasi dimulai ketika mediasi gagal dan atas kesepakatan bersama para pihak yang bersengketa. Mediator bertindak sebagai konsiliator yang mengusahakan solusi yang dapat diterima para pihak yang bersangkutan

4. Pencarian fakta

Pencari fakta adalah upaya penyelesaian sengketa dengan cara menunjuk pihak-pihak yang netral dan imparsiyang bertugas mengumpulkan bahan-

bahan atau keterangan-keterangan guna dianalisis dan dievaluasi dengan tujuan untuk memperjelas masalah-masalah yang menimbulkan sengketa serta disertai rekomendasi pemecahan masalah. Pencari fakta didayagunakan dalam negosiasi dan mediasi.

5. Arbitrasi

Penyelesaian sengketa melalui arbitrasi berarti dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang mempunyai wewenang untuk memutuskan. Dengan memilih penyelesaian secara arbitrasi, para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan penuh kepada arbitratore guna menyelesaikan sengketa.

Untuk menangani dan menyelesaikan sebuah konflik diperlukan kerangka kerja yang tepat dan efektif. Menurut Berndhard Limbong (2014:101) terdapat tiga bagian dalam menyelesaikan konflik yang tepat dan efektif yakni; pengkajian konflik, penanganan konflik, dan penyelesaian konflik.

a) Pengkajian konflik

Pengkajian konflik adalah sebuah pengkajian yang bertujuan ingin mengetahui faktor penyebab terjadinya konflik. Untuk melakukan pengkajian, yang pertama dilakukan adalah meneliti dan menganalisis data konflik yang sedang terjadi. Pokok perkara atau akar konflik yang dimaksudkan dalam proses pengkajian konflik adalah hasil telaan secara

hukum terhadap konflik yang berdasarkan data yuridis, data fisik, dan data pendukung lainnya.

b) Penanganan konflik

Penanganan konflik dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan, dan tumpang tindih kepemilikan. Penanganan konflik dapat dilakukan melalui kajian terhadap akar masalah, pencegahan dampak konflik, penertiban administratif yang berkaitan dengan sumber konflik, dan tindakan proaktif untuk mencegah dan menangani potensi konflik.

c) Penyelesaian konflik

Salah satu yang perlu dan harus dilakukan adalah melakukan percepatan penanganan dan penyelesaian konflik. Tahapan yang harus dilewati dalam menyelesaikan konflik adalah mengenali pihak-pihak yang berkonflik, obyek konflik, menemukan atau mengetahui kemauan dari subyek, menemukan pokok permasalahan konflik yang bersangkutan, dan mencari aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait, menemukan alternatif institusi penyelesaian konflik, serta mengambil keputusan yang tepat dan diterima oleh para pihak.

2.3 KERJA SAMA ANTAR PEMERINTAH DAERAH

2.3.1 Definisi Kerjasama Antar Daerah

Kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada hakekatnya, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan. Dalam pasal 363 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, disebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut menurut Todaro (1994) konsep kerjasama merupakan aliansi strategis sebagai cara hubungan inter-organisasi tertentu yang didalamnya para mitra membuat banyak investasi dalam pengembangan upaya jangka panjang bersama dan dengan orientasi bersama. Frank dan Smith dalam (LAN;2008) menyatakan bahwa kerjasama dapat didefinisikan sebagai suatu hubungan dua pihak atau lebih yang memiliki tujuan bersama yang berjanji untuk melakukan sesuatu bersama-sama, selanjutnya menurut Kotler (1994) kerjasama adalah cara yang paling menguntungkan untuk menjangkau konsumen (publik), memperoleh keterampilan, teknologi, atau produk layanan publik, berbagai kerjasama pembiayaan dan sumber-sumber daya lainnya. Secara konseptual dari beberapa definisi di atas (LAN 2008) kerjasama antar daerah adalah upaya dari dua atau lebih pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik

pemerintah ataupun swasta yang secara bersama-sama berusaha meraih suatu tujuan yang telah disepakati bersama pada kegiatan yang dapat memberikan peluang dalam menyediakan fasilitas publik yang dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah itu sendiri.

2.3.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama Antar Daerah

Kewenangan daerah dalam otonomi daerah sangat besar dan dimungkinkan untuk mengadakan kerjasama dalam bidang pemerintahan. Menurut Hanif Nurcholis (2013;3.54) bentuk kerjasama antar daerah dalam bidang pemerintahan dapat meliputi:

- a) Kerjasama antara kabupaten/kota
- b) Kerjasama antara kabupaten/kota dengan provinsi
- c) Kerjasama antara kabupaten/kota dengan pemerintah pusat

Selanjutnya pada Pasal 364 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah berisikan bentuk kerja sama antar pemerintah daerah mencakup:

- a) Kerja sama antar-daerah provinsi
- b) Kerja sama antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya
- c) Kerja sama antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda
- d) Kerja sama antar-daerah kabupaten/kota dari daerah provinsi yang berbeda

e) Kerja sama antar-daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut LAN (2008:549) bentuk-bentuk kerjasama antar daerah sebagai berikut:

- a) Kerjasama antar daerah yang berdekatan, sifatnya wajib dilaksanakan dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat
- b) Kerjasama antar daerah yang tidak berdekatan, dapat dikembangkan berdasarkan kebutuhan dan bersifat situasional dilakukan dalam rangka pengembangan potensi dan komoditi unggulan dari masing-masing daerah yang bekerjasama.
- c) Kerjasama antar daerah yang bersifat masal berupa badan kerjasama yang akan menyesuaikan namanya menjadi badan kerjasama melalui munas asosiasi masing-masing. Badan kerjasama ini menitik beratkan pada tukar menukar informasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan pendayagunaan sumber daya yang tersedia di daerah.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas maka menurut Hanif Nurcholis (2013;3.54) kerja sama dapat dikategorikan menjadi dua bentuk yaitu kerjasama *bilateral* dan kerjasama *multilateral*.

1. Kerjasama bilateral merupakan kerjasama yang melibatkan dua pihak. Kerjasama dua pihak ini terutama antar daerah bertetangga. Kendatipun demikian, antar daerah yang tidak bertetangga atau cukup jauh kerjasama itu dapat dilakukan selama ada kebutuhan atau kepentingan masing-masing daerah.

2. Kerjasama multilateral merupakan kerjasama yang dilakukan oleh tiga pihak atau lebih untuk mengatur kepentingan bersama. Dalam kerjasama multilateral ini bidang kerjasama terdiri atas beberapa bidang kegiatan, dalam lingkup antar daerah, antar wilayah, antar negara untuk mewujudkan tujuan bersama.

2.3.3 Tujuan Kerjasama Antar Daerah

Secara umum, tujuan kerjasama antar pemerintah daerah adalah untuk mengoptimalkan sumber-sumber yang tersedia pada sektor publik untuk menghasilkan pelayanan yang optimal dalam kualitas yang baik. Secara teoritis, di dalam mengambil keputusan untuk melakukan kerjasama, (LAN 2008;546) umumnya ada beberapa tujuan yang diinginkan oleh pihak-pihak yang bersangkutan antara lain;

1. Mengembangkan atau memperluas pangsa pasar.
2. Mengurangi dan mengatasi pembiayaan dalam pembiayaan pengembangan produk/pelayanan.
3. Meningkatkan inovasi produk atau pelayanan diantaranya melalui pencarian inspirasi dari mitra kerjasama.
4. Membangun kemampuan yang lebih besar.

Sejalan dengan tujuan tersebut Nining I. Soesilo (2002) memaparkan tujuan umum kerjasama antar pemerintah daerah adalah sebagai berikut;

1. Menyediakan tambahan modal bagi investasi pelayanan daerah.
2. Mengurangi beban pengeluaran keuangan pemerintah daerah.

3. Meningkatkan wilayah/kawasan pelayanan.
4. Meningkatkan efisiensi dalam kegiatan operasi dan pendayagunaan biaya.

Dalam Kepmendagri No. 275 Tahun 1982 dapat disimpulkan bahwa tujuan kerjasama antar daerah adalah sebagai berikut;

1. Untuk menjamin keserasian, keselarasan, dan mempercepat laju pembangunan dan menjamin keseimbangan laju pertumbuhan antar wilayah/daerah. kerjasama pembangunan antar daerah merupakan sebuah upaya perwujudan wawasan nusantara dalam kerangka pemerataan pembangunan.
2. Optimalisasi pemanfaatan sumber dan potensi pembangunan yang berbeda-beda dan terbatas agar dapat diolah dan dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat setempat maupun untuk kepentingan nasional.

Menurut Pratikno (2007;32) dalam sebuah kerjasama terdapat tiga pokok yaitu, adanya aktor, adanya interaksi, dan adanya tujuan bersama. Adapun tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

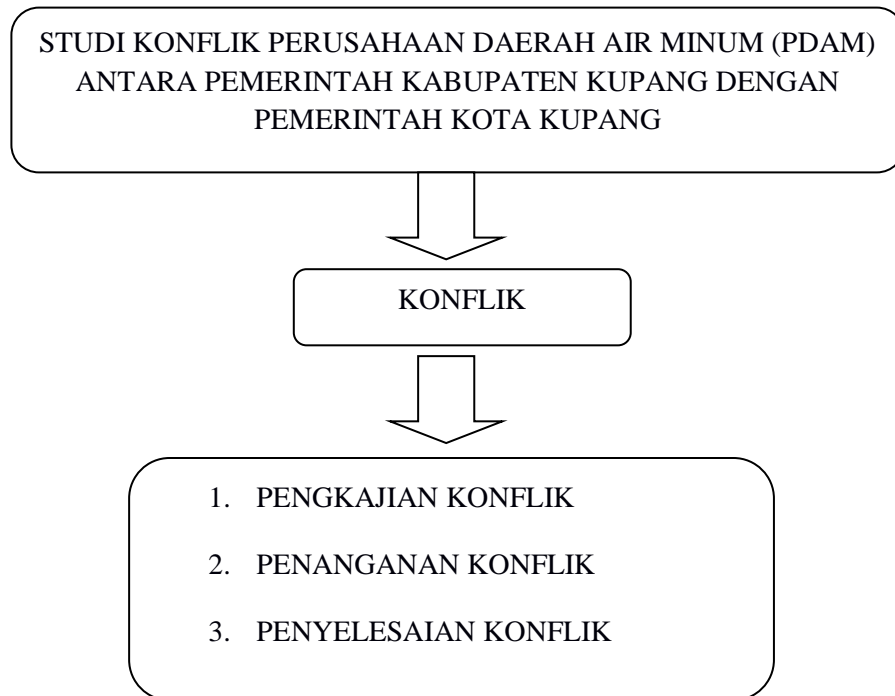
1. Manajemen konflik antar daerah. kerjasama antar daerah dapat menjadi forum interaksi dan dialog antar aktor daerah untuk membicarakan perencanaan suatu program atau pencegahan potensi konflik serta penanganan persoalan secara bersama. dengan adanya forum tersebut maka dapat memfasilitasi peningkatan pemahaman permasalahan antar daerah sehingga konflik antar daerah dapat di antisipasi lebih dini.

2. Efisiensi dan standarisasi pelayanan. Kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah untuk membangun aksi bersama. dalam konteks pelayanan publik, kerjasama antar daerah sangat mendukung untuk menerapkan efisiensi dan standarisasi pelayanan antar daerah. hal tersebut akan mendukung pelayanan publik di daerah.
3. Pengembangan ekonomi. Kerjasama antar daerah bisa menjadi instrumen untuk mendorong pengembangan ekonomi di suatu wilayah. Pengembangan ekonomi mencakup beberapa teritori daerah dengan adanya kerjasama antar daerah yang efektif dapat mencegah upaya pembendungan dan perebutan kesempatan dalam pengembangan ekonomi oleh masing-masing daerah.

2.3 **Kerangka Pemikiran**

Studi Konflik Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Antara Pemerintah Kabupaten Kupang Dengan Pemerintah Kota Kupang adalah perselisihan antara pemerintah Kabupaten Kupang dan pemerintah Kota Kupang atas aset daerah (PDAM) dilihat dari pengkajian konflik, penanganan konflik, dan penyelesaian konflik. Untuk menjelaskan indikator konflik pada penelitian ini, penulis membuat gambaran indikator

GAMBAR 2.1
KERANGKA PIKIR



Sumber : Olahan Penulis