

**KONFLIK BATAS WILAYAH DI ERA OTONOMI DAERAH  
DAN UPAYA PENYELESAIANNYA**  
Studi Kasus Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Tebo dengan  
Kabupaten Bungo



**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh:  
**N u r b a d r i, SH**

**PEMBIMBING**  
Dr. Arief Hidayat, SH.MS.

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

**KONFLIK BATAS WILAYAH DI ERA OTONOMI DAERAH  
DAN UPAYA PENYELESAIANNYA**  
Studi Kasus Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Tebo dengan  
Kabupaten Bungo

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh:  
**Nurbadri, SH**

**B4A 006 051**

**PEMBIMBING**

**Dr. Arief Hidayat, SH. MS.**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

**KONFLIK BATAS WILAYAH DI ERA OTONOMI DAERAH  
DAN UPAYA PENYELESAIANNYA**  
Studi Kasus Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Tebo dengan  
Kabupaten Bungo

**DISETUJUI DAN DISAHKAN OLEH**

**PEMBIMBING**

**Dr. Arief Hidayat, SH. MS.**

**KETUA PROGRAM STUDI  
MAGISTER ILMU HUKUM**

**Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MH.**  
**NIP. 130 350 519**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, penulis diberi kesehatan sehingga dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini tepat serta sesuai dengan yang diharapkan.

Otonomi daerah merupakan transisi dari tradisi orde baru menuju tradisi reformasi yang masih butuh penyesuaian dengan keadaan lingkungannya sehingga banyak kelemahan di sana sini, sehingga penulis tertarik untuk menulis Tesis ini dengan judul “Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah dan Upaya Penyelesaiannya” dengan melakukan Studi Kasus Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Bungo Tebo dan Kabupaten Bungo dapat terselesaikan.

Studi ini dimaksudkan untuk menjelaskan tentang persoalan apa saja yang kaitannya dengan masalah konflik batas wilayah mulai dari gambaran umum daerah perbatasan, faktor-faktor yang mempengaruhi sampai pada bagaimana penyelesaiannya dari hasil penelitian yang penulis lakukan.

Penulisan tesis ini selanjutnya dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat meraih derajat Magister Ilmu Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Sarjana Universitas Diponegoro Semarang serta penulis persembahkan pada Pemerintah Kabupaten Tebo sebagai sumbangan pemikiran untuk dijadikan referensi dalam penyelesaian batas

wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo. Hanya karena pertolongan Allah SWT dan bimbingan dari Bapak dan Ibu Dosen Pembimbing, sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.

Untuk itu teriring salam dan do'a semoga Allah SWT berkenan menerima sebagai amal sholeh, dan perkenankanlah penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat

1. Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MSMed, Sp.And, selaku Rektor Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan untuk menempuh studi di Universitas Diponegoro;
2. Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., MH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan, kepercayaan, dan dorongan serta kedisiplinan dan kejujuran ilmiah yang selalu dicontohkan.
3. Dr. Arief Hidayat, SH., MS., selaku Dekan Fakultas Hukum sekaligus pembimbing dalam penyusunan tesis, yang ditengah kesibukan luar biasa, berkenan memberikan pencerahan, bimbingan, tuntunan dan arahan, dorongan serta tauladan, melalui diskusi-diskusi kritis sejak dalam perkuliahan sampai pada proses bimbingan tesis. Sungguh terlalu banyak yang telah Bapak berikan baik sesuatu untuk bekal mengembangkan ilmu pengetahuan maupun bagaimana agar hidup ini lebih bermakna. Terimalah rasa hormat penulis kepada Bapak, dan semoga banyak yang dapat penulis lakukan.

4. Bapak Bupati Tebo Drs. H. A. Madjid Mu'az, MM., selaku atasan sekaligus Penulis jadikan orang tua yang selalu menjadi guru dan suri tauladan serta sumber inspirasi. Selain itu ucapkan terima kasih atas dukungan beliau, sehingga penulis dapat mengikuti Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro di Semarang.
5. Para Guru Besar dan Bapak/Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan bimbingan dan menularkan ilmunya kepada penulis;
6. Rekan-rekan seperjuangan Kelas Khusus Angkatan 2006 Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang menjadikan tempat bercengkerama selama penulis mengikuti studi di Kampus Universitas Diponegoro.
7. Kepada Segenap pengelola Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang dengan penuh kesabaran membantu dan melayani penulis selama kuliah maupun penyelesaian tesis ini.
8. Seluruh Keluarga tercinta buat Bapak dan Ibu, serta Ibu Mertua yang senantiasa menjadi dorongan serta tempat meminta kasih dan sayang dari setiap detik, selanjutnya adik-adikku yang tetap menjadikan penulis tegar dalam mengikuti pendidikan.
9. Istri tercinta Tika Rahmawati, SE, yang dengan penuh cinta kasih dan ketulusan serta kesabaran mendampingi penulis, penuh pengertian, terkurangi waktu dan kasih sayang, serta senantiasa memberikan

semangat, dorongan do'a dan inspirasi pada penulis. Semoga kesabaran dan keikhlasan menjadi amal sholeh.

10. Teristimewa untuk ananda terkasih Febriyan Nurika Putri, yang rela kehilangan waktu bercengkerama dan berkurang kasih sayang seorang Papa. Kau adalah sumber motivasi hidup Papa, terima kasih dan cium sayang untukmu Putriku.

Penulis menyadari tulisan ini masih jauh dari sempurna dan banyak kekurangan, untuk itu kritik dan saran senantiasa penulis harapkan. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam Studi Hukum Tata Negara.

Semarang, Januari 2008

Penulis

## ABSTRAK

Dalam karya ilmiah ini, penelitian dilakukan karena adanya alasan obyektif dari suatu permasalahan yang diangkat bahwa lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah yang memberikan peluang bagi daerah untuk melakukan pemekaran wilayah, namun menimbulkan konflik batas wilayah antar daerah. Konflik batas wilayah merupakan fenomena baru di era otonomi daerah yang menyita perhatian pemerintah daerah, terutama daerah-daerah yang punya konflik batas wilayah menimbulkan konflik horizontal dan mengganggu stabilitas nasional.

Atas dasar pengamatan tersebut, maka dilakukan penelitian dengan memilih jenis penelitian *deskriptif-analitis*.

Konflik batas wilayah menimbulkan konflik horizontal antar warga yang sering mengakibatkan tindakan anarkis dan destruktif sehingga konflik batas wilayah antar daerah membawa efek yang negatif dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun temuan di lapangan konflik batas wilayah antar daerah terutama dalam penelitian ini adalah konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo dipengaruhi oleh faktor hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum ada dua yaitu *pertama* substansi hukum disebabkan oleh proses pembentukan Undang-undang yang terlalu tergesa, kaburnya pengaturan tentang batas wilayah, dan *kedua* kurangnya sosialisasi Undang-undang pemekaran wilayah. Selanjutnya adalah struktur hukum yang belum jelas karena perubahan Undang-undang yang terlalu singkat. Faktor non hukum, yaitu sosial budaya, ekonomi, politik dan pendekatan pelayanan.

Dalam rangka penyelesaian batas wilayah dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu; penyelesaian hukum dapat ditempuh melalui penyelesaian dengan menggunakan Undang-undang Otonomi Daerah dan dengan melakukan pembantuan peraturan perundang-undangan serta penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi, penyelesaian non hukum, *pertama* dapat dilakukan dengan melalui penyelesaian musyawarah yang di dalamnya dapat dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang tentang Arbitrase, sebagai sarana untuk mencari solusi penyelesaian konflik batas wilayah antar daerah. *Kedua*, dengan melakukan kerja sama antar daerah sebagaimana yang di tentukan pada Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. *Ketiga*, melakukan pendekatan sosial budaya sebagai langkah penyelesaian dengan menggali kerifan lokal seperti melakukan perkawinan budaya (*perkawinan adat*) dengan mengawinkan dua kebudayaan yaitu budaya masyarakat lokal setempat dengan masyarakat Jawa sebagai langkah untuk meredam konflik batas wilayah agar tidak berkembang lebih luas lagi.

**Kata Kunci:** *Penyelesaian Konflik Batas Wilayah.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Kerangka Teori .....	9
F. Metode Penelitian .....	26
a. Metode Pendekatan .....	26
b. Spesifikasi Penelitian .....	27
c. Jenis Dan Sumber Data .....	27
d. Metode Pengumpulan Data .....	28
e. Metode Penentuan Sampel .....	29
f. Analisis Data .....	30
g. Sistematika .....	30
h. Jadwal Penelitian .....	32
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	33
A. Hukum dan Penegakkannya .....	33
B. Negara Kesatuan .....	37
C. Demokrasi dan Negara Hukum .....	43
D. Pemerintah Daerah dan Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia .....	57

E. Pembentukan Undang-undang dan Pembentukan Daerah .....	82
F. Batas Wilayah .....	90
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>97</b>
A. Gambaran Umum Kabupaten Tebo dan Kabupten Bungo .....	97
a. Kabupaten Tebo .....	97
b. Kabupaten Bungo .....	105
B. Deskripsi Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah .....	111
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah .....	119
a. Faktor Hukum .....	121
b. Faktor Non Hukum .....	140
D. Upaya Penyelesaian Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah .....	150
a. Upaya Penyelesaian Hukum .....	152
b. Upaya Penyelesaian Non Hukum .....	163
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>170</b>
A. Simpulan .....	170
B. Saran-saran .....	174
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>177</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bergulirnya reformasi pada tahun 1998 membawa perubahan yang sangat luar biasa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini dibarengi dengan perubahan-perubahan mendasar dalam tatanan hukum dan perundang-undangan yang merupakan landasan dalam berbangsa dan bernegara.

Sejak bergulirnya reformasi, masalah otonomi sering menjadi bahan pembicaraan banyak kalangan, baik kalangan politisi, birokrasi, akademisi dan bahkan masyarakat awam, terlebih kaitannya dengan kepentingan daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah telah menjadi pembahasan yang tidak ada henti-hentinya sejak Indonesia merdeka. Sebelum merdeka Indonesia telah ada peraturan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie (I.G.O)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura kecuali daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta, dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten (I.G.O.B)* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah setelah Indonesia merdeka sudah banyak yang diundangkan akan tetapi banyak yang relatif singkat pemberlakuannya.

Beberapa Undang-undang yang pernah berlaku menggambarkan betapa dinamisnya perumusan kebijakan pemerintah daerah atau desentralisasi di Indonesia.

Otonomi daerah setelah lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang diharapkan sebagai implementasi prinsip-prinsip demokrasi dan lebih dari itu sebagai implementasi kedaulatan rakyat, namun justru empiriknya nampak dengan jelas bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mengarah ke sentralistik.

Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 mengamanatkan bahwa perlu segera mewujudkan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pewujudan otonomi daerah diharapkan akan dapat menjamin terselenggaranya pembangunan dan pertumbuhan yang merata di seluruh wilayah Indonesia dari perkotaan hingga ke pelosok pedesaan yang akhirnya dapat menjamin keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini diharapkan juga daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat di daerah.

Secara prinsip tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat

dan nyata, sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan masyarakat seperti menumbuh-kembangkan prakarsa dan kreativitas dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif di segala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka mencairlah sentralisme kekuasaan yang selama ini berkembang pada masa orde baru. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Gerakan reformasi membawa perubahan lahirnya kembali semangat otonomi daerah, sehingga Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mendapat sambutan hangat oleh masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dirasakan betul oleh daerah dibanding dengan sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, hal ini dapat dibuktikan bahwa banyak urusan pusat yang telah diserahkan kepada daerah sehingga daerah dapat leluasa untuk mengelola sumber daya daerah secara maksimal. Dalam perjalanannya Undang-undang ini banyak kelemahan terbukti bahwa banyak *konflik horizontal*<sup>1</sup> yang timbul baik persoalan pengelolaan sumber daya alam

---

<sup>1</sup> Syamsuddin Haris, ed , **Desentralisasi dan Otonomi daerah**, LIPI Pres, Jakarta, 2006. hal. 165

sampai pada persoalan batas wilayah baik antar Kabupaten/kota maupun antar provinsi.

Perkembangan selanjutnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diharapkan oleh banyak kalangan dapat menjawab persoalan-persoalan yang belum mampu terjawab oleh Undang-undang tersebut.

Peletakan otonomi di Kabupaten dan kota serta mencermati keadaan Kabupaten yang telah berkembang dengan pesat, tampak bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten cukup berat dan kompleks karena beban tugas yang bertambah luas dan volume kerja semakin berat, sehingga sulit bagi kepala daerah untuk mengawasi dan membina secara optimal.

Pembentukan atau pemekaran daerah dirasakan sebagai suatu kebutuhan saat itu, untuk mewujudkan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta untuk lebih mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan penciptaan rentang kendali pengawasan lebih efektif.

Dasar pemikiran di atas sebagai awal lahirnya gagasan untuk melakukan pemekaran wilayah Kabupaten ataupun kota di daerah-daerah.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, memberi peluang bagi daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah sehingga lahir daerah-daerah pemekaran baru yang syarat dengan persoalan-persoalan baru mulai dari masalah budaya, ekonomi, politik, agama dan bahkan konflik batas wilayah.

Daerah-daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan sering kali menimbulkan mobilisasi konflik batas wilayah dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh persoalan. Hal ini dapat dibuktikan bahwa dalam pembentukan daerah otonom baru yang disertai konflik batas wilayah, seperti yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara Kabupaten Serdang Bedagai dengan Deli Serdang, Sumatera Utara, hingga kini belum tuntas. Sebanyak 18 desa di Kecamatan Galang dan Kecamatan Bangun Purba, yang menurut Undang-undang Nomor 36 Tahun 2003 masuk wilayah Serdang Bedagai, menginginkan tetap bergabung dengan Deli Serdang<sup>2</sup>. Persoalan lain yang tak kalah menarik adalah konflik batas wilayah Kabupaten Tebo (daerah pemekaran) dengan Kabupaten Bungo (Kabupaten induk), Provinsi Jambi, dimana Pemerintah Kabupaten Bungo menginginkan sebagian desa yang menurut Undang-undang

---

<sup>2</sup> Sidik Pramono dan Susie Berindra, "Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab", Kompas edisi Rabu 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), Jakarta hal. 5

Nomor 54 Tahun 1999 termasuk dalam wilayah Kabupaten Tebo untuk ditarik masuk ke wilayah Kabupaten Bungo<sup>3</sup>.

Pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru ternyata tidak serta-merta dapat menciptakan keadaan lebih baik akan tetapi bagi sebagian daerah masih banyak meninggalkan persoalan yang berlarut-larut dan bahkan hingga saat ini belum banyak persoalan dapat diselesaikan.

Konflik batas wilayah antar Kabupaten/kota dan antar provinsi misalnya, berdasarkan artikel yang telah dimuat pada Harian Kompas<sup>4</sup> menyatakan bahwa pada "Tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 Kabupaten, dan 27 kota) yang terbentuk sejak tahun 1999-2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 Kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas. Hal ini menunjukkan bahwa konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini.

Perbatasan merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu daerah. Perbatasan suatu daerah mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah administrasi, pemanfaatan sumber daya alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Penentuan

---

<sup>3</sup> Nurbadri, **Pelaksanaan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Batas Wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo**, (Sekripsi), Fakultas Hukum Universitas Jambi 2003. hal. 5.

<sup>4</sup> Sidik Pramono *Op. Cit.* hal. 5.

perbatasan daerah dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum dan budaya. Dalam konstitusi pembentukan suatu daerah sering dicantumkan pula penentuan batas wilayah.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan mengacu pada judul penelitian yaitu “Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah dan Upaya Penyelesaiannya”, maka dalam penelitian ini permasalahan yang akan diteliti adalah:

- a. Bagaimana Model-model terjadinya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
- b. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
- c. Bagaimana upaya penyelesaian konflik batas wilayah di era otonomi daerah.

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah target yang ingin dicapai dalam penelitian, baik sebagai solusi atas masalah yang dihadapi (disebut sebagai tujuan obyektif) maupun sebagai pemenuhan atas sesuatu yang diharapkan (disebut sebagai tujuan subyektif). Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan obyektif dalam penelitian ini adalah:
  - 1) Untuk mengetahui Model-model terjadinya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
  - 2) Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
  - 3) Untuk mengetahui upaya penyelesaian konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
- b. Sedangkan tujuan subyektif adalah untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

#### **D. Kegunaan Penelitian.**

Kegunaan atau keuntungan yang didapatkan dari suatu penelitian.

- a. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan model-model konflik batas wilayah dan faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya konflik serta upaya penyelesaian konflik tersebut.
- b. Kegunaan praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pikir dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam mengatasi konflik batas wilayah, yang pada gilirannya dapat menjadi solusi dalam penyelesaian konflik batas wilayah.

## E. Kerangka Teori

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Negara menurut teori modern yang disampaikan Kranenberg menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan Logeman mengatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.

Dari dua pendapat tersebut negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan untuk mencapai suatu tujuan tertentu sebagaimana yang telah disepakati dan ditentukan. Atau dapat dikatakan bahwa mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan<sup>5</sup>. Kekuasaan tersebut secara visual dapat dibagi dengan dua cara yaitu:

1. Secara Vertikal; yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini tingkat pemerintahan. Carl J. Frederich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial devision of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat disaksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.
2. Secara Horizontal; yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif,

---

<sup>5</sup> Sri Sumantri dan Bintang R Saragih, **Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 tahun kembali ke undang undang dasar 1945)**, Jakarta Pustaka Sinar Harapan. 1993. Hal. 4.

eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica* pembagian kekuasaan *division of power*.<sup>6</sup>

Melihat bentuk-bentuk negara ditinjau dalam susunannya pada umumnya dalam ilmu negara membaginya ke dalam 2 (dua) kemungkinan bentuk susunan negara<sup>7</sup>, yaitu:

1. Negara yang bertujuan jamak, yang disebut Negara Federasi.
2. Negara yang bersusunan tunggal, yang disebut Negara Kesatuan.

Negara Federal secara tepat sulit dirumuskan, oleh karena negara federasi merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan negara konfederasi. Tetapi menurut C. F. Strong<sup>8</sup> Prinsip dari negara federal ialah:

Bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Dalam hal-hal tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian belaka dan yang tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara bagian. Senada dengan C.F. Strong, K.C. Where dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan dari pemerintah negara bagian. Sedangkan

---

<sup>6</sup> Meriam Budiardjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, PT. Gramedia Jakarta, 2001. Hal. 138.

<sup>7</sup> misalnya baca buku Soehino, **Ilmu Negara Liberty**, Yogyakarta, 2000. Hal. 224.

<sup>8</sup> Meriam Budiardjo, *Op.Cit*, Hal. 141.

dalam soal kebudayaan, kesehatan dari pemerintah bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa di dalam Negara Federal kekuasaan dibagi antara *Negara Federal* (Pemerintah Pusat) dan (Pemerintah daerah), sehingga masing-masing daerah bebas dari campur tangan satu sama lainnya dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap pusat. Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan sendiri, demikian juga pemerintah daerah yang masing-masing mempunyai kekuasaan yang sederajat dari lainnya. Hanya pada kekuasaan tertentu pemerintah pusat mempunyai kelebihan antara lain dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri, menentukan mata uang dan sebagainya<sup>9</sup>.

Perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan, menurut F. Isjwara adalah dalam negara federal wewenang legislatif terbagi menjadi dua bagian yaitu antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat. Kekuasaan badan legislatif lokal (bagian) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat dalam bentuk Undang-undang organik.

Menurut Hans Kelsen selain hal tersebut, pembagian antara negara federal dan negara bagian juga dalam bidang eksekutif dan

---

<sup>9</sup> Moh Kusnardi dkk, **Ilmu Negara** Gaya Media Pratama Jakarta, 2000. Hal. 210.

administratif (*In the federal state it is not only the legislative competence is divided between the federation and component state, but also the judicial and the administrative competence*).<sup>10</sup>

Negara dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi dan satu negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk Undang-undang. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat *derivative* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas, sehingga tidak mengenal pembagian badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat. Negara kesatuan menurut Soehino<sup>11</sup> adalah:

Negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri dari atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah. Asas-asas yang ada pada awalnya adalah asas sentralisasi dan konsentrasi, namun perkembangan berikutnya dianut asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Selain itu C.F. Strong<sup>12</sup> mengatakan bahwa: *the essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, for the words, that the power of the central government are unrestricted, making*

---

<sup>10</sup> Meriam Budiardjo, *Op.Cit*, Hal. 143.

<sup>11</sup> Soehino, *Op.Cit*, 2000. Hal. 228

<sup>12</sup> Moh Kusnardi dkk, *Op.Cit*, 2000 hal. 208

*body than the central one* (ciri negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif pusat).

Sesuai dengan pengertian tersebut maka di dalam negara kesatuan penyelenggaraan pemerintah negara dapat dibagi menjadi ke dalam dua bentuk yaitu:

1. Negara kesatuan dengan sistim sentralisasi, dimana segala sesuatu diatur langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistim desentralisasi, yaitu kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonomi (swantara).<sup>13</sup>

Seperti telah disebutkan, bahwa pembagian kekuasaan selain dapat dilakukan secara *vertical* juga dapat dilakukan secara horizontal. Pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah/bagian secara *vertical* berdasarkan wilayah atau administrasi. Selain pembagian kekuasaan secara horizontal seperti telah dibahas, juga terdapat pembagian kekuasaan secara *vertical* yang berkaitan erat dengan hubungan pusat dan daerah.

Dengan uraian mengenai negara kesatuan di atas menunjukkan bahwa bangsa Indonesia melalui Undang-undang

---

<sup>13</sup> Yosep Riwukaho, **Otonomi yang Titik Beratnya di Letakkan Pada Daerah TK II**, UGM Yogyakarta, 1980. Hal. 2.

Dasar telah memilih negara Indonesia berbentuk negara kesatuan sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (1) sebagaimana tersebut.

Gerakan reformasi yang telah melahirkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dianggap sentralistik membawa perubahan sangat signifikan kepada sistem pemerintahan daerah yang desentralisasi dan menjadi harapan semua pihak serta diharapkan mampu menjawab persoalan bangsa. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disambut baik oleh daerah-daerah, karena telah membuka karena desentralisasi yang selama ini tersumbat oleh sistem yang sentralistik.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disambut baik daerah juga karena telah memberi peluang yang sangat luas untuk mengelola potensi-potensi yang dimiliki daerah, terlebih lagi diberikannya peluang kepada daerah untuk melakukan pemekaran wilayah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Undang-undang ini. Pada awal hadirnya Undang-undang 22 Tahun 1999 pembentukan dan pemekaran wilayah sangat dirasakan sebagai sesuatu kebutuhan untuk mewujudkan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Disamping itu

untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan penciptaan rentang kendali yang lebih efektif.

Berdasarkan uraian di atas daerah-daerah melakukan pemekaran yang diharapkan mampu untuk menjawab persoalan bangsa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Setelah berjalannya waktu bersamaan dengan bergulirnya reformasi ternyata Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak sepenuhnya menjawab permasalahan bangsa ini terutama menyangkut kepentingan integritas dalam konsep negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Pasal 1 ayat (1) bahwa Indonesia berbentuk Negara kesatuan, karena banyaknya konflik-konflik horizontal maupun *vertical* yang timbul, baik itu persoalan politik, ekonomi, etnis, budaya, agama dan yang tak kalah menarik adalah persoalan batas wilayah.

Perkembangan selanjutnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pun berlaku akan tetapi masih juga banyak kelemahan, hal ini dapat dibuktikan bahwa sejak diundangkannya Undang-undang ini pada tanggal 15 Oktober 2004 yang lalu hingga saat ini (pada 15 Oktober 2007 genap usianya yang ke 3 tahun) masih menyisakan persoalan batas wilayah yang belum mampu diselesaikan.

Berdasarkan data yang telah dimuat pada Harian Kompas memuat bahwa pada “Tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 Kabupaten, dan 27 kota) yang terbentuk sejak tahun 1999-2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 Kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas.”<sup>14</sup>

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, persoalan batas wilayah belum diatur secara tegas sehingga sulit untuk diselesaikan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya mengatur mengenai perubahan batas suatu daerah yang diatur pada Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi “Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada menjelaskan bagaimana cara menyelesaikan perselisihan antar daerah. Hal ini pun sangat *ironic* sekali karena persoalan batas wilayah atau sengketa daerah sering timbul akan tetapi tidak ada aturan yang jelas mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah

---

<sup>14</sup>Sidik Pramono, *Op.Cit.* Hal. 5.

baik yang diakibatkan oleh masalah batas wilayah maupun faktor-faktor lain yang menimbulkan perselisihan itu.

Jika dikaji lebih dalam lagi tentang dua Undang-undang tentang otonomi daerah di atas kedua-duanya memiliki kelemahan untuk mengatasi persoalan antar daerah baik masalah batas wilayah maupun persoalan-persoalan lain.

Pada Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 misalnya, menjelaskan bahwa persoalan perselisihan antar daerah dapat diselesaikan oleh pemerintah dengan musyawarah dan apabila di antara salah satu pihak tidak menerima keputusan pemerintah, maka pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian kepada Mahkamah Agung.

Pasal tersebut di atas memiliki kelemahan bagaimana tentang penyelesaian di Mahkamah Agung sedangkan aturan tentang perselisihan antar daerah sendiri tidak ada aturannya yang dapat dijadikan acuan atau dasar bahwa batas-batas mana yang menjadi perselisihan antar daerah dan bagaimana daerah itu dikatakan bersalah melanggar ketentuan-ketentuan perbatasan menurut hukum sebagai dasar bagi hakim untuk penyelesaian perselisihan antar daerah, demikian halnya apakah tidak akan ada *penumpukan perkara* jika semua perselisihan antar daerah diselesaikan di Mahkamah Agung.

Kelemahan lain pun terdapat pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pada Pasal 189 yang menjelaskan bahwa penyelesaian perselisihan antar daerah justru lebih tidak jelas pengaturannya karena yang diatur di dalamnya hanya mengenai perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah dan bahkan pada Undang-undang ini menyebutkan perselisihan tingkat Kabupaten dan kota dalam provinsi diselesaikan oleh Gubernur sedangkan perselisihan antar provinsi dan antar Kabupaten dengan provinsi lain diselesaikan oleh Menteri Dalam Negeri dan keputusan tersebut bersifat final.

Hal tersebut di atas memiliki kelemahan diantaranya terhadap, penyelesaian perselisihan antar daerah yang sangat kompleks bukan hanya sebatas penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan lalu terhadap penyelesaian perselisihan antar Kabupaten/kota tidak selesai di tingkat Gubernur dan kapan dapat dikatakan ada perselisihan antar daerah serta berapa lama batas untuk menyelesaikan perselisihan antar daerah. Yang lebih menarik adalah bagaimana jika putusan di masing-masing tingkatan tidak bisa diterima salah satu pihak atau daerah-daerah yang sedang berselisih.

Dengan beberapa kelemahan di atas ternyata begitu kompleks persoalan perselisihan antar daerah terlebih menyangkut

persoalan batas wilayah antar daerah. Dengan melihat akibat yang ditimbulkan dari persoalan batas wilayah antar daerah yang sangat rawan dengan penyelamatan Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu adanya norma-norma atau aturan baru yang mengatur tentang perselisihan antar daerah dan bagaimana penyelesaiannya dalam ketentuan yang lebih khusus sehingga dapat dijadikan pedoman bagi semua daerah.

Dengan fenomena pengaturan batas wilayah tentu semakin sulit untuk dapat menyelesaikan persoalan batas wilayah. Dalam bukunya Soerjono Soekanto mengelompokkan masalah-masalah sosial sebagai berikut diantaranya adalah masalah kemiskinan, kejahatan, disorganisasi keluarga, generasi muda dalam masyarakat modern, peperangan, pelanggaran terhadap norma-norma masyarakat kependudukan, lingkungan hidup dan birokrasi<sup>15</sup>.

Dengan melihat pada persoalan batas wilayah hubungannya dengan masalah sosial tersebut, yang mencakup persoalan-persoalan batas wilayah adalah masalah-masalah yang kaitannya dengan kemiskinan, kejahatan, pelanggaran terhadap norma masyarakat, kependudukan, lingkungan hidup dan birokrasi serta

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, **Sosiologi, suatu pengantar**, PT. RajaGrfindo Persada, Jakarta. 2003. Hal. 365-391.

masalah-masalah sosial lain seperti kesenjangan ekonomi, kepentingan politik dan belum adanya kepastian hukum.

Mengutip artikel Eddy MT. Sianturi dan Nafsiah bahwa daerah perbatasan merupakan daerah tertinggal (terbelakang) disebabkan antara lain:

- 1) Lokasinya yang relatif terisolir (terpencil) dengan tingkat aksesibilitas yang rendah.
- 2) Rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat.
- 3) Rendahnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal).
- 4) Langkanya informasi tentang pemerintah dan pembangunan masyarakat di daerah perbatasan (*blank spot*).<sup>16</sup>

Dari sebab-sebab keterbelakangan daerah perbatasan maka kesenjangan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan dengan masyarakat daerah tetangga mempengaruhi watak dan pola hidup masyarakat setempat. Hal itu terjadi karena adanya *interaksi sosial*<sup>17</sup> sehingga dalam penentuan perbatasan sering kali menghadapi kendala sosial kemasyarakatan daerah perbatasan.

Hal ini menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu daerah dan bahkan pula dengan daerah lainnya. *Penanganan perbatasan, pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan ruang*

---

<sup>16</sup> Eddy MT Sianturi, dan Nafsiah, SP. "Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulaan Negara Kesatuan Republik Indonesia". e-mail: [buletinlitbang@dephan.go.id](mailto:buletinlitbang@dephan.go.id) 2006

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit* Hal. 61

*wilayah nusantara sebagai satu kesatuan geografi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan*<sup>18</sup>.

Pada umumnya kondisi daerah perbatasan belum mendapat perhatian secara proporsional, terbukti kurangnya sarana prasarana yang memadai terlebih daerah pemekaran baru yang masih rawan konflik batas wilayah. Hal inilah yang menjadi penyebab terjadinya berbagai permasalahan seperti perubahan batas wilayah, penyelundupan dan kejahatan-kejahatan lainnya.

Di sisi lain bagi daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan sering kali persoalan batas wilayah dijadikan sebagai sarana kepentingan politik untuk melakukan mobilisasi persoalan dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh keadaan. Hal ini dapat dibuktikan bahwa setiap persoalan batas wilayah sering disertai dengan masalah-masalah sosial lain yang pada gilirannya masyarakat yang menjadi korban.

Isu ras atau etnis juga merupakan pemicu adanya persoalan batas wilayah karena pada dasarnya pada kelompok masyarakat adat akan selalu mempertahankan nilai-nilai yang hidup dalam kelompok masyarakatnya dan menjaga eksistensinya sebagai sebuah masyarakat adat yang memiliki wilayah “ulayat” dan jika diganggu tanah ulayatnya maka mereka juga akan melakukan perlawanan sehingga terjadi tindakan-tindakan anarkis.

---

<sup>18</sup> Hari Sabarno, “Kebijakan/Strategi Penataan Batas dan Pengembangan Wilayah Perbatasan”, <http://www.depdagri.go.id>. 2001

Batas wilayah memang menjadi salah satu masalah yang penyelesaiannya berlarut-larut dan bahkan ada dugaan bahwa penyelesaian persoalan batas wilayah dijadikan “proyek”. Terlepas dari semua itu beberapa hal yang menjadi pokok persoalan batas wilayah diantaranya adalah:

- 1). Kaburnya garis perbatasan akibat rusaknya patok-patok di perbatasan antara kedua daerah diperbatasan.
- 2) Pengelolaan sumber daya alam belum terkoordinasi antar daerah sehingga memungkinkan eksploitasi sumber daya alam yang kurang baik untuk pengembangan daerah dan masyarakat. Misalnya, kasus *illegal logging* yang juga terkait dengan kerusakan patok-patok batas yang dilakukan untuk meraih keuntungan dalam penjualan kayu.
- 3) Kepastian hukum bagi suatu daerah dalam operasionalisasi pembangunan di wilayah perbatasan belum ada.
- 4) Pengelolaan kawasan lindung lintas daerah belum terintegrasi dalam program kerja sama antar daerah.
- 5) Kemiskinan akibat keterisolasian kawasan menjadi pemicu tingginya keinginan masyarakat setempat menjadi bagian dari daerah tetangga yang lebih dapat memperbaiki perekonomian masyarakat mengingat tingkat perekonomian di daerah tetangga lebih menjanjikan.

- 6) Kesenjangan sarana dan prasarana wilayah antar kedua wilayah daerah yang saling bertetangga pemicu orientasi perekonomian masyarakat.
- 7) Adanya masalah atau gangguan hubungan antar daerah yang berbatasan akibat adanya peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek keamanan, politik maupun pelanggaran dan eksploitasi sumber daya alam yang lintas batas daerah, baik sumber daya alam darat maupun laut.

Persoalan batas wilayah salah satunya adalah akibat dari pemekaran wilayah, yang menjadi pertanyaan adalah apakah pada saat melakukan pemekaran wilayah tidak memperhatikan aspek-aspek yang telah diatur seperti aspek kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk dan luas daerah? apakah dalam pemekaran wilayah telah didengarkan bagaimana aspirasi masyarakat di daerah yang dimekarkan?

Masalah perbatasan muncul tidak terlepas dari perkembangan pembangunan di mana pada daerah perbatasan memiliki keunggulan-keunggulan sehingga daerah-daerah saling ketergantungan dengan keunggulan-keunggulan tersebut. Salah satu yang dominan mempengaruhi masalah batas wilayah adalah aspek ekonomi dan aspek politik walaupun tidak menutup kemungkinan aspek-aspek lain sebagai pendukung berkembangnya masalah perbatasan. Masalah perbatasan

tentunya sangat diperlukan tindakan *preventive*, dengan strategi-strategi yang dapat diterima oleh masyarakat perbatasan dan oleh pemerintah daerah yang saling berbatasan.

Perbatasan merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu daerah. Perbatasan suatu daerah mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah administrasi, pemanfaatan sumber daya alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Pembangunan wilayah perbatasan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Wilayah perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah maupun nasional, hal tersebut ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan antara lain :

- a. Mempunyai dampak penting bagi keutuhan wilayah suatu daerah dan negara.
- b. Merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya.
- c. Mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan dengan wilayah maupun antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mempunyai dampak terhadap kondisi keamanan, baik skala regional maupun nasional.

Secara hukum belum ada Undang-undang yang mengatur secara pasti bagaimana penyelesaian sengketa batas wilayah walaupun pada Undang-undang pembentukan suatu daerah disebutkan bahwa batas-batas mana antar daerah yang baru dibentuk telah diatur, sehingga dalam penentuan batas wilayah antar daerah menjadi rumit dan terkesan lambat, karena tidak adanya aturan yang jelas mengenai batas wilayah setingkat Undang-undang yang diharapkan mampu menjawab persoalan batas wilayah seperti adanya penolakan warga dan bahkan penolakan pemerintah daerah yang saling berbatasan.

Dengan berbagai persoalan batas wilayah yang timbul salah satunya yang menonjol adalah karena adanya pemekaran wilayah, dan pada persoalan batas wilayah mengandung banyak efek yang ditimbulkan. Hal ini tentu diperlukan perhatian yang khusus salah satunya dengan melakukan kajian tentang bagaimana untuk penanganan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan batas wilayah.

Penyelesaian persoalan batas wilayah antar daerah jika diamati perlu adanya format baru, dimana dalam karya atau tulisan-tulisan tentang hukum sangat jarang sekali yang mengkaji tentang bagaimana penyelesaiannya baik dilihat secara yuridis normatif maupun secara yuridis sosiologis.

Pada Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 banyak mengandung kelemahan yang akhirnya banyak menimbulkan persoalan perselisihan antar daerah, lebih khusus dalam tulisan ini menimbulkan persoalan batas wilayah. Dengan demikian tentu diperlukan produk hukum yang mampu untuk memberikan jawaban serta mampu mencegah munculnya perselisihan antar daerah.

## **F. Metode Penelitian**

### **a. Metode Pendekatan.**

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah konflik batas wilayah di era otonomi daerah dan upaya penyelesaiannya, sehingga akan melihat 2 (dua) entitas penting yaitu tidak saja memandang hukum dalam arti peraturan perundang-undangan semata tetapi lebih dari itu adalah memandang hukum dalam arti realitas sosial. Oleh sebab itu akan membawa konsekuensi pada penggunaan pendekatan yaitu pendekatan yuridis sosiologis.

Pendekatan yuridis dimaksudkan untuk menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan sebagai dasar berpijak dalam meneliti sedangkan pendekatan sosiologis ini dimaksudkan untuk menggali faktor-faktor di balik fenomena-fenomena yang muncul dalam konflik batas wilayah.

## **b. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu menyajikan gambaran tentang konflik batas wilayah di era otonomi daerah dan upaya penyelesaiannya dan menganalisis permasalahan tersebut secara cermat dan objektif guna menemukan faktor-faktor penyebabnya dan bagaimana penyelesaian persoalan tersebut.

## **c. Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini dibutuhkan 2 (dua) jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Penelitian ini juga berusaha menggali data primer dan data sekunder secara sekaligus dengan harapan keduanya saling mendukung.

Data yang diambil dari telaah pustaka berasal dari bahan-bahan hukum primer berupa peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti baik dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lain-lain. Bahan-bahan sekunder, yaitu berupa buku-buku, makalah atau jurnal-jurnal, bahan-bahan tulisan lainnya yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Data yang diambil dari studi dokumen berupa dokumen-dokumen yang menunjukkan atau dianggap ada kaitannya dengan konflik batas wilayah. Data yang selanjutnya diambil dari penelitian lapangan sebagai rangkaian

dalam penelitian untuk menemukan fakta-fakta di lapangan baik dalam bentuk data primer maupun data sekunder.

#### **d. Metode Pengumpulan Data.**

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, dalam bukunya Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara, yaitu (a) Studi Kepustakaan, (b) Observasi, (c) Interview, dan (d) Kuesioner.

Dalam rangka pengumpulan data primer ditempuh dengan menggunakan 2 (dua) teknik yaitu 1) wawancara mendalam (*depth interview*); dan 2) teknik observasi partisipasi (*participant observation*). Sebelum dilakukan pengumpulan data dengan dua teknik tersebut, terlebih dahulu dilakukan apa yang oleh Spradly dipakai sebagai penciptaan *rapport* untuk meminimalisir transfer peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajaki fisibilitas untuk dapat bekerja sama.

Hal ini menjadi sangat penting karena responden dalam memberikan informasi belum tentu dapat memberikan apa adanya secara natural, karena kemungkinan terdapat hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diungkapkan.

Melalui teknik wawancara akan digali selengkap-lengkapnyanya tidak hanya tentang apa yang diketahui, apa yang

dialami informan dan responden penelitian, tetapi juga apa yang ada di balik pandangan, pendapat dan atas perilaku yang terobservasi. Oleh sebab itu alat-alat bantu wawancara disiapkan secara maksimal. Sedangkan teknik observasi partisipasi dilakukan untuk mengumpulkan data-data yang tidak dapat diperoleh melalui wawancara seperti situasi, sikap atau aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial dalam rangka bekerjanya lembaga pembentuk hukum, untuk itu observasi dilakukan dari hal yang paling umum hingga terfokus pada hal-hal yang paling khusus.

Sedangkan untuk pengumpulan data sekunder ditempuh dengan penelitian kepustakaan (studi Pustaka) dan studi dokumen.

#### **e. Metode Penentuan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah para pejabat pemerintahan dan tokoh masyarakat yang ada relevansi dengan masalah yang diteliti, dengan menggunakan tehnik *purposive sampling* yaitu dengan menentukan kriterianya terlebih dahulu untuk dijadikan sebagai sampel. Hal ini didasarkan pada kriteria bahwa sampel yang akan dipilih karena tugas, jabatan dan kedudukan.

**f. Analisa Data.**

Analisa data penelitian ini dengan menggunakan metode kualitatif, cara ini dilakukan untuk memenuhi kecukupan data, mengantisipasi resiko bias karena obyek penelitian non random.

Data yang dikumpulkan dengan cara observasi dan interview yang mendalam dari sumber data yang sesuai dengan level pendekatannya. Data dari sampel pertama langsung dianalisis dengan mencoba mencari penjelasan secara komprehensif terhadap aktivitas yang terjadi dalam penyelesaian konflik batas wilayah di era otonomi daerah.

**G. Sistematika**

Penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi 4 bab, dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, akan menguraikan fenomena mengenai konflik batas wilayah di era otonomi daerah dan upaya penyelesaiannya, kemudian diuraikan permasalahan dalam penelitian ini, tujuan dan kontribusi penelitian. Selanjutnya untuk mendukung penelitian akan dijelaskan mengenai kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam tinjauan pustaka ini akan diuraikan data-data dari hasil studi pustaka yang telah dilakukan guna mendukung analisis. Data yang digunakan adalah teori-teori yang ada

kaitannya dengan kajian Undang-undang otonomi daerah seperti perkembangan Undang-undang otonomi daerah, hubungannya otonomi daerah dengan negara kesatuan dan negara hukum, pemerintahan daerah, pembentukan daerah serta kedaulatan wilayah kaitannya dengan konsep batas wilayah.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, akan menyajikan data-data yang diperoleh langsung dari lapangan yang berkaitan konflik batas wilayah di era otonomi daerah dan upaya penyelesaiannya kemudian data itu dianalisis berdasarkan teori tentang hubungan hukum yang diatur dalam hukum positif selanjutnya disusun dan disajikan dalam 3 bagian yaitu:

- a. Gambaran daerah perbatasan dan terjadinya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah di era otonomi daerah.
- c. Upaya penyelesaian konflik batas wilayah di era otonomi daerah.

Bab IV Penutup, bab ini akan menjelaskan kesimpulan dari analisis data dan selanjutnya memberikan saran-saran bagaimana sebaiknya Undang-undang otonomi daerah mengatur mengenai konflik batas wilayah yang dapat digunakan dalam mencegah dan menyelesaikan persoalan-konflik batas wilayah.

## H. Jadwal Penelitian

KEGIATAN	BULAN			
	I	II	III	IV
1. Tahap Persiapan.				
a. Review Proposal.	x			
b. Perbaiki Proposal.	-x			
c. Pengesahan.	--x			
d. Pengesahan Ijin.	---x			
2. Tahap Pelaksanaan.				
a. Pengumpulan Data Kepustakaan.		xx		
b. Pengumpulan Data Lapangan.		--xx		
c. Pengolahan dan Analisa Data.			xx	
3. Tahap laporan Hasil Penelitian.			--xx	
4. Tahap Penulisan tesis.				xxxx

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hukum dan Penegakkannya

Lawrence M Friedman<sup>19</sup> berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sistem hukum, merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur. Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaidah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi<sup>20</sup>. Pengertian hukum dapat dikelompokkan menjadi (tiga) 3 pengertian dasar<sup>21</sup> *pertama*, hukum dipandang sebagai kumpulan ide atau nilai abstrak, *kedua*, hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, *hukum*, dipahami sebagai sarana/alat untuk mengatur masyarakat.

Cita hukum<sup>22</sup> dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Demikian halnya bahwa cita hukum haruslah dipahami sebagai dasar pengikat dalam pembentukan perundang-

---

<sup>19</sup> Esmi Warassih, **Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis**, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. 30

<sup>20</sup> Ibid., hal. 21

<sup>21</sup> Ibid., hal. 23

<sup>22</sup> Ibid., hal. 43

undangan. Negara Republik Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila dan sekaligus sebagai Norma Fundamental Negara, setiap peraturan yang hendak dibuat hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum tersebut. Tujuan Hukum<sup>23</sup> adalah secara garis besar meliputi pencapaian suatu masyarakat yang tertib dan damai, perwujudan keadilan, serta untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan atau kesejahteraan. Fungsi hukum<sup>24</sup> menurut Hobbes disimpulkannya dalam empat fungsi dasar hukum yaitu:

1. menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku-tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa yang dilarang;
2. menentukan pembagian kekuasaan dan merinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilih sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif;
3. menyelesaikan sengketa;
4. memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Hal menarik dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dalam hal penegakkan hukum, yaitu bahwa penegakkan hukum sudah dimulai

---

<sup>23</sup> Ibid., hal. 26

<sup>24</sup> Ibid., hal. 27

pada saat peraturan hukumnya dibuat atau diciptakan. Penegakkan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakkan hukum itu dijalankan. Secara sosiologis, maka pembicaraan selalu dihubungkan dengan kenyataan yang dihadapi dalam proses penegakkan hukum itu. Dalam kenyataan, maka proses penegakkan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.<sup>25</sup>

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum diperlukan berbagai berbagai organisasi, yang sekalipun pada hakekatnya bertugas untuk mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum, namun masing-masing tetap berdiri sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom. Sekalipun kehadiran lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga itu sendiri diikat oleh hukum-hukum kehidupan kelembagaan. Dalam keadaan yang demikian itu, maka dalam penegakkan hukum, lembaga

---

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakkan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru Bandung, tt. Hal. 23-24.

tersebut sibuk sendiri-sendiri untuk mengatasi masalah-masalah yang menyangkut bekerjanya sebagai suatu lembaga.<sup>26</sup>

Tujuan organisasi penegakkan hukum akan menentukan bagaimana tingkah-laku organisasi itu. Oleh sebab karena organisasi tersebut harus hidup di tengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itupun lalu berfungsi untuk menuntut organisasi sehingga selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Proses penyesuaian yang demikian itu menimbulkan gejala yang disebut sebagai *goal substitution* dan *goal displacement*. Dalam *goal substitution* maka tujuan formal digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak yang menekankan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Pada *goal displacement*, tujuan-tujuan organisasi yang sudah diterima dan disetujui ditelantarkan demi untuk tujuan-tujuan yang lain.<sup>27</sup>

Oleh sebab itu terdapat hubungan resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakatnya. Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tersebut tercermin proses resiprositas itu. Oleh karena badan-badan itu berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakat dan menekankan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, maka penegakkan hukum bisa cenderung meringankan golongan-

---

<sup>26</sup> Ibid, hal. 16-20.

<sup>27</sup> Ibid, hal. 59.

golongan yang mempunyai kekuasaan dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan, oleh karena badan-badan penegak hukum akan merisaukan kemampuan golongan-golongan tersebut untuk melakukan tindakan resiprositas.<sup>28</sup>

## B. Negara Kesatuan

Negara menurut teori modern yang disampaikan Kranenberg menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan Logeman mengatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.

Dari dua pendapat tersebut negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan untuk mencapai suatu tujuan tertentu sebagaimana yang telah disepakati dan ditentukan. Atau dapat dikatakan bahwa mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan<sup>29</sup>. Kekuasaan tersebut secara visual dapat dibagi dengan dua cara yaitu:

1. Secara Vertikal; yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini tingkat pemerintahan. Carl J. Frederich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial division of power*). Pembagian

---

<sup>28</sup> Ibid. hal. 70.

<sup>29</sup> Sri Sumantri dan Bintan R Saragih, **Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 tahun kembali ke undang undang dasar 1945)** Pustaka Sinar Harapan Jakarta. 1993 Hal. 4

kekuasaan ini dengan jelas dapat disaksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.

2. Secara Horizontal; yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica* pembagian kekuasaan *division of power*.<sup>30</sup>

Melihat bentuk-bentuk negara ditinjau dalam susunannya pada umumnya dalam ilmu negara membaginya kedalam 2 (dua) kemungkinan bentuk susunan negara<sup>31</sup>, yaitu:

1. Negara yang bertujuan jamak, yang disebut Negara Federasi.
2. Negara yang bersusunan tunggal, yang disebut Negara Kesatuan.

Negara Federal secara tepat sulit dirumuskan, oleh karena negara federasi merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan negara konfederasi. Tetapi menurut C. F. Strong<sup>32</sup> prinsip dari negara federal ialah: "bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal". Dalam hal-hal tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian

---

<sup>30</sup> Meriam Budiardjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik** PT. Gramedia Jakarta, 2001 hal. 138.

<sup>31</sup> misalnya baca buku Soehino, *Op. Cit* hal. 224.

<sup>32</sup> Meriam Budiardjo, *Op. Cit*, hal. 141.

belaka dan yang tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara bagian.

Senada dengan C.F. Strong, K.C. Where dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan dari pemerintah negara bagian. Sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan dari pemerintah bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa di dalam Negara Federal kekuasaan dibagi antara *Negara Federal* (Pemerintah Pusat) dan (Pemerintah daerah), sehingga masing-masing daerah bebas dari campur tangan satu sama lainnya dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap pusat. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan sendiri, demikian juga pemerintah daerah yang masing-masing mempunyai kekuasaan yang sederajat dari lainnya. Hanya pada kekuasaan tertentu pemerintah pusat mempunyai kelebihan antara lain dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri, menentukan mata uang dan sebagainya<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Moh Kusnardi dkk, *Op. Cit.* hal. 210.

Perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan, menurut F. Isjwara adalah dalam negara federal wewenang legislatif terbagi menjadi dua bagian yaitu antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat. Kekuasaan badan legislatif lokal (bagian) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat dalam bentuk Undang-undang organik.

Menurut Hans Kelsen selain hal tersebut, pembagian antara negara federal dan negara bagian juga dalam bidang eksekutif dan administratif (*In the federal state it is not only the legislate competence is divided between the federation and component state, but also the judicial and the administratif competence*).<sup>34</sup>

Negara dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi dan satu negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk Undang-undang. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat *derivative* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas, sehingga tidak mengenal pembagian badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

---

<sup>34</sup> Meriam Budiardjo, *Op. cit*, hal. 143.

Negara kesatuan menurut Soehino<sup>35</sup> adalah: negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri dari atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah. Asas-asas yang ada pada awalnya adalah asas sentralisasi dan konsentrasi, namun perkembangan berikutnya dianut asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Selain itu C.F. Strong<sup>36</sup> mengatakan bahwa: *the essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, for the words, that the power of the cenbtrai government are unrestricted, making body than the central one* (ciri negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif pusat).

Sesuai dengan pengertian tersebut maka di dalam negara kesatuan penyelenggaraan pemerintah negara dapat dibagi menjadi ke dalam dua bentuk yaitu:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu diatur langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya.

---

<sup>35</sup> Soehino, *Op. cit*, 2000. Hal. 228.

<sup>36</sup> Moh Kusnardi dkk, *Op. cit*, 2000. hal. 208.

2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonomi (swantara).<sup>37</sup>

Seperti telah disebutkan, bahwa pembagian kekuasaan selain dapat dilakukan secara vertikal juga dapat dilakukan secara horizontal. Pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah/bagian secara vertikal berdasarkan wilayah atau administrasi. Selain pembagian kekuasaan secara horizontal seperti telah dibahas, juga terdapat pembagian kekuasaan secara vertikal yang berkaitan erat dengan hubungan pusat dan daerah.

Gagasan federalisme yang muncul segera setelah rezim orde baru jatuh, sebagai reaksi atas perlakuan tidak adil pemerintah pusat terhadap daerah selama ini, telah menimbulkan sikap pro dan kontra di masyarakat. Ada sebagian kalangan yang berpandangan, bahwa negara kesatuan dipandang sudah tidak relevan untuk diterapkan saat ini<sup>38</sup>.

Gagasan tersebut di atas ternyata masih belum mampu untuk menggoyah gagasan yang telah dirumuskan para "*founding fathers*"<sup>39</sup>, hal ini ditunjukkan dengan masih eksisnya<sup>40</sup> ketentuan pasal 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>37</sup> Yosep Riwukaho, *Op. Cit.* hal. 2

<sup>38</sup> Huda, Nikmatul **Otonomi Daerah (Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika)**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hal. 43.

<sup>39</sup> Ibid, hal.. 47 Bentuk Negara dalam Perdebatan *the Founding Fathers*

<sup>40</sup> Ibid, hal. 44 dalam bukunya Nikmatul Huda misalnya menjelaskan "Tetapi, sebagian besar masyarakat yang lain menolak gagasan itu.

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ternyata baik pasal maupun redaksi masih pada posisinya yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bahkan pada Pasal 37 ayat (5) ditegaskan kembali bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Dalam bukunya Jimly Asshiddiqie dinyatakan, Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*)<sup>41</sup>. Dan mengenai uraian negara kesatuan di atas menunjukkan bahwa bangsa Indonesia melalui Undang-undang dasar telah memilih negara Indonesia berbentuk negara kesatuan sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tersebut.

## **C. Demokrasi dan Negara Hukum**

### **a. Demokrasi**

Sistem demokrasi tumbuh pertama kali pada negara-negara kota (*city-state*) di Yunani pada abad ke 6 (enam) sampai dengan abad ke 3 (tiga) Sebelum Masehi dalam bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di

---

<sup>41</sup> Asshiddiqie, Jimly, **Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Pasca Reformasi)**, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2007. hal. 282.

mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara yang tidak berdasarkan prosedur mayoritas. Kemudian berkembang pada negara-negara maju demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representatif democracy*)<sup>42</sup>.

Perkembangan tersebut dipengaruhi oleh keadaan negara yang pada saat ini mempunyai daerah yang cukup luas, jumlah penduduk dan urusan-urusan yang begitu kompleks. Oleh karena itu pemerintah demokrasi sekarang ini yang benar-benar aktif dalam pemerintahan bukanlah rakyat atau para warga negara itu sendiri melainkan wakil-wakil rakyat yang berkumpul dalam suatu kesatuan yang disebut dewan perwakilan rakyat. Hal inilah yang kemudian membedakan antara demokrasi kuno yaitu demokrasi langsung dan demokrasi modern yaitu demokrasi perwakilan yang dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat<sup>43</sup>.

Demokrasi sebagai dasar hidup dalam bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk didalamnya menilai kebijaksanaan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat<sup>44</sup>. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya *The Politics* menyatakan bahwa dalam

---

<sup>42</sup> Budiardjo Meriam *Op.Cit.* Hal. 54.

<sup>43</sup> Soehino, *Op.Cit.*, Hal. 243-244.

<sup>44</sup> Delian Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983 Hal. 207.

negara demokrasi rakyatlah yang berdaulat, dengan demikian secara harfiah berarti pemerintahan oleh rakyat<sup>45</sup>.

Berkaitan dengan demokrasi modern yang banyak dilakukan oleh negara-negara modern memberikan pengertian bahwa: *a democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom*<sup>46</sup> ( sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum yang ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Demokrasi dapat didefinisikan sebagai *as we shall use the term in this book, democracy is a form of government organized accordance with the principles of popular sovereignty, political equality, popular consultation and majority rule*<sup>47</sup>. Dengan demikian berdasarkan definisi tersebut ada empat (4) prinsip demokrasi yaitu:

1. *popular sovereignty* ( kedaulatan rakyat )
2. *popular equality* ( persamaan di bidang politik )

---

<sup>45</sup> Robert A.Dahl, **Democracy and Its Critics**, Yale University, London, 1989 Hal. 158.

<sup>46</sup> Henry B. Mayo 1960 hal. 70.

<sup>47</sup> Austin Ranny. 1960 hal. 176.

3. *popular consultation* (kehendak rakyat sebagai penentu ), dan
4. *majority rule* ( aturan suara terbanyak ).

Demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti material adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Sedangkan demokrasi dalam arti formal adalah demokrasi secara ideal yang hingga kini terus berkembang<sup>48</sup>. Demokrasi modern adalah demokrasi perwakilan rakyat yang dalam pelaksanaannya terlihat unsur formal dan unsur material dari demokrasi itu sendiri. Unsur formal dari demokrasi mengacu pada demokrasi sebagai *ideology* atau sebagai teori, sedangkan unsur material dari demokrasi mengacu pada demokrasi prakteknya seperti diistilahkan oleh Robert K Carr adalah demokrasi sebagai *actual governmental mechanism atau democratisation in action*<sup>49</sup>. Atau unsur formal demokrasi adalah demokrasi sebagai *das sollen* dan unsur material demokrasi adalah demokrasi sebagai *das sein*. Sehingga pengertian pokok dari demokrasi modern adalah terdapatnya badan perwakilan rakyat, dan peranannya untuk mewujudkan demokrasi dalam arti formal dan material. Dewan perwakilan tersebut hasil dari pemilihan secara bebas dan langsung oleh rakyat sehingga dewan perwakilan dapat dikatakan mewakili

---

<sup>48</sup> Sri Soemantri, *Op. cit*, 1993, hal. 9-10.

<sup>49</sup> Sri Soemanti, *Op. cit*, 1993 hal. 26.

individu-individu (otomatis). Selain itu dewan perwakilan memiliki fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat, merumuskan aspirasi dalam aturan formal serta mengawasi tindakan eksekutif<sup>50</sup>. Oleh karena peranan dewan perwakilan rakyat ini demikian pentingnya dalam suatu negara demokrasi, maka demokrasi dapat dikatakan sebagai asas dalam hukum tata negara.

Demokrasi modern kemudian senantiasa banyak dikaitkan dengan konsep negara hukum. Dengan pemikiran yang lebih menitik beratkan kepada hak-hak politik dan hak-hak asasi manusia secara individu maka timbulah pemikiran akan pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembentukan konstitusi baik secara tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam konstitusi ini kekuasaan pemerintah dibatasi dan memberikan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan<sup>51</sup>. Berdasarkan pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan, maka muncul kembali ide pemerintahan oleh rakyat (demokrasi), yaitu demokrasi konstitusional yang senantiasa dikaitkan dengan konsep negara hukum.

---

<sup>50</sup>I Made Pasek Diantha, **Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi**, Abardin, Bandung, 1990, hal. 1.

<sup>51</sup>Miriam Budiardjo, *Op. cit.*, hal. 56-57.

Pemikiran yang menitik beratkan pada hak-hak politik rakyat dan hak asasi manusia secara individu pada akhirnya membuat pembatasan kekuasaan pemerintah dengan melalui pembentukan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan konstitusi inilah ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan menjamin hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Pemikiran ini kemudian disebut sebagai konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan.

Dalam negara yang menganut konstitusionalisme (konstitusional) salah satu cirri adalah sifat pemerintahannya pasif, dalam arti pemerintah hanya sebagai pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil-wakil rakyat dalam parlemen. Negara memiliki peranan lebih kecil dibanding peranan rakyat. Konstitusionalisme menurut Carl J Frederick dalam tulisannya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America* mengatakan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksudkan untuk memberikan jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah tidak disalahgunakan.

Dikaitkan dengan *Trias Politica* dalam konsep *Monterquieu* maka tugas pemerintah dalam konstitusionalisme hanya terbatas tugas eksekutif yaitu melaksanakan Undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Dalam kaitannya dengan hukum, demokrasi konstitusionalisme yang memberi peranan yang sangat terbatas kepada negara disebut negara hukum formal (klasik). Berdasarkan kepada kenetralan dan kemandirian negara, konsep negara hukum formal disebut negara pluralisme, yaitu negara tidak mandiri bertindak sebagai penyaring berbagai keinginan yang ada dalam masyarakat.

Kebijaksanaan yang dikeluarkan bukanlah inisiatif yang timbul dari kemandirian negara melainkan lahir dari proses penyerapan aspirasi masyarakat secara penuh melalui parlemen. Kemudian perumusan secara yuridis gagasan *konstitusionalisme* dengan munculnya istilah *rechtstaat* yang diberikan oleh ahli-ahli dari *Eropa Barat Kontinental* dan *rule of law* oleh ahli-ahli dari *anglo saxon* dan diterjemahkan ke dalam bahas Indonesia dengan negara hukum.

Perkembangan berikutnya gagasan demokrasi konstitusional ini kemudian bergeser yaitu yang semula membatasi campur tangan pemerintah dalam urusan warga negara, namun dengan semakin berkembangnya industrial kapitalis maka pemerintah dituntut untuk ikut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian pemerintah harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyat dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. Gagasan baru ini biasanya disebut sebagai *welfare state* atau negara hukum material (dinamis).

Dalam gagasan *welfare state* peranan negara direntang demikian luas hingga melampau batas-batas yang pernah diatur dalam negara hukum formal. Implikasinya terutama di bidang legislasi pemerintah atau eksekutif memiliki hak inisiatif yaitu membuat peraturan yang sederajat dengan Undang-undang tanpa persetujuan terlebih dahulu dari parlemen meskipun masa berlakunya dibatasi dengan waktu tertentu. Selain itu juga hak delegasi, yaitu hak membuat peraturan yang derajadnya di bawah Undang-undang, serta dapat menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat inisiatif. Dalam segi kemandirian negara lebih menonjol dibanding dengan kenetralan. Sehingga negara tidak lagi terikat pada pluralisme tetapi mendekati organisme.

Dengan demikian suatu asas yang merupakan pasangan yang berkaitan erat dengan asas demokrasi adalah asas negara hukum dalam arti bahwa suatu negara demokrasi pastilah menjadi hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat maka untuk menghindari kesewenang-wenangan dan melaksanakan kehendak

rakyat bagi pemegang kekuasaan negara maka harus dibatasi atau dikontrol dengan hukum.

Negara Republik Indonesia secara tegas telah memilih bentuk demokrasi dengan ketentuan bahwa kedaulatan terletak di tangan rakyat. Dengan demikian sebagai konsekuensinya maka Indonesia juga harus merupakan negara hukum. Hal ini telah dituangkan di dalam Undang-undang Dasar 1945 pada Pembukaan alinea IV yang menyebutkan bahwa” ... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/-perwakilan serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang dasar”.

#### **b. Negara Hukum**

Istilah negara hukum di Indonesia sudah sangat populer, sehingga orang tidak asing lagi dengan sebutan itu. Pada

umumnya istilah tersebut dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Konsep tersebut selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, sebab konsep itu tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun sebenarnya antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* itu mempunyai latar belakang dan pelebagaan yang berbeda, tetapi pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan hak-hak asasi manusia melalui peradilan yang bebas dan tidak memihak. Istilah *rechtsstaat* banyak dianut di negara-negara *eropa kontinental* yang bertumpu pada sistem *civil law*, sedangkan *the rule of law* banyak berkembang di negara-negara dengan tradisi *anglo saxon* yang bertumpu pada sistem *common law*. Kedua sistem memiliki perbedaan titik berat pengoperasian, *civil law* menitikberatkan pada administrasi sedangkan *common law* menitikberatkan pada *judicial*.

Menurut Abu Daud Busroh<sup>52</sup>, negara hukum adalah negara yang berdasarkan hukum, maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan-tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal ini bukan hanya sekedar diatur dalam hukum formal saja, namun lebih dari itu hukum yang terpenting adalah mencapai keadilan di dalam masyarakat, lebih konkrit

---

<sup>52</sup> Dasril Radjab, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Rineka Citra, Jakarta, 1994 Hal. 64-66.

Notohamidjojo mengemukakan bahwa negara hukum adalah di mana pemerintah dan semua pejabat hukum mulai dari presiden, para menteri, lembaga-lembaga pemerintah lain, pegawai, jaksa, anggota legislatif semua dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantor taat kepada hukum, mengambil keputusan jabatan-jabatan menurut hati nurani sesuai dengan hukum.

Negara hukum dapat dibedakan atas 2 (dua) ciri-ciri, yaitu dilihat dari sisi hukum formal dan dilihat dari sisi hukum material. Ciri-ciri dari negara hukum formal<sup>53</sup> menurut Friederich J Stahl adalah:

1. Hak-hak asasi manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Sedangkan AV Decey memberikan ciri-ciri :

1. supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan
2. kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun pejabat.
3. terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

---

<sup>53</sup> Moch Mahfud MD, **Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi**, Gama Media, Yogyakarta, 1999 Hal: 127

Sedangkan ciri-ciri yang dimiliki oleh negara hukum material<sup>54</sup> adalah:

1. perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi juga menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. pemilihan umum yang bebas.
4. kebebasan menyatakan pendapat.
5. kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. pendidikan kewarganegaraan.

*The International of Jurist*<sup>55</sup> menyatakan bahwa prinsip-prinsip negara hukum ada 3 (tiga) yaitu:

1. Negara harus tunduk pada hukum
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Muhammad Tahir Azhary<sup>56</sup> sebagai mana dikutip Jimly Asshiddiqie<sup>57</sup>, dikemukakan bahwa ciri-ciri *nomokrasi* atau negara hukum yang baik itu mengandung sembilan prinsip, yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;

---

<sup>54</sup> Suyatno, **Peranan Badan Perwakilan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa**, Program Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2003, hal. 37.

<sup>55</sup> Baca bahan kuliah Hariyono yang disampaikan pada kuliah Program Magister Hukum Universitas Diponegoro, 2007 dan dapat dibaca pada Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 304-305.

<sup>56</sup> Muhammad Tahir Azhary, **Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini**, Bulan Bintang, Jakarta, 2004. hal. 85-86.

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 308.

2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan yang bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie<sup>58</sup> merumuskan 13 prinsip negara hukum yaitu meliputi:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
4. Adanya Pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-undang dasar;
5. Berfungsinya organ-organ negara yang independen dan saling mengendalikan;
6. Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Tersedianya upaya Pengadilan Tata Usaha Negara;
8. Tersedianya upaya Pengadilan Tata Negara (*Constitutional Adjudication*);
9. Adanya jaminan hak asasi manusia;

---

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 309-310.

10. Bersifat Demokratis (*Democratic Rule of Law* atau *Demokratische RechtStaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*Welfare Rechtstaat*);
12. Adanya Pers yang bebas dan prinsip-prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifitasnya mekanisme kontrol social yang terbuka;
13. Berketuhanan Yang Maha Esa.

Selanjutnya dengan demikian setiap negara hukum dituntut mampu menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menentukan bahwa "Negara Indonesia ialah negara hukum".

Dalam negara hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Semua orang tanpa kecuali harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukumlah yang berkuasa dalam negara itu (*Government not by man, but by law = the rule of law*)<sup>59</sup>.

Dengan pilihan negara hukum, hendaknya setiap persoalan diselesaikan dengan hukum tanpa harus memandang derajat, suku bangsa, agama karena semua warga negara dianggap sama

---

<sup>59</sup> CST. Kansil, **Hukum Tata Pemerintahan Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, Hal. 82.

dihadapan hukum. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tidak ada kecualinya.

## **D. Pemerintahan Daerah dan Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia**

### **a. Pemerintah Daerah**

Pemerintahan<sup>60</sup> adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara maupun di negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Di dalam organisasi negara pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif dan yudikatif dan jabatan supra structural lainnya. Jabatan-jabatan

---

<sup>60</sup> Syauckani. HR at. all, **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**, Pustaka Pelajar, 2002 Hal. 232-233.

tersebut menunjukkan suatu lingkungan kerja yang berisi wewenang tertentu yang memberikan kekuasaan-kekuasaan tertentu juga, untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu. Oleh karena itu jabatan-jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif dan yang lainnya sering disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan sebagainya. Untuk melaksanakan wewenang atau kekuasaan tersebut harus ada pemangku jabatan yaitu yang disebut pemerintah.

Dengan menggunakan pendapat Sri Soemantri<sup>61</sup> bahwa mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Kekuasaan negara tersebut dapat dibagi secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatan pemerintah dan pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian berdasarkan fungsi.

Dalam kajian Hukum Tata Negara, persoalan pembagian kekuasaan dengan secara vertikal atau dengan kata lain pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berkaitan erat dengan bentuk negara yaitu negara kesatuan atau federal. Secara sederhana di dalam negara federasi, kewenangan kewenangan pemerintah pusat dirinci secara definitif dalam konstitusi, sedangkan sisanya berada pada pemerintah lokal. Di dalam negara kesatuan kewenangan

---

<sup>61</sup> Sri Soemantri, *Op. cit*, 1993 hal. -

pemerintah daerah yang merupakan pemberian pemerintah pusat yang secara rinci dan definitif disebut dalam Undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah pusat. Dilihat dari sisi pemerintah daerah federasi memiliki perbedaan konsep dengan otonomi luas negara kesatuan. Keluasan otonomi dalam negara federasi pada dasarnya kedaulatan (kewenangan) asli dari daerah tersebut, bukan diberi atau pelimpahan dari pemerintah pusat. Sebaliknya, otonomi luas dalam negara kesatuan adalah sebuah bentuk pelimpahan kewenangan, sehingga dari sifatnya yang demikian tentunya kewenangan suatu saat dapat ditarik kembali apabila terjadi penguatan kekuasaan di pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan pembagian kekuasaan secara vertikal atau pelimpahan wewenang ke daerah di dalam pemerintahan dikenal beberapa asas, seperti asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan (*medebewind*) sebagai konsekuensi diselenggarakannya asas desentralisasi adalah dengan adanya daerah-daerah otonom, sedangkan konsekuensi dari penyelenggaraan asas dekonsentrasi terbentuklah wilayah-wilayah administratif.

Dengan demikian, dilihat dari kekuasaan pemerintah daerah otonom, maka pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu :

1. pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. pemerintah dalam arti luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan lain sebagainya<sup>62</sup>.

Di dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang. Dan Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lainnya sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan tersebut, mengandung makna sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Perkembangan hukum pemerintahan daerah di Indonesia<sup>63</sup> setelah kemerdekaan mengalami pasang surut yang akan penulis uraikan pada sub bahasan mengenai “perkembangan hukum otonomi daerah di Indonesia”, tercatat sudah 10 Undang-undang tentang

---

<sup>62</sup> Bagir Manan, “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah” PSH FH UII Yogyakarta, 2001 Hal. 103-104

<sup>63</sup> dapat dibaca Soehino, **Perkembangan Pemerintahan di Daerah**, Liberty, Yogyakarta, 1995 Hal. 183, dan Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, hal. 395-410, yang telah penulis tambah sesuai dengan perkembangan Undang-undang otonomi daerah hingga penulisan ini berlangsung.

pemerintahan daerah telah diberlakukan akan tetapi hampir dari beberapa Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan di daerah tersebut yang dapat dilaksanakan secara efektif hanya ada dua Undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku mulai 23 Juli 1974 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berlaku sejak 7 Mei 1999 sampai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mulai berlaku tanggal 15 Oktober 2004 yang saat ini masih berlaku. Undang-undang yang tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena tiap-tiap peraturan hanya mengalami pelaksanaan relatif dalam jangka waktu pendek, sehingga apa yang menjadi dasar pikiran atau ide peraturan perundang-undangan tersebut belum sempat dilaksanakan sudah diganti oleh peraturan perundang-undangan yang lain.

Peraturan perundang-undangan yang ada tersebut pada dasarnya mengatur mengatur pemerintahan di daerah dengan menggunakan prinsip-prinsip otonomi, walaupun masing-masing Undang-undang memberikan istilah yang berbeda-beda seperti misal, otonomi luas, otonomi seluas-luasnya, otonomi luas dan bertanggung jawab dan sebagainya namun pada intinya adalah mengatur tentang pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos* yang terdiri dari kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti

pemerintahan, atau ada yang pendapat dari kata *automania* yang berarti *self ruling, zelfwetgeving* (keputusan sendiri, perundang-undangan sendiri atau pemerintahan sendiri). Otonomi mengandung arti *regeling* (perundangan) dan dapat juga berarti *bestuur* (pemerintahan).

Pengertian otonomi daerah pada dasarnya tidak terlepas dengan desentralisasi, walaupun sebenarnya masing-masing memiliki tempat sendiri-sendiri. Istilah otonomi daerah cenderung pada "*political aspect*", sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada "*administrative aspect*". Namun jika dilihat dari sudut pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika membicarakan otonomi daerah, tentu akan menyangkut mengenai kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya, demikian juga sebaliknya<sup>64</sup>. Sedangkan otonomi adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>65</sup>

Sentralisasi menurut pendapat E. Peterson dan E.G. Plowman dapat dipandang sebagai suatu kekuatan terarah ke dalam, menarik hal-hal yang masuk dalam wilayah pengaruh pada satu pusat yang sama. (*Centralization, Means Concentration. It may be thought as a*

---

<sup>64</sup> Yudoyono, **Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal. 4.

<sup>65</sup> Soehino, **Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah**, BPFE, Yogyakarta, 1991, hal. 137.

*force, directed, drawing those which come within the orbit of its influence toward a common centre)*<sup>66</sup>.

Pada dasarnya pengertian sentralisasi cenderung diperlawankan dengan pengertian desentralisasi. Karena desentralisasi adalah merupakan pembagian atau pemancaran kekuasaan/kewenangan, sedangkan sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan atau kewenangan. Sentralisasi maupun konsentrasi merupakan hal yang sama karena kedua-duanya pada hakekatnya adalah pemusatan. Demikian juga dengan desentralisasi dan dekonsentrasi kedua-duanya merupakan pemencara kekuasaan.

Secara sederhana Webster dalam kamusnya merumuskan bahwa desentralisasi adalah *to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration* (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi). Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti de adalah lepas dan sentrum adalah pusat. Pengertian tersebut dihubungkan dengan ketatanegaraan maka yang dimaksud dengan desentralisasi adalah adanya suatu pelimpahan perencanaan, pengambilan keputusan

---

<sup>66</sup> Victor M. Situmorang, **Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 1994. hal. 39.

kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke unit-unit administrasi di daerah yang bersifat semi otonom)<sup>67</sup>.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut maka desentralisasi merupakan suatu cara pelimpahan atau penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang kemudian menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah yang menerimanya. Atau dengan kata lain, bahwa desentralisasi dilihat dari segi pemberian wewenang adalah asas pemberian wewenang kepada pemerintah di daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Pelimpahan wewenang dalam asas desentralisasi menurut Rondineli dapat dilakukan dengan sistem:

- a. *Deconcentration*, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat.
- b. *Delegation*, yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian ini bias diatur dengan ketentuan perundang-undangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*descretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak yang memberi wewenang (*soverign authority*)
- c. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintah dan pihak pemerintah daerah mendapat discretion yang tidak dikontrol oleh pusat. Dalam hal tertentu, dimana pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali

---

<sup>67</sup> Sarundanjang, **Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah**, Sinar Harapan, Jakarta, 1999 Hal. 47.

- sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.
- d. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta<sup>68</sup>.

Pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya memiliki beberapa alasan, antara lain:

- a. Dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Diselenggarakannya desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Diselenggarakannya desentralisasi dari sudut teknik organisasi pemerintah merupakan alasan untuk mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat urusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus pemerintah pusat<sup>69</sup>.

Selain itu dari desentralisasi sisi pemahaman demokratisasi mengandung makna pemikiran sebagai ; *a. political education, b. training in leadership, c. political stability, d. political equality, e. accountability, f. responsiveness*<sup>70</sup> . Dengan demikian dalam desentralisasi diperlukan kondisi yang mendukung agar pelaksanaannya dapat berhasil dengan baik. Kondisi tersebut paling tidak menurut Litvack dan Seddon antara lain adalah:

---

<sup>68</sup> Irwan Soejito, **Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah**, Rineka Cipta, Jakarta, 1990. hal. 30-35.

<sup>69</sup> The Liang Gie, **Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1993. hal. 35-37.

<sup>70</sup> *B.C Smith, Decentralization The Teritorial Dimension of the state*, Geoge Allen & Unwin (publisher) Ltd. North Sydney, Australia, 1985 hal. 18-30.

- a. Kerangka kerja desentralisasi harus memperlihatkan kaitan antara pembiayaan lokal dengan kewenangan fiscal dengan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah.
- b. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan telah diambil oleh pemerintah daerah bermakna.
- c. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus, sebagai upaya untuk mendorong agar masyarakat berpartisipasi.
- d. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik dan informasi yang transparan dan memungkinkan masyarakat memonitor aktivitas kerja pemerintah daerah, yang akhirnya mendorong politikus dan aparatur pemerintah daerah menjadi *responsive*.
- e. Instrumen desentralisasi seperti kerangka kerja institusi yang sah, struktur tanggung jawab pemberian pelayanan dan sistem fiscal antar pemerintah harus dirancang untuk mendorong sasaran-sasaran politis.

Secara dikotomi desentralisasi dapat dibagi kedalam dua jenis yaitu desentralisasi kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan yaitu pelimpahan wewenang dari

pemerintah pusat kepada wilayah di dalam satu negara. Sedangkan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian prinsip pendelegasian wewenang baik yang bersifat kewilayahan atau fungsional menunjukkan adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan bersama-sama. Oleh sebab itu maka pelaksanaan desentralisasi dapat dilihat dalam empat bentuk atau sistim, yaitu :

- a. *Comprehensive Lokal Government Sistem*, dalam hal ini Pemerintah di Daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam.
- b. *Partnership Sistem*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh Aparat pusat dan beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh Aparat Daerah.
- c. *Dual Sistem*, yaitu Aparat Pusat dan Aparat Daerah secara bersama-sama melaksanakan pelayanan teknis.
- d. *Integrated Administratif system*, yaitu Aparat Pusat melakukan pelayanan dibawah pengawasan langsung seorang pejabat koordinator, sedangkan Aparat Daerah hanya sebagian kecil kewenangan dalam melakukan kegiatan pemerintahan<sup>71</sup>.

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa tujuan penyelenggaraan desentralisasi adalah untuk menghindari penumpukkan kekuasaan pada satu pihak atau dengan kata lain, desentralisasi dimaksudkan untuk melaksanakan pendistribusian kekuasaan dan untuk mencapai pemerintahan yang demokratis,

---

<sup>71</sup> Sarundanjang, *Op.Cit.* Hal. 47.

efisien serta menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat menimbulkan pemerintahan yang sentralistis.

Asas kedua dalam pembagian/pelimpahan kekuasaan secara vertikal atau pembagian wewenang adalah asas desentralisasi. Dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di Daerah<sup>72</sup>. Atau pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada gubernur kepada bupati dan seterusnya<sup>73</sup>.

Dalam pengertian tersebut maka dapat dilihat beberapa hal yang menjadi ciri-ciri yang terdapat pada asas dekonsentrasi yaitu:

- a. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- b. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan).
- c. Yang dipencarkan bukan urusan pemerintahan, tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- d. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Sedangkan keuntungan-keuntungan yang dapat diambil dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut:

---

<sup>72</sup> Amran Muslim, **Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah**, Alumni Bandung, 1980 Hal. 14

<sup>73</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, **Pengantar Kearsah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1979 Hal. 14.

- a. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administrasi terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah. Aparat dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah terutama apabila terjadi konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- b. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidaklengkapan meterampuannya dalam menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi.
- c. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah pusat dengan yang diperintah/rakyat.

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan pemencaran tugas-tugas pemerintahan, dan apabila terjadi pelimpahan tugas-tugas tersebut tidak terjadi urusan rumah tangga yang menerimanya. Oleh

sebab itu wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi bukan merupakan terbentuknya daerah otonom tetapi terbentuknya wilayah-wilayah administratif. Atau dengan kata lain, perwujudan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah akan membentuk pemerintahan administratif yaitu lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang diberi tugas dan wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang berada di daerah. Ditinjau dari sudut pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang membagi wilayah negara ke dalam daerah-daerah pemerintah lokal administratif.

Selain dua asas tersebut, di dalam penyelenggaraan pemerintah daerah masih ada asas lain yaitu oleh Van Vollenhoven disebut *medebewind*<sup>74</sup> atau asas pembantuan, yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Asas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasnya dengan kewajiban mempertanggung

---

<sup>74</sup> Bagir Manan, **Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994 hal. 30.

jawabkan kepada yang menugaskannya<sup>75</sup>. Lebih luas lagi asas tugas pembantuan pada hakekatnya adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas, dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya supaya sesuai dengan keadaan nyata daerah-daerah sendiri.

Tugas pembantuan biasanya dilakukan oleh pemerintah pusat dengan menggunakan/melalui peraturan perundang-undangan menegaskan pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan. Kemudian dengan peraturan daerah, pemerintah daerah otonom (provinsi) dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dibawahnya, yaitu Kabupaten atau kota untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan yang disertai dengan pembiayaannya.

Dilaksanakannya asas tugas pembantuan dikarenakan tidak memungkinkannya semua urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom dan menjadi urusan rumah tangganya, sehingga beberapa urusan pemerintahan masih harus menjadi urusan pemerintah pusat. Namun demikian karena pemerintah pusat memiliki keterbatasan-keterbatasan sangat tidak mungkin semua urusan pemerintahan yang berdasarkan atas asas dekonsentrasi tersebut keseluruhannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Dengan adanya

---

<sup>75</sup> Soehino , **Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah**, Liberty, Yogyakarta, 1997 hal. 4.

keterbatasan tersebut dan dilihat dari segi hasil guna dan daya guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Selain itu mengingat sifatnya, berbagai urusan tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan baik tanpa adanya ikut serta pemerintah daerah yang bersangkutan<sup>76</sup>. Dan karena perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga suatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

Dengan demikian antara asas pembantuan dan asas desentralisasi terdapat perbedaan yang jelas terutama dalam pertanggungjawaban atas urusan yang diselenggarakan. Menurut asas pembantuan semua urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah wajib dipertanggungjawabkan kepada pemerintah yang menugaskannya. Sedangkan dalam asas desentralisasi (secara eksplisit) tidak dinyatakan adanya kewajiban pertanggungjawaban. Namun sebenarnya dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tetap terdapat pertanggungjawaban. Hal ini dapat dilihat dengan adanya pranata-pranata pengawasan baik preventif, represif maupun pengawasan umum<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Soehino, *Op. cit.*, 1997 hal. 5.

<sup>77</sup> Bagir Manan, *Op. cit.*, 1993 hal. 6.

## **b. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia**

Perkembangan pemerintah daerah di Indonesia dilihat dari sisi hukum demikian dinamis. Sebelum berlakunya Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang pemerintahan di daerah tercatat beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah di Indonesia Timur, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Desapraja, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Perkembangan hukum otonomi daerah tidak terlepas dengan perkembangan politik di Indonesia, justru jika dikaji secara ilmiah menunjukkan bahwa perkembangan konfigurasi politik sangat

mempengaruhi perkembangan hukum otonomi daerah. Secara lebih rinci perkembangan konfigurasi politik dan hukum pemerintahan daerah dari periode ke periode adalah sebagai berikut.

#### 1. Periode 1945-1959

Pada periode 1945-1959 konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang demokratis. Kehidupan politik pada periode ini dicirikan sebagai demokrasi liberal<sup>78</sup>. Dalam konfigurasi yang demikian tampak bahwa partai-partai memainkan peranan yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan negara melalui wadah konstitusionalnya parlemen<sup>79</sup>. Seiring dengan itu lembaga eksekutif berada posisi yang “kalah kuat” dibandingkan dengan partai-partai sehingga pemerintah senantiasa tidak stabil<sup>80</sup>. Kebebasan pers, bila dibandingkan dengan periode-periode lainnya, dapat dikatakan hidup secara proporsional.

Sejauh menyangkut hukum pemerintahan daerah dan otonomi daerah setelah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang merupakan Undang-undang pemerintahan daerah yang pertama. Selanjutnya lahirlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 44

---

<sup>78</sup> Moeljarto T, **Beberapa Pemikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia**, seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1968 hal. 7.

<sup>79</sup> Muhaimin, Yahya, **Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia**, Dalam Prisma 10 Tahun. Hal 42

<sup>80</sup> Moeljarto T, *Op. Cit*, hal. 7.

Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah di Indonesia Timur, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Tampak bahwa Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah pada periode ini dibuat dalam proses eksperimental. Tetapi dari proses eksperimental ini pada akhirnya hukum tentang Pemerintahan Daerah tampak sangat *responsive/populistik* sejalan dengan konfigurasi politiknya yang sangat demokratis. Pada periode ini daerah diberi keleluasaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dibawah asas otonomi yang seluas-luasnya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan penanggung jawab utama dalam menyelenggarakan desentralisasi, sedangkan tugas pembantu (*medebewind*) lebih banyak ditangani oleh DPD. Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyatnya, meskipun sebelum dibuat Undang-undang tentang pemilihan kepala daerah pemilihannya dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah. Pemerintah pusat tidak campur tangan di dalam penentuan kepala daerah.

## 2. Periode 1959-1966

Konfigurasi politik yang demokratis berakhir pada tanggal 5 Juli 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang kemudian dianggap sebagai jalan bagi tampilnya demokrasi terpimpin. Pada era demokrasi terpimpin yang berlangsung pada

tahun 1959 sampai dengan 1966 konfigurasi yang ditampilkan adalah konfigurasi yang otoriter. Soekarno pada saat itu hal ini menjadi aktor utama dalam agenda politik nasional, sehingga pemerintahannya pada era ini dirincikan sebagai rezim yang otoriter<sup>81</sup>. Partai politik kecuali Partai Komunis Indonesia, tidak mempunyai peran politik yang berarti pada periode ini. Selain Soekarno, dua kekuatan politik yang masih berperan adalah Angkatan Darat<sup>82</sup> dan Partai Komunis Indonesia. Tiga kekuatan politik saling memanfaatkan sekaligus saling bersaing, tetapi kekuatan tersebut terletak pada Soekarno. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai-partai, dan menutup kebebasan pers sambil sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional tidak dikenal seperti Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden.

Pada era demokrasi terpimpin yang otoriter dilakukan perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 yang dipandang terlalu liberal itu. Mula-mula Presiden Soekarno merombak seluruh dasar yang dipakai Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 melalui Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959. Di dalam penetapan presiden ini struktur pemerintahan digeser ke sisi yang sangat sentralistik atau mekanisme pengendalian pusat

---

<sup>81</sup> Alisyabana, Sutan Takdir, **Indonesia: Social and Cultural Revolution**. Terjemahan Benedict R. Anderson, Kuala Lumpur Oxford University Press. Hal 173.

<sup>82</sup> Feith, Herbert, "The Dynamic of Guided Democracy" dalam Ruth T. McVey (ed) *Indonesia*, New Haven, Conn: Yale University and HRAF, 1967. hal 218-222.

terhadap daerah secara ketat. Istilah otonomi seluas-luasnya secara format tetap disebutkan, tetapi asas ini tidak dijabarkan<sup>83</sup> di dalam pasal-pasal nya. Kepala daerah diangkat dan ditentukan sepenuhnya oleh pusat yang sekaligus bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di daerah serta diberi wewenang untuk menanggukkan keputusan-keputusan dewan perwakilan rakyat daerah. Secara praktis dewan perwakilan rakyat daerah, yang biasanya di anggap sebagai lambing otonomi daerah, tidak diberi peran apa-apa. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini kemudian diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, tetapi perubahan tersebut lebih merupakan penggantian baju hukum saja sebab materinya merupakan pengambilan atas hampir seluruh materi Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. dengan demikian, karakter produk hukum tentang pemerintahan daerah pada periode ini adalah konservatif.

### 3. Periode 1966-1999

Pada periode ini, atas dasar logika pembangunan yang menekankan pada bidang ekonomi dan paradigma pertumbuhan, konfigurasi politik didesain dengan membentuk negara kuat yang mampu menjamin kehidupan politik yang stabil sengaja diciptakan karena pembangunan ekonomi hanya akan berhasil jika didukung dengan stabilitas nasional yang mantap. Oleh sebab itu, meskipun

---

<sup>83</sup> Manan Bagir, **Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, UNPAD Bandung, 1990. hal 219-220.

pada awalnya orde baru memulai langkahnya secara demokratis<sup>84</sup>, tetapi secara pasti lama-kelamaan membentuk konfigurasi yang cenderung otoriter. Eksekutif sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan, legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena di dalamnya telah di tanamkan tangan-tangan melalui Golkar dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Banyak identifikasi teoritis yang diberikan oleh para sarjana untuk menjelaskan realita kepolitikan orde baru ini, tetapi dari sekian banyak penjelasan teoritis itu terdapat satu hal yang sama yakni bahwa realita kepolitikan orde baru bukanlah realita yang demokratis<sup>85</sup>. Oleh karenanya, studi penulis mengklarifikasi bahwa konfigurasi politik di bawah orde baru adalah konfigurasi non-demokratis. Berkaitan dengan pemerintahan dan otonomi daerah, pada periode ini pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Sejalan dengan konfigurasi politik yang otoriter itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum yang cenderung berkarakter konservatif. Dalam Undang-undang tersebut istilah otonomi nyata dan seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan dan digantikan dengan otonomi nyata dan bertanggung jawab. Dominasi pusat atas daerah terlihat pada ketentuan yang

---

<sup>84</sup> Siregar, Amir Efendi, **Pers Mahasiswa Indonesia, Patah Tumbuh Hilang Berganti**, Karya Unipress, Jakarta, 1993. hal. 402.

<sup>85</sup> Gaffar, Afan, **Javanese Voters A Case Study of Election Under Hegemonic Party Sistem**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992. hal 186.

memberikan kekuasaan pada pusat untuk menentukan kepala daerah tanpa terkait pada peringkat hasil pemilihan di dewan perwakilan rakyat daerah<sup>86</sup>. Disamping sebagai organ daerah otonomi, kepala daerah adalah alat pusat di daerah dengan sebutan kepala wilayah. Dalam kedudukannya sebagai alat pusat itu kepala wilayah merupakan penguasa tunggal di daerah, kontrol pusat atas daerah masih dilakukan melalui mekanisme pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum.

#### 4. Periode reformasi 1999-sekarang

Pada tahun 1999, telah ada perkembangan yang jauh lebih maju tentang hukum pemerintahan daerah. Setelah menyelesaikan tiga Undang-undang bidang politik yaitu Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999. Pemerintah segera menyusulnya dengan Undang-undang bidang hubungan antar pusat dan daerah yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum Undang-undang yang baru ini jauh lebih baik jika dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 seperti yang ditandai oleh ketentuan bahwa dewan perwakilan rakyat daerah mempunyai kewenangan untuk menentukan

---

<sup>86</sup> Syafruddin, Ateng, **Pasang Surut Otonomi Daerah**, Binacipta, Jakarta, 1985. hal. 36-37.

seungguhnya kepala daerah karena pilihan yang terbanyak oleh dewan perwakilan rakyat daerah harus disahkan oleh pusat tanpa alternatif lain. Sejalan dengan itu dewan perwakilan rakyat daerah bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan ditetapkan sebagai lembaga legislatif daerah yang berwenang meminta dan menilai pertanggungjawaban kepala daerah. Sistem otonomi daerah yang dianut adalah otonomi luas sebab hanya lima urusan yang secara mutlak diurus oleh pusat yaitu moneter, hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, agama, dan peradilan.

Selain Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah juga telah mengundangkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang membatasi kewenangan pemerintah untuk mengambil dan mengatur secara sepihak sumber-sumber pendapatan daerah. Kedua Undang-undang ini telah memberi jawaban atas ketidakadilan politik maupun ketidakadilan ekonomi yang terjadi baik pada era orde baru maupun pada era orde lama.

Memang Undang-undang baru inipun masih mengandung sejumlah kelemahan misalnya terlalu banyaknya atribusi kewenangan yang memberikan kewenangan lagi kepada pemerintah untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan peraturan lanjutan. Untuk menjamin mutu kinerja pemerintah daerah maka

Undang-undang ini harus disertai dengan perubahan Undang-undang pemilu yang menggunakan pemilu dengan sistem distrik, sebab hanya sistem distriklah yang dapat memberi jaminan yang lebih tinggi bagi tampilnya wakil-wakil rakyat yang bermutu di dewan perwakilan rakyat daerah. kepala daerah yang tidak diimbangi oleh dewan perwakilan rakyat daerah yang kuat akan cenderung melaksanakan pemerintah yang sentralistis.

Konfigurasi politik menjadi berubah ketika Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mulai berjalan, hal ini disertai dengan berkembangnya eforia otonomi yang menciptakan raja-raja kecil di daerah sehingga pada tahun 2004 pemerintah telah melakukan perubahan paradigma otonomi yang tetap mengedepankan persatuan dan kesatuan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menandakan bahwa konfigurasi perkembangan politik menjadi berubah di mana para elit politik di daerah mulai menyadari bahwa disamping otonomi yang sedang bergulir, mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah prioritas utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **E. Pembentukan Undang-undang dan Pembentukan Daerah**

### **a. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia pada era reformasi telah mengalami perubahan dalam peraturan perundang-undangan dengan ditetapkannya Tap MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pada tahun 2004 Negara Kesatuan Republik Indonesia juga telah menerbitkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada konsideran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-

undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan persiapan teknis penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Dengan demikian dalam pembuatan Undang-undang atau produk hukum lainnya hendaknya juga memperhatikan tiga dasar<sup>87</sup> yaitu ; dasar filosofis, yuridis dan politik.

Dasar filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan hidup (ketatanegaraan) yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan ke dalam suatu bentuk peraturan negara. Dasar yuridis, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Dasar politik ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Robert B. Seidman<sup>88</sup> menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat Undang-undang selalu berada dalam

---

<sup>87</sup> misal dalam bukunya M. Solly Lubis, **Hukum Tata Negara**, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 82-83.

<sup>88</sup> Ibid, hal. 11.

lingkup kompleksitas kekuatan sosial, budaya ekonomi, dan lain sebagainya.

Hans Kalsen<sup>89</sup> berpendapat bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita terhenti pada yang tertinggi, yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Menurut Burkhardt Krems<sup>90</sup> bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metoda pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Oleh karena itu menurutnya, pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner.

Dalam pembuatan Undang-undang dikenal beberapa asas peraturan perundang-undangan<sup>91</sup>:

1. Undang-undang tidak berlaku surut.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

---

<sup>89</sup> Esmi Warassih, *Op.Cit.*, hal. 31.

<sup>90</sup> *Ibid*, hal. 37.

<sup>91</sup> Kansil, C.S.T, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989. hal 116-117.

3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampaikan Undang-undang yang bersifat umum.
4. Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-undang yang terdahulu (yang mengatur hal tertentu yang sama)
5. Undang-undang tak dapat diganggu gugat.

Menurut Pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Dengan ketentuan di atas tentu memberikan gambaran bagaimana hendaknya peraturan perundang-undangan dibuat, agar baik dan dapat dilaksanakan.

Tahapan-tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 secara garis besar adalah sebagai berikut:

- a. Tahap persiapan.
- b. Tahap pembahasan dan pengesahan.

- c. Teknik penyusunan.
- d. Tahap pengundangan dan penyebar luasan.

## **b. Pembentukan Daerah**

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah<sup>92</sup>.

Dalam bukunya Rozali Abdullah<sup>93</sup>, menyatakan bahwa syarat-syarat pembentukan daerah terdiri dari syarat administrative, teknis dan fisik.

Syarat administrative untuk pembentukan provinsi meliputi:

1. persetujuan dari DPRD Kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi;
2. persetujuan DPRD dan Gubernur provinsi induk;

---

<sup>92</sup> Sunarno, Siswanto, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006. hal. 15.

<sup>93</sup> Abdullah, Rozali, **Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007. hal. 11-12.

3. rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Sementara itu, syarat administrasi untuk Kabupaten/kota meliputi adanya;

1. persetujuan dari DPRD Kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang bersangkutan;
2. persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur;
3. rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Syarat fisik meliputi:

1. paling sedikit lima Kabupaten/kota untuk pembentukan Kabupaten kota;
2. paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan Kabupaten;
3. paling sedikit empat kecamatan untuk pembentukan kota;
4. lokasi calon kota, sarana prasarana pemerintah.

Uraian di atas telah diatur pada Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Ayat (2) syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Ayat (3) Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Ayat (4) Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Ayat (5) Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) Kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan Kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Demikian halnya dengan ketentuan sebelumnya pada Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan juga “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan,

penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah. Ayat (3) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Ayat (4) Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (1) menyatakan Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Ayat (2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ayat (3) Pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah. Yang dipertegas dengan Pasal 7 (1) Penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) beserta akibatnya ditetapkan dengan Undang-undang. (2) Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan

Pemerintah. (3) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian persyaratan saja, seperti halnya sebagian besar usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah<sup>94</sup>

Mengenai tata cara pembentukan daerah menurut Pasal 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa "Tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diatur dengan Peraturan Pemerintah".

## **F. Batas Wilayah**

Dalam kajian ilmu hukum sangat jarang ditemui literatur-literatur yang menguraikan tentang batas wilayah terutama batas antar daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan judul penelitian ini yaitu "konflik batas wilayah di era otonomi

---

<sup>94</sup> Sunarno, Siswanto, *Op. Cit.*, hal. 17

daerah dan upaya penyelesaian” ini peneliti menganggap perlu untuk mencari dan menelaah beberapa teori atau kajian yang mengarah pada persoalan batas wilayah dan penyelesaian konflik batas wilayah.

Sebelum lebih jauh membahas mengenai batas wilayah tentunya kita harus memaknai batas wilayah itu sendiri. Batas artinya pemisah dan wilayah<sup>95</sup> adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsure terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sehingga batas wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Batas wilayah secara umum dapat diartikan sebagai pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain dalam suatu tempat tertentu. Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 menyatakan “batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah yang lain. Menurut penulis pengertian ini merupakan pemaknaan yang sangat sempit sehingga belum mampu memberikan definisi yang dapat digunakan dalam sebuah karya ilmiah, namun demikian dengan pengertian yang penulis rumuskan dan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 ini mampu memberikan telaah yang setidaknya menjadi rumusan yang dapat didiskusikan lebih lanjut.

---

<sup>95</sup> Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Sinar Grafika, Jakarta, 2007. hal. 4

Pengertian di atas sengaja penulis buat mengingat belum ada pengertian ilmiah yang penulis temukan dalam studi ini dalam rangka mempermudah penulis untuk menelaah lebih jauh mengenai konsep-konsep batas wilayah seperti bagaimana menentukan batas wilayah walaupun telah ada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 sebagai dasar penentuan batas wilayah itu sendiri. Penulis menyadari bahwa ada kemungkinan karena kelemahan penulis dalam menemukan definisi batas wilayah dalam penelitian ini. Oleh karenanya apabila telah ada pemaknaan yang lebih dahulu dari definisi yang penulis buat hendaknya tidak perlu diperdebatkan tentang lebih awal atau lebih dahulu dan hendaknya menjadi bahan diskusi yang memperkaya khasanah ilmu mengenai batas wilayah.

Pakar Geografi Friederich Ratzel mengemukakan bahwa "kehidupan adalah perjuangan untuk merebut ruang, semua bangsa harus mempunyai konsepsi ruang yang berisi gagasan tentang batas-batas suatu wilayah".

Dengan menelaah pengertian dan pendapat Friederich Ratzel penelusuran mengenai batas wilayah ini menjadi penting dan bahkan perlu mendapat perhatian khusus dari semua pihak. Hal tersebut lebih penting lagi apabila dikaitkan dengan kedaulatan<sup>96</sup> wilayah, baik

---

<sup>96</sup> misalnya dalam buku Mahfud MD, **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 67 yang menyatakan "Kedaulatan adalah terjemahan dari kata "Sovereiniteit" yang berasal dari kata supernur atau superanitas yang berarti kekuasaan yang tertinggi di dalam suatu wilayah".

itu wilayah negara maupun daerah-daerah otonom yang saat ini banyak dipermasalahkan mengenai batas wilayah.

Menurut I Made Andi Arsana<sup>97</sup> bahwa secara teknis, aspek yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survei pemetaan. Hal yang harus diperhatikan dalam penentuan dan penegasan batas adalah jenis batas yang akan digunakan, teknologi yang dipilih terkait kualitas hasil yang diharapkan, serta partisipasi masyarakat yang secara langsung akan terkena dampak akibat adanya penegasan batas tersebut. Untuk darat, misalnya, batas bisa ditentukan dengan unsur alam (sungai, watershed, dan danau) dan unsur buatan (jalan, rel kereta, saluran irigasi, dan pilar batas). Penggunaan unsur-unsur alam akan mengakibatkan batas menjadi dinamis akibat perubahan bentang alam. Penentuan dengan satelit, terkait dengan ketelitian koordinat titik batas, Permendagri juga sudah memberikan spesifikasi yang rinci. Ketelitian ini tentunya terkait dengan teknologi dan metode penentuan posisi yang digunakan. Penentuan posisi dengan *Global Positioning System* (GPS), yaitu penentuan posisi dengan satelit, adalah salah satu yang direkomendasikan. Namun, penggunaan GPS sendiri harus memperhatikan jenis dan metode pengukurannya untuk mendapatkan posisi dengan ketelitian yang disyaratkan.

---

<sup>97</sup> I Made Andi Arsana, *Op.Cit.* hal -

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, mengatur bahwa dalam penegasan batas daerah dapat diwujudkan dengan *a. penelitian dokumen; b. pelacakan batas; c. pemasangan pilar batas; d. pengukuran dan penentuan posisi pilar batas; dan e. pembuatan peta batas; serta f. khusus penegasan batas daerah di laut juga dilakukan penentuan titik awal dan garis dasar.* Penegasan batas daerah ini dilakukan dengan prinsip geodesi dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Dalam penelitian dokumen mempedomani Undang-undang tentang pembentukan daerah dan dokumen yang disepakati oleh daerah yang bersangkutan. Penegasan batas daerah dilakukan oleh Tim Penegasan Batas Daerah (TPBD), yang terdiri dari TPBD Tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Dalam lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, penegasan batas daerah dapat dinyatakan *a. Dalam bentuk bangunan fisik buatan manusia yang berupa; pilar, gapura, persil tanah, jalan dan atau batas alam seperti watershed, sungai; dan b. yang tidak dapat ditegaskan dalam suatu bentuk bangunan fisik berupa; danau dan tengah sungai dinyatakan dengan pilar acuan batas.* Jika dasar hukum untuk penegasan batas daerah belum ada atau belum jelas dapat dilakukan dengan penggunaan bentuk-bentuk batas alam seperti Sungai, Watershed garis pemisah air, Danau; dan dengan

menggunakan bentuk-bentuk batas buatan seperti Jalan, Rel Kereta Api, Saluran Irigasi.

Keputusan penegasan batas daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 19 menyatakan “Keputusan penegasan batas daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri”.

Wilayah perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional yang antara lain ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan yang ada didalamnya yaitu diperlukan adanya keseimbangan antara faktor peningkatan kesejahteraan (*prosperity factor*) dan faktor keamanan (*security factor*).

Pembinaan masyarakat perbatasan termarginalkan. Rendahnya tingkat sumber daya manusia, pendidikan dan kemiskinan masyarakat di wilayah perbatasan menjadi hambatan dalam meningkatkan peran masyarakat dalam pembangunan wilayah perbatasan

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Nomor 1 Tahun

2006 (selanjutnya disebut Permendagri) tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. telah memberikan payung hukum yang lebih jelas kepada Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan masalah batas wilayah dan mendayagunakan potensi wilayah di daerah utamanya di daerah perbatasan.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Kabupaten Tebo dan Kabupaten Bungo**

##### **a. Kabupaten Tebo**

###### **1. Sejarah**

Sebagai bumi Kajang Lako, Kabupaten Tebo memiliki moto "Seentak Galah Serengkuh Dayung" Pada masa penjajahan Belanda Kabupaten Tebo adalah merupakan Pusat Pemerintah Onder Afdeeling, kemudian pada masa penjajahan Jepang menjadi Pusat Pemerintah GUN. Perkembangan selanjutnya menjadi Pusat Ibukota Jambi Ulu selama dua tahun dan menjadi Ibukota Merangin sebagai Ibukota Kawedanan selama dua puluh tahun serta selama tiga puluh lima tahun di bawah Panji Kabupaten Bungo Tebo.

Kabupaten Tebo merupakan salah satu wilayah yang dimekarkan berdasarkan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Kabupaten Tebo merupakan daerah otonom baru yang dimekarkan dari sebagian wilayah Kabupaten Bungo Tebo yang saat ini berubah namanya menjadi Kabupaten Bungo.

Pembentukan Kabupaten Tebo merupakan salah satu pemekaran dalam Provinsi Jambi yang dituangkan dalam Undang-

undang Nomor 54 tahun 1999. Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-undang dan Pasal 5 ayat (4) Undang-undang ini menjelaskan bahwa pembentukan Kabupaten atau daerah didasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Pembentukan Kabupaten Tebo sebagaimana tertuang dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 54 tahun 1999, didasarkan pada perkembangan kemajuan yang pesat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, sehingga perlu penyesuaian struktur pemerintahannya, terutama wilayah kerja Pembantu Bupati Bungo Tebo Wilayah Timur (saat ini adalah Kabupaten Tebo). Secara garis besar wilayah tersebut mempunyai kedudukan yang strategis ditinjau dari segi politis, ekonomis, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Perkembangan wilayah tersebut diikuti pula dengan peningkatan jumlah penduduk, dimana pada tahun 1996 Wilayah Kerja Pembantu Bupati Bungo Tebo Wilayah Timur tersebut berjumlah 221.449 jiwa sedangkan awal 1999 meningkat menjadi 224.944 jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,58 persen pertahun. Pertambahan jumlah penduduk tersebut mengakibatkan

semakin bertambahnya beban tugas dan volume kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di wilayah kerja Bupati Bungo Tebo Wilayah Timur.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur juga menyebutkan dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sejak tahun 1989, maka secara formal dituangkan dalam Keputusan DPRD Daerah Tingkat II Bungo Tebo Tanggal 20 Mei 1999 Nomor 05 Tahun 1999 tentang Persetujuan Rencana Pemekaran Wilayah Daerah Tingkat II Bungo Tebo, maka dalam rangka lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, dibentuklah Kabupaten Tebo sebagai pemekaran Daerah Tingkat II Bungo Tebo.

Dengan dibentuknya Kabupaten Tebo sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 bahwa dengan dimekarkan Daerah Tingkat II Kabupaten Bungo Tebo, maka Kabupaten Bungo Tebo dirubah namanya menjadi Kabupaten Bungo.

## 2. Letak Geografis

Kabupaten Tebo terletak di bagian barat Provinsi Jambi dengan luas wilayah 6.461 kilometer persegi. Secara geografis

Kabupaten Tebo terletak pada posisi 101° 49' sampai dengan 102° 49' Bujur Timur dan di antara 0° 53' hingga 1° 54' Lintang Selatan. Berdasarkan letak geografisnya Kabupaten Tebo berbatasan sebelah timur Kecamatan Tungkal Ulu Kabupaten Tanjung Jabung, dan Kecamatan Mersam Kabupaten Batanghari, sebelah barat Pelepat, Jujuhan, Tanah Sepenggal, Muara Bungo Kabupaten Muara Bungo, dan Kabupaten Sawah Lunto/Sijunjung Provinsi Sumatera Barat, sebelah Utara Kabupaten Indri Giri Hilir dan sebelah selatan Kecamatan Tabir Kabupaten Merangin.

Wilayah Kabupaten Tebo secara umum adalah berupa daerah perbukitan dengan ketinggian berkisar antara 50 hingga 700 M dari permukaan laut, di mana sekitar 84,96 persen di antaranya berada pada rentang ketinggian kurang dari 99 M dari permukaan laut, 14,98 persen berada pada rentang ketinggian 100 M dari permukaan laut hingga 499 M dari permukaan laut dan 0,06 persen berada pada rentang ketinggian lebih dari 500 M dari permukaan laut. Sebagian besar wilayah Kabupaten Tebo berada pada Daerah Aliran Sungai Batanghari. Secara geomorfologis wilayah Kabupaten Tebo merupakan daerah aliran yang memiliki kemiringan berkisar antara 0 – 10 persen (90 persen).

Sebagaimana umumnya wilayah lainnya di Indonesia, wilayah Kabupaten Tebo tergolong beriklim tropis dengan temperatur udara berkisar antara 25,8° - 26,7° C. Curah hujan di

Kabupaten Tebo selama tahun 2004 berada di atas rata-rata lima tahun terakhir yakni sejumlah 2398,3 mm dengan jumlah hari hujan sebanyak 170 hari atau rata rata 14 hari per bulan dan rata rata curah hujan mendekati 200 mm per bulan

### 3. Kondisi demografi

Pada tanggal 12 Oktober 1999, saat diresmikan Kabupaten Tebo terdiri dari 4 (empat) kecamatan dan 2 (dua) kecamatan pembantu yang terdiri dari 5 (lima) kelurahan dan 82 (delapan puluh dua) desa, dengan jumlah penduduk 224.944 Jiwa. Pada Tahun 2005 Kabupaten Tebo terdiri dari 12 (dua belas) kecamatan yaitu Kecamatan Tebo Tengah, Tebo Ulu, Tebo Ilir, Sumay, VII Koto, Rimbo Bujang, Rimbo Ulu, Rimbo Ilir, Tengah Ilir, Muara Tabir, Serai Serumpun dan VII Koto Ilir, dengan jumlah penduduk 257,175 jiwa dengan laju pertumbuhan mencapai 2,81 persen pertahun.

### 4. Kondisi perekonomian

Sumber pendapatan masyarakat mayoritas tergantung pada sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan kehutanan. serta sebagian dari sektor perikanan. Sumber penghasilannya seperti ada yang bekerja pada kantor-kantor pemerintahan atau swasta, sebagai pedagang, kuli bangunan dan masih banyak yang melakukan profesi-profesi lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Kontributor utama terhadap PDRB Kabupaten Tebo adalah sektor pertanian, pertambangan, perkebunan, dan kehutanan. sektor pertanian rata-rata memberikan kontribusi sebesar 46,12 persen dan didukung oleh sektor-sektor lain seperti sektor pertambangan 25,5 persen, sektor peternakan 2,43 persen, kehutanan 2,74 persen perkebunan 2,24 persen.

Kontributor utama lainnya terhadap perolehan PDRB Kabupaten Tebo adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran; jasa-jasa; serta sektor pengangkutan dan komunikasi. Masing-masing sektor ini memiliki kontribusi di atas sepuluh persen dari total perolehan PDRB Kabupaten Tebo.

Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tebo mencapai 4,71 persen pertahun yang didominasi oleh sektor pertanian sebesar 46,12 persen pertahun. Disamping itu oleh sektor lain seperti yang telah disebutkan di atas.

Subsektor perkebunan merupakan salah satu di bidang agribisnis yang mempunyai peran penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tebo, komoditas tanaman perkebunan yang merupakan unggulan adalah tanaman kelapa sawit dan tanaman karet kondisi ini dapat dilihat dari angka luas tanam kedua komoditi ini yang mendominasi tanam perkebunan di Kabupaten Tebo, khusus untuk tanaman karet sudah dikembangkan masyarakat Kabupaten Tebo secara turun temurun.

Total luas areal perkebunan di Kabupaten Tebo adalah seluas 136.929 ha. Dari luas tersebut sebagai besar didominasi oleh 2 komoditas unggulan yaitu kelapa sawit seluas 30,917 ha atau 22,58 persen dan perkebunan karet seluas 108.440 ha atau 79,19 persen.

Pada subsektor kehutanan hasil pemetaan kawasan hutan Kabupaten Tebo memiliki kawasan hutan seluas 286.784,30 ha, yang terdiri dari kawasan hutan lindung bukit limau 6.667 ha, kawasan hutan TNBT 23.000 ha, kawasan TNB Duabelas 8.100 ha, kawasan Taman hutan raya bukit sari 110 ha, kawasan hutan produksi terbatas hulu sekalo 4.725 ha, kawasan hutan produksi terbatas sungai sirih 8.325 ha, kawasan hutan produksi terbatas Sungai sragen hulu danau bangko 20.450 ha, kawasan hutan produksi pasir mayang 183.762, kawasan hutan produksi tabir kejasung 16.438 ha, kawasan hutan produksi batang tabir 11.700 ha. selain itu juga terdapat hutan rakyat seluas 1.263 ha, kondisi sumber daya hutan tersebut secara umum sedang mengalami proses degradasi fungsi yang disebabkan oleh *illegal logging* dan *illegal* penggunaan kawasan hutan, guna untuk mengantisipasi kerusakan hutan ini seluruh jajaran pemerintah telah diupayakan untuk melaksanakan pengawasan dan penanganan hutan secara terpadu.

## 5. Kondisi sosial budaya

Kondisi sosial budaya masyarakat Kabupaten Tebo sangat majemuk yang terdiri dari penduduk asli lokal, penduduk pendatang terdiri dari masyarakat transmigrasi, dan masyarakat perantau.

Penduduk asli atau masyarakat lokal mayoritas bertempat tinggal di sekitar tepian sungai Batanghari yang membelah wilayah Kabupaten Tebo seperti di Kecamatan Tebo Ilir, Kecamatan Tebo Tengah, Kecamatan Tengah Ilir, Kecamatan Tebo Tengah, Kecamatan Sumay, Kecamatan Tebo Ulu, Kecamatan VII Koto dan Kecamatan VII Koto Ilir serta sebagian berada di kecamatan-kecamatan lain. Masyarakat asli setempat umumnya masih memegang erat budaya asli daerah setempat dengan sistem kekerabatan dan memegang adat-istiadat dengan kuat.

Penduduk transmigrasi yang mayoritas adalah masyarakat dari Jawa lebih banyak bertempat tinggal di daerah-daerah transmigrasi seperti di Kecamatan Rimbo Bujang, Kecamatan Rimbo Ulu, Kecamatan Rimbo Ilir, Kecamatan Serai Serumpun dan Kecamatan Muara Tabir serta yang tersebar di kecamatan-kecamatan lain. Sehubungan dengan kondisi pemukiman masyarakat yang mayoritas adalah penduduk dari Jawa, maka adat istiadat yang dipakai masih tradisi Jawa.

Masyarakat perantau yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Tebo dan beragam adat-istiadatnya mengingat

masyarakat perantau berasal dari seluruh nusantara, ada yang berasal sekitar Kabupaten Tebo dalam Provinsi Jambi, dan ada yang berasal dari luar yaitu dari Sumatra Barat, Sumatra Utara, Lampung, Jawa dan masih banyak masyarakat dari daerah lain yang tidak disebut dalam penulisan ini.

## **b. Kabupaten Bungo**

### **1. Sejarah**

Kabupaten Bungo sebagai salah satu daerah Kabupaten/kota dalam provinsi Jambi, semula merupakan bagian dari Kabupaten Merangin, sebagai salah satu Kabupaten dari keresidenan Jambi yang tergabung dalam provinsi Sumatera Tengah berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1948. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956, Kabupaten Merangin yang semula Ibukotanya berkedudukan di Bangko di pindahkan ke Muara Bungo.

Pada tahun 1958 rakyat Kabupaten Merangin melalui DPRD peralihan dan DPRDGR bertempat di Muara Bungo dan Bangko mengusulkan kepada pemerintah pusat agar :

1. Kewedanaan Muara Bungo dan Tebo menjadi Kabupaten Muara Bungo Tebo dengan Ibukota Muara Bungo.
2. Kewedanaan Sarolangun dan Bangko menjadi Kabupaten Bangko dengan Ibukotanya Bangko.

Sebagai perwujudan dari tuntutan rakyat tersebut, maka keluarlah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang pembentukan Daerah Kabupaten Sarolangun Bangko berkedudukan di Bangko dan Kabupaten Muara Bungo Tebo berkedudukan di Muara Bungo yang mengubah Undang-undang Nomor 12 tahun 1956.

Seiring dengan pelantikan M. Saidi sebagai Bupati diadakan penurunan papan nama Kantor Bupati Merangin dan di ganti dengan papan nama Kantor Bupati Muara Bungo Tebo, maka sejak tanggal 19 Oktober 1965 dinyatakan sebagai, Hari Jadi Kabupaten Muara Bungo Tebo. Untuk memudahkan sebutannya dengan Keputusan DPRGR Kabupaten Daerah Tingkat II Muara Bungo Tebo, ditetapkan dengan sebutan Kabupaten Bungo Tebo. Seiring dengan berjalannya waktu melalui Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 Kabupaten Bungo Tebo dimekarkan menjadi 2 Wilayah yaitu Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo.

Data tahun 2005, terdapat pemekaran sebanyak 8 Kecamatan sehingga total menjadi 17 kecamatan. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Pasar Muara Bungo, Rimbo Tengah, Bungo Dani, Bathin III, Tanah Tumbuh, Rantau Pandan, Jujuhan, Tanah Sepenggal, Limbur Lubuk Mengkuang, Pelepat, Pelepat Ilir, Muko-Muko Bathin VII, Bathin II Babeko, Tanah Sepenggal Lintas, Jujuhan Ilir, Bathin III Ulu dan Bathin II Pelayang.

## 2. Letak geografis

Kabupaten Bungo terletak dibagian Barat Provinsi Jambi dengan luas wilayah sekitar 4.659 kilometer persegi. Wilayah ini secara geografis terletak pada posisi  $101^{\circ} 27'$  sampai dengan  $102^{\circ} 30'$  Bujur Timur dan di antara  $1^{\circ} 08'$  hingga  $1^{\circ} 55'$  Lintang Selatan. Berdasarkan letak geografisnya Kabupaten Bungo berbatasan dengan Kabupaten Tebo dan Kabupaten Damasraya di sebelah Utara, Kabupaten Tebo di sebelah Timur, Kabupaten Merangin di sebelah Selatan, dan Kabupaten Kerinci di sebelah Barat.

Wilayah Kabupaten Bungo secara umum adalah berupa daerah perbukitan dengan ketinggian berkisar antara 70 hingga 1300 M dari permukaan laut, di mana sekitar 87,70 persen di antaranya berada pada rentang ketinggian 70 hingga 499 M dari permukaan laut. Sebagian besar wilayah Kabupaten Bungo berada pada Sub Daerah Aliran Sungai (Sub-Das) Sungai Batang Tebo. Secara geomorfologis wilayah Kabupaten Bungo merupakan daerah aliran yang memiliki kemiringan berkisar antara 0 – 8 persen (92,28 persen).

Sebagaimana umumnya wilayah lainnya di Indonesia, wilayah Kabupaten Bungo tergolong beriklim tropis dengan temperatur udara berkisar antara  $25,8^{\circ}$  -  $26,7^{\circ}$  C. Curah hujan di Kabupaten Bungo selama tahun 2004 berada di atas rata-rata lima tahun terakhir yakni sejumlah 2398,3 mm dengan jumlah hari hujan

sebanyak 176 hari atau rata rata 15 hari per bulan dan rata rata curah hujan mendekati 200 mm per bulan

### 3. Kondisi Demografi

Secara administratif, Kabupaten Bungo yang berpenduduk 381.221 jiwa (akhir tahun 2005), terdiri dari 17 kecamatan yang meliputi 13 kelurahan dan 124 desa. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Pasar Muara Bungo, Rimbo Tengah, Bungo Dani, Bathin III, Tanah Tumbuh, Rantau Pandan, Jujuhan, Tanah Sepenggal, Limbur Lubuk Mengkuang, Pelepat Ilir, Muko-Muko Bathin VII, Bathin II Babeko, Tanah Sepenggal Lintas, Jujuhan Ilir, Bathin III Ulu dan Bathin II Pelayang.

### 4. Kondisi perekonomian

Kontributor utama terhadap PDRB Kabupaten Bungo adalah sektor pertanian, perdagangan, hotel dan restoran; jasa-jasa, serta sektor pengangkutan dan komunikasi. Sektor pertanian masih dominan terhadap capaian pembangunan ekonomi Kabupaten Bungo. Sektor pertanian memberikan kontribusi terbesar bahkan mendekati setengah dari total perolehan PDRB Kabupaten Bungo yaitu rata-rata sebesar 41,19 persen dengan rata-rata tingkat pertumbuhan sebesar 3,01 persen per tahun selama periode 2000 sampai dengan Tahun 2004.

Kontributor utama lainnya terhadap perolehan PDRB Kabupaten Bungo adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran;

jasa jasa; serta sektor pengangkutan dan komunikasi. Masing masing sektor ini memiliki kontribusi di atas sepuluh persen dari total perolehan PDRB Kabupaten Bungo.

Laju Pertumbuhan Ekonomi atas harga berlaku pada tahun 2000, didominasi oleh sektor Pertanian sebesar 23,44 persen, Pertambangan 22,40 persen, perdagangan Hotel dan Restoran 18,18 persen, Keuangan dan Jasa 17,87 persen, Angkutan dan Komunikasi 16,55 persen, Industri 12,95 persen, Listrik dan Air Bersih 11,46 persen.

Nilai PAD Kabupaten Bungo pada Tahun 2001 adalah sebesar 11,39 milyar dan pada Tahun 2004 menjadi 29,82 milyar atau sekitar dua kali lipat. Akan tetapi besaran PAD ini pada Tahun 2003 sesungguhnya mencapai puncak dengan nilai 28 milyar. Perilaku ataupun fluktuasi PAD sebagaimana gejala pada daerah lain lebih terkait dengan retribusi yang berasal dari sumberdaya alam seperti hasil hutan. Data statistik menunjukkan bahwa untuk Kabupaten Bungo penerimaan dari retribusi hasil tambang mengalami peningkatan yang nyata pada dua tahun terakhir

Tingkat pendapatan per kapita penduduk Kabupaten Bungo pada Tahun 2000 tercatat dari rata-rata sebesar Rp. 1,140 juta per kapita per tahun meningkat menjadi Rp. 1,247 juta per kapita per tahun.

## 5. Kondisi sosial budaya

Kondisi sosial budaya masyarakat Kabupaten Bungo pada dasarnya sama dengan kondisi sosial budaya Kabupaten Tebo yaitu terdiri dari penduduk asli lokal, penduduk pendatang terdiri dari masyarakat transmigrasi, dan masyarakat perantau.

Penduduk asli atau masyarakat lokal mayoritas bertempat tinggal di sekitar tepian sungai Batang Bungo yang membelah wilayah Kabupaten Bungo seperti di Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Pasar Muara Bungo, Rimbo Tengah, Bungo Dani, Bathin III, Tanah Tumbuh, Rantau Pandan, Jujuhan, Tanah Sepenggal, Limbur Lubuk Mengkuang, Muko-Muko Bathin VII, Bathin II Babeko, Tanah Sepenggal Lintas, Bathin III Ulu dan Bathin II Pelayang, serta sebagian berada di kecamatan-kecamatan lain. Masyarakat asli setempat umumnya masih memegang erat budaya asli daerah setempat dengan sistem kekerabatan dan memegang adat-istiadat dengan kuat.

Penduduk transmigrasi yang mayoritas adalah masyarakat dari Jawa lebih banyak bertempat tinggal di daerah-daerah transmigrasi seperti di Kecamatan Jujuhan, Kecamatan Pelepat Ilir, Kecamatan Jujuhan Ilir. Sehubungan dengan kondisi pemukiman masyarakat yang mayoritas adalah penduduk dari Jawa, maka adat istiadat yang dipakai masih tradisi Jawa.

Masyarakat perantau yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Bungo dan beragam adat-istiadatnya mengingat masyarakat perantau berasal dari seluruh nusantara, ada yang berasal sekitar Kabupaten Bungo dalam Provinsi Jambi, dan ada yang berasal dari luar yaitu dari Sumatra Barat, Sumatra Utara, Lampung, Jawa, Tionghoa dan masih banyak masyarakat dari daerah lain yang tidak disebut dalam penulisan ini.

## **B. Deskripsi Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah**

Perkembangan era otonomi daerah, pemekaran wilayah yang menimbulkan konflik batas wilayah dengan beberapa model secara umum disebabkan karena; perbedaan persepsi tentang Undang-undang pemekaran wilayah, perbedaan luas wilayah yang tidak seimbang, keinginan sebagian masyarakat untuk bergabung dengan wilayah daerah tetangga dan adanya aset di daerah perbatasan yang diperebutkan.

Dalam konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo model konflik batas wilayah yang disebabkan karena perbedaan terhadap persepsi tentang Undang-undang pemekaran wilayah dan perbedaan luas wilayah yang akan diuraikan pada bahasan berikut ini.

Perbedaan terhadap persepsi tentang Undang-undang pemekaran wilayah dapat dilihat dalam pembentukan Kabupaten Tebo

yang didasarkan Undang-undang 22 Tahun 1999 adalah merupakan inisiatif dari Pemerintah Provinsi Jambi berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Jambi Nomor 205/SK/Pem/1999 tentang Tim Pelaksanaan Pembentukan Daerah Tingkat II dalam Provinsi Jambi. Diawali oleh Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Jambi Nomor 205/SK/Pem/1999 yang selanjutnya ditindak lanjuti dengan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bungo Tebo Nomor 669 Tahun 1999 tentang Pembentukan Tim Pelaksanaan Penetapan Pembentukan Daerah di Tingkat II Kabupaten Bungo Tebo. Kemudian disampaikan usul pembentukan Daerah Tingkat II Kabupaten Bungo Tebo kepada Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Jambi melalui Surat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bungo Tebo Nomor 135/1583/Pem, tanggal 20 Mei 1999 perihal akan dimekarkan Daerah Tingkat II Bungo Tebo menjadi dua Kabupaten Tingkat II, yaitu : 1. *Kabupaten Daerah Tingkat II Tingkat II Bungo*; 2. *Kabupaten Daerah Tingkat II Tebo*, yang direspon dengan dengan Surat Pernyataan Dukungan Pemekaran Daerah Tingkat II Bungo Tebo Nomor 170/271/1999 oleh DPRD Tingkat II Bungo Tebo dan Surat Pernyataan Masyarakat<sup>98</sup>. Selanjutnya usulan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Bungo Tebo di setujui oleh Pemerintah Provinsi Tingkat I Jambi dengan Surat usulan Gubernur Tingkat I Jambi Nomor

---

<sup>98</sup> Missal dapat dibaca pada lampiran Laporan Rencana Pemekaran Daerah Tingkat II dalam Provinsi Jambi Tahun 1999.

135/2456/Pem perihal Rencana Pemekaran Wilayah Kabupaten dalam Provinsi Jambi dan mendapat dukungan dari DPRD Jambi Keputusan DPRD Jambi Nomor 2 Tahun 1999 tentang Persetujuan Prinsip Pemekaran Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II dalam Provinsi Jambi.

Sebelum dikabulkan oleh Pemerintah Pusat, juga telah dilakukan peninjauan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Pusat bersama Anggota Komisi I DPR RI yang didampingi oleh Kasub Biro Otonomi Daerah Pemerintah Provinsi Jambi<sup>99</sup>. Hal ini dapat diartikan bahwa dalam pemekaran atau pembentukan Kabupaten Tebo melalui proses yang benar dan mendapat dukungan oleh masyarakat dan bahkan mendapat sambutan hangat dari seluruh komponen masyarakat.

Pembentukan Kabupaten Tebo yang didasarkan pada perkembangan kemajuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di wilayah kerja Bupati Bungo Tebo Wilayah Timur Kabupaten Bungo Tebo. Secara garis besar wilayah kerja Bupati Bungo Tebo wilayah timur mempunyai kedudukan secara strategis ditinjau dari segi politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan. Perkembangan wilayah tersebut disertai dengan peningkatan jumlah penduduk dengan laju pertumbuhan rata-rata mencapai 1,58 persen pertahun.

---

<sup>99</sup> Nurbadri, **Op. Cit.** hal. 33.

Pertumbuhan penduduk yang makin meningkat, makin bertambah beban tugas dan volume kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di wilayah tersebut.

Kabupaten Bungo Tebo dimekarkan menjadi dua Kabupaten yaitu Kabupaten Tebo dan Kabupaten Bungo yang lebih tepatnya dinyatakan pada Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 yang disebutkan bahwa dengan dibentuknya Kabupaten Tebo, Kabupaten Bungo Tebo diubah namanya menjadi Kabupaten Bungo.

Dengan sekilas gambaran proses pembentukan Kabupaten Tebo di atas model konflik batas wilayah yang muncul adalah di tandai dengan alasan Pemerintah Bungo dengan dalih bahwa pemekaran Kabupaten Tebo tergesa-gesa, selain adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo dalam penentuan batas wilayah yaitu mengenai keberadaan sebelas desa di Kecamatan Rimbo Bujang. Menurut Pemerintah Kabupaten Tebo berdasarkan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 serta Peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 1991<sup>100</sup> tentang Pembentukan Kecamatan Rimbo Bujang di wilayah Kabupaten Dati II Bungo Tebo. Desa-desa yang ada dalam wilayah Kecamatan Rimbo Bujang adalah

---

<sup>100</sup> Desa dan Kelurahan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1961 tentang Pembentukan Kecamatan Rimbo Bujang sebagai berikut; Kelurahan Wirotho Agung, Desa Perintis, Desa Rimbo Mulyo, Desa Purwoharjo, Desa Tegal Arum, Desa Tirta Kencana, Desa Sapta Mulia, Desa Sukamaju, Desa Suka Damai, Desa Wanareja, Desa Sumber Sari. Desa Sido Rukun, Desa Giriwinangun, Desa Sidorejo, Desa Karang Dadi, Desa Giri Purno, Desa Sumber Agung, Desa Pulung Rejo, Desa Sari Mulya, Desa Pematang Sapat.

masuk wilayah Kabupaten Tebo, sedangkan menurut Pemerintah Kabupaten Bungo berdasarkan Peta Topografi Tahun 1933 dan yang sering dijadikan alasan masyarakat Kabupaten Bungo berdasarkan Peta Kewedanaan, di mana ada beberapa desa-desa dalam Kecamatan Rimbo Bujang masuk dalam wilayah Kabupaten Bungo.

Perbedaan luas wilayah dan jumlah penduduk juga merupakan faktor munculnya konflik batas wilayah, hal ini terbukti bahwa konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo yang disebabkan karena perbedaan luas wilayah yang menjadi cukup alasan bagi Pemerintah Kabupaten Bungo untuk mempermasalahkan keadaan tersebut. Di sisi lain ditemukan juga adanya pengakuan dari kedua belah pihak bahwa memang ada pengaturan tentang peta kewedanaan yang selama ini menjadi acuan pemerintah Kabupaten Bungo sebagai dasar untuk menggugat kembali batas wilayah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999.

Kondisi masyarakat di perbatasan memiliki latar belakang budaya yang berbeda di mana masyarakat di 11 (sebelas) desa sebagai obyek konflik yang berada di wilayah Kecamatan Rimbo Bujang, Rimbo Ulu, dan Rimbo Ilir (Kecamatan Rimbo Bujang lama) yang menurut Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 masuk wilayah Kabupaten Tebo adalah masyarakat Jawa atau masyarakat Transmigrasi dengan keadaan ekonomi relatif sejahtera, sedangkan masyarakat Kabupaten Bungo yang berada di perbatasan adalah

masyarakat asli atau dapat dikatakan masyarakat lokal setempat yang keadaan ekonominya relatif tertinggal dari masyarakat transmigrasi. Kondisi tersebut dimanfaatkan oleh kelompok tertentu yang sering menambah berkembangnya konflik batas wilayah.

Di lain pihak juga ada benarnya Pemerintah Kabupaten Tebo mempertahankan wilayahnya karena sesuai dengan Undang-undang 54 tahun 1999 merupakan wilayah Kabupaten Tebo, karena hal tersebut merupakan amanat dari Undang-undang yang harus dijalankan serta adanya tuntutan kepentingan daerah yang harus dipertahankan yaitu kedaulatan wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten Tebo sendiri. Sebagai Kabupaten baru tentu juga ingin tetap mampu untuk berotonomi, kaitanya dengan konflik batas wilayah Kabupaten Tebo juga tidak ingin kehilangan kewibawaan daerah dalam mempertahankan kedaulatan wilayahnya.

Pemerintah Kabupaten Tebo tentunya juga tetap akan mempertahankan aset daerah sebagai sumber pendapatan daerah yang berada di wilayah perbatasan yang sedang dipermasalahkan sebagai wujud menjaga kedaulatan wilayah dan eksistensi daerahnya.

Berawal dari perbedaan persepsi tersebut di atas, maka munculah gejala di dalam masyarakat seperti ; tindakan profokasi, tindakan anarkis, intimidasi, demonstrasi warga, dan lain-lain.

Sedikitnya 10 kasus konflik batas wilayah di Provinsi Jambi hingga kini belum dapat diselesaikan. Konflik batas wilayah tersebut,

kini semakin meruncing dan menumbuhkan benih konflik antar masyarakat dan antar pemerintah daerah. Dari sepuluh kasus batas wilayah tersebut salah satunya adalah konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo.

Sehingga Eddy Kadir<sup>101</sup> mengatakan, tingginya kerawanan konflik akibat sengketa batas wilayah di daerah itu sudah mencuat dalam beberapa kali rapat kerja camat Provinsi Jambi. Pada rapat kerja camat se-Provinsi Jambi di Kantor Gubernur Jambi, misalnya, masalah kerawanan sengketa wilayah antar Kabupaten dan provinsi di daerah itu menjadi fokus pembahasan utama.

Masalahnya potensi konflik daerah dan masyarakat di daerah itu sangat tinggi karena masih banyak batas wilayah tidak jelas dan hingga kini masih bermasalah. Disebutkan, hingga Desember ini masih terdapat 10 kasus batas wilayah di Provinsi Jambi yang belum dituntaskan di daerah itu. Tujuh kasus batas wilayah antar Kabupaten dalam provinsi dan dua kasus batas wilayah Provinsi Jambi dengan Provinsi Sumatera Barat dan Sumatera Selatan. Batas wilayah yang belum jelas juga terjadi di wilayah Kabupaten Kerinci dengan Sarolangun, Sarolangun-Merangin, Merangin-Tebo dan Tebo-Bungo. Sedangkan masalah batas wilayah Jambi-Sumbar dan Sumatera Selatan juga masih belum tuntas.

---

<sup>101</sup> Ketua Tim Perumus Rapat Kerja Camat se-Provinsi Jambi 2006

Konflik batas yang menciptakan timbulnya konflik antar warga, masyarakat di daerah-daerah perbatasan, yang membawa dampak pada stabilitas keamanan di perbatasan.

Apabila diperhatikan konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, sangat nampak sekali akibat yang ditimbulkan dari konflik batas wilayah tersebut. Dari akibat munculnya konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo terjadinya kerusuhan, tindakan-tindakan anarkis, intimidasi warga, dan sampai pada pembakaran kantor PTP. Nusantara 6 Jambi di Kecamatan Rimbo Bujang. Berdasarkan hasil penelitian bahwa perebutan terhadap PTP Nusantara 6 inilah sebagai penyebab terjadinya konflik batas wilayah tersebut.

Konflik batas wilayah ini juga mengandung dampak yang luar biasa, di mana warga masyarakat di perbatasan resah bukan karena adanya konflik batas wilayah itu semata, akan tetapi lebih kepada ancaman masyarakat lokal bahwa akan dijadikannya Aceh jilid II atau Sampit jilid II, apabila masyarakat di perbatasan terutama masyarakat etnis jawa yang berada di wilayah Kabupaten Tebo (menurut Undang-undang 54 Tahun 1999), tidak mau bergabung dengan Kabupaten Bungo.

Hal tersebut merupakan sebuah persoalan yang serius yang tentunya perlu mendapat perhatian khusus dari semua pihak, yang jika ancaman itu terbukti akan mengganggu stabilitas Negara Kesatuan

Republik Indonesia, hanya karena konflik batas wilayah yang sebenarnya bukan urusan masyarakat akan tetapi akibatnya dirasakan oleh masyarakat, yang tidak tahu apa-apa.

### **C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Munculnya Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah**

Wilayah perbatasan yang mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional antara lain ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan yang ada di dalamnya yaitu diperlukan adanya keseimbangan antara faktor peningkatan kesejahteraan (*prosperity factor*) dan faktor keamanan (*security factor*).

Konflik batas wilayah yang belum terjawab oleh payung hukum, membuktikan masih banyak daerah yang belum memiliki batas daerah yang pasti di lapangan, sehingga berpotensi menimbulkan masalah baru. Dengan eksekusi yang ditimbulkan dengan munculnya konflik batas wilayah antar daerah seperti, perebutan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada di perbatasan akan mengganggu proses pembangunan di daerah perbatasan.

Banyaknya permasalahan yang terkait dengan kawasan perbatasan menyebabkan perencanaan dan penetapan kebijakannya melibatkan banyak sektor yang terkait. Karena koordinasi menjadi sebuah kebutuhan agar *grand design* pengembangan kawasan perbatasan dapat tercapai. Apa yang terjadi pada saat sekarang ini adalah terjadinya *mis koordinasi* di antara lembaga-lembaga yang

terkait. Hal ini dapat berakibat kepada tumpang tindih ataupun kontradiksinya program kebijakan pada lembaga-lembaga pemerintahan.

Untuk mengatasi hal tersebut dan membangun sebuah jalur koordinasi yang baik antar lembaga, maka perlu adanya penataan dan penyelarasan kelembagaan yang menangani masalah perbatasan. Dengan maksud agar semua kebijakan pemerintah dapat berjalan selaras. Perkembangan lingkungan strategis penyelesaian masalah perbatasan tidak dapat dilepaskan pula dengan perkembangan lingkungan strategis yang terbagi kepada lingkungan internasional, regional dan nasional.

Dengan memahami hukum sebagai sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan Lawrence M Friedman, merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab II. Konflik batas wilayah di era otonomi daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya hukum dan faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik batas wilayah di era otonomi daerah yang dapat dilihat dari faktor-faktor hukum dan faktor-faktor di luar hukum.

#### **a. Faktor Hukum**

Esmi Warasih dalam bukunya yang berjudul Pranata Hukum sebagai Tinjauan Sosiologi Hukum, mengemukakan bahwa hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan

atau kaidah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Beliau menjelaskan juga bahwa Cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Demikian halnya bahwa cita hukum haruslah dipahami sebagai dasar pengikat dalam pembentukan perundang-undangan. Negara Republik Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila dan sekaligus sebagai Norma Fundamental Negara, setiap peraturan yang hendak dibuat hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum tersebut. Tujuan Hukum adalah secara garis besar meliputi pencapaian suatu masyarakat yang tertib dan damai, perwujudan keadilan, serta untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan atau kesejahteraan.

Dengan memahami munculnya konflik batas wilayah sebagaimana diuraikan pada pembahasan sebelumnya mengenai gambaran daerah perbatasan dan terjadinya konflik batas di era otonomi daerah kenyataan yang terjadi adalah dalam penegakkan hukum itu sendiri salah satunya adalah dipengaruhi oleh faktor hukum.

Faktor-faktor hukum itu meliputi bagaimana substansi hukum itu sendiri dibuat dan bagaimana hukum itu mengatur serta

bagaimana hukum itu dilaksanakan. Dengan demikian untuk menguraikan faktor-faktor hukum ini dapat ditinjau dari sisi substansi hukum dan struktur hukum mengenai konflik batas itu sendiri, sedangkan mengenai kultur hukum digolongkan pada tinjauan mengenai faktor-faktor di luar hukum yang akan dibahas pada bahasan selanjutnya.

Dengan demikian konflik batas wilayah yang dipengaruhi oleh faktor hukum dapat dijelaskan sebagai berikut ;

1. Ditinjau dari materi hukum (substansi hukum)

Meminjam pendapat Prof Esmi bahwa cita hukum sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Sudah seharusnya sebuah produk hukum seperti dalam pembuatan peraturan perundang-undangan hendaknya mencerminkan keinginan masyarakat.

Menilik pada konflik batas wilayah yang muncul karena adanya perbedaan persepsi tentang substansi sebuah produk hukum sebagai mana yang terjadi pada konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo seharusnya tidak terjadi apabila produk hukum itu telah memenuhi keinginan-keinginan masyarakat maupun Pemerintahan dari kedua Kabupaten tersebut. Secara ilmiah tentu dengan munculnya konflik batas wilayah itu maka akan timbul

pertanyaan ada apa dengan produk hukum tersebut, dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999, kemudian muncul pertanyaan pertanyaan berikutnya yaitu; bagaimana proses pembuatan, bagaimana ketentuan-ketentuannya mengatur, dan bagaimana hubungan hukum itu dengan ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi serta apakah ketentuan-ketentuan itu mampu memenuhi keinginan masyarakat di mana hukum itu berlaku.

Tahapan-tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 secara garis besar adalah sebagai berikut; *tahap persiapan, tahap pembahasan, teknik penyusunan dan pengesahan serta tahap pengundangan dan penyebar luasan.*

Dengan menarik benang merah dari uraian di atas, maka dapat dilihat bagaimana pembentukan hukum, pengaturan hukumnya, hubungan dan hirarkhi hukum serta bagaimana pengumuman atau pengundangan sebuah produk hukum, yang akan dibahas sebagai berikut:

#### 1) Pembentukan hukum

Mengutip pendapat Prof. M. Solly Lubis bahwa dalam pembuatan Undang-undang atau produk hukum lainnya hendaknya juga memperhatikan tiga dasar yaitu ; dasar filosofis, yuridis dan politik.

Dasar filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan hidup (ketatanegaraan) yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan ke dalam suatu bentuk peraturan negara. Dasar yuridis, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Dan dasar politik ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara.

Menurut Burkhardt Krems bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metoda pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Oleh karena itu menurutnya, pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner.

Robert B. Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat Undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan sosial, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas dapat dianalisis bahwa konflik batas wilayah terutama pasca reformasi dipengaruhi oleh euphoria otonomi daerah yang tidak terkontrol yang disebabkan oleh adanya kelemahan Undang-undang otonomi daerah baik Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun penggantinya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1999.

Konflik batas wilayah yang terjadi antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo misalnya dapat dijelaskan bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 5 Undang-undang ini memberi peluang bagi daerah untuk melakukan pemekaran wilayah. Sehingga hal ini direspon dengan sambutan yang sangat antusias oleh daerah-daerah, demikian pula dengan Provinsi Jambi. Dalam hal tersebut bahkan Provinsi Jambi tidak tanggung-tanggung memekarkan wilayahnya empat Kabupaten sekaligus, termasuk pemekaran Kabupaten Tebo yang dimekarkan dari Kabupaten induknya yaitu Kabupaten Bungo.

Apabila diperhatikan proses pembentukan sebagaimana dijelaskan pada bahasan sebelumnya, mengenai gambaran daerah perbatasan dan terjadinya konflik batas di era otonomi daerah, prosedur pembentukan

Kabupaten Tebo telah ditempuh sesuai dengan prosedur pembuatan Undang-undang maupun prosedur pembentukan Kabupaten, akan tetapi apabila diperhatikan dengan cermat dari waktu yang telah ditempuh dalam proses pengusulan pembentukan Kabupaten, berdasarkan pengamatan dan penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan Kabupaten Tebo memang dapat dikatakan relatif singkat atau tergesa-gesa. Hal ini dapat dibuktikan bahwa proses pembuatan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Tebo diproses hanya dalam waktu tidak lebih dari 4 (empat) bulan, sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 hingga Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 diundangkan dan diberlakukan yaitu tanggal 4 Oktober 1999. Hal ini tentu tidak salah jika Pemerintah Kabupaten Bungo mengatakan bahwa pemekaran wilayah atau pembentukan Kabupaten Tebo tergesa-gesa, sesuai dengan pernyataan Harianto<sup>102</sup> Kasubag Perangkat Daerah Pemda Bungo pada Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Bungo yang menyatakan bahwa “pada waktu itu yang penting adalah terbentuk dulu Kabupaten Tebo masalah batas nanti

---

102 Hasil wawancara dengan Ir. Harianto Kasubag Perangkat Daerah Kabupaten Bungo pada tanggal 23 Juli 2007 di ruang Kasubag Perangkat Daerah Kabupaten Bungo yang merupakan salah satu anggota penyusun usulan pemekaran Kabupaten Tebo.

ajalah” beliau mengutip dari pernyataan tim pengusulan batas wilayah Kabupaten Tebo.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan Kabupaten Tebo dilihat dari prosedural telah memenuhi ketentuan yang berlaku akan tetapi jika dilihat dari waktu pengusulan dapat dikatakan tergesa-gesa. Tergesa-gesanya pembentukan Kabupaten pada waktu itu memang sangat lumrah dan wajar jika diperhatikan dengan nuansa yang sedang berkembang, hal ini disebabkan oleh euphoria otonomi daerah yang tidak terkontrol karena seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa pembentukan Kabupaten Tebo adalah “aji mumpung”, sehingga Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 menurut sebagian pendapat tidak sepenuhnya dapat memenuhi keinginan masyarakat.

## 2) Pengaturan hukum

Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 sebagai dasar hukum pembentukan Kabupaten Tebo akhirnya direspon beragam, walaupun pada awalnya mendapat dukungan dari seluruh komponen masyarakat baik dari Kabupaten Tebo sendiri maupun Kabupaten induknya yaitu Kabupaten Bungo, namun dalam perjalanannya Undang-undang ini

mendapat respon negatif dari pihak Pemerintah Bungo pada saat akan dilakukan penentuan batas di lapangan.

Hal tersebut di atas menunjukkan adanya ketentuan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 yang bermasalah, sehingga perlu adanya penelusuran. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa asas Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut;

- a). kejelasan tujuan;
- b). kelembagaan atau organ pembentuk hukum yang tepat;
- c). kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d). dapat dilaksanakan;
- e). kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f). kejelasan rumusan; dan
- g). keterbukaan.

Berdasarkan asas-asas di atas apabila dihubungkan dengan konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, maka berhubungan erat dengan pengaturan mengenai batas wilayah antara kedua Kabupaten tersebut.

Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 Pasal 4 menyatakan bahwa Kabupaten Tebo berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Bungo Tebo yang terdiri atas wilayah;

- a). Kecamatan Tebo Ilir;
- b). Kecamatan Tebo Tengah;
- c). Kecamatan Tebo Ulu; dan
- d). Kecamatan Rimbo Bujang.

Pasal 9 ayat (2) Kabupaten Tebo mempunyai batas wilayah:

- a). sebelah utara dengan Provinsi Riau;
- b). sebelah timur dengan Kecamatan Tungkal Ulu, Kabupaten Tanjung Jabung Barat dan Kecamatan Mersam, Kabupaten Batang Hari;
- c). sebelah selatan dengan Kecamatan Tabir Kabupaten Merangin dan Kecamatan Mersam, Kabupaten Batang Hari; dan
- d). sebelah barat dengan Kecamatan Pelepat, Kecamatan Jujuhan, Kecamatan Tanah Sepenggal, Kecamatan Muaro Bungo, Kabupaten Bungo.

Pasal 9 ayat (5) yang menjelaskan bahwa batas wilayah Kabupaten Tebo dituangkan dalam peta yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang ini.

Dari ketentuan di atas justru yang bermasalah adalah kaitannya dengan peta yang dilampirkan oleh Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 menurut Pemerintah Kabupaten Bungo tidak jelas, sehingga dijadikan dasar untuk mempersoalkan batas wilayah bahwa lampiran peta Kabupaten Tebo tidak memenuhi standar pembuatan peta dengan tidak adanya skala sehingga peta tersebut masih kabur dan tidak dapat dijadikan dasar dalam penentuan batas wilayah di lapangan, maka Pemerintah Bungo berpendapat bahwa dalam penyelesaian batas wilayah tidak dapat digunakan peta yang dilampirkan dan Pemerintah Bungo berpendapat bahwa penentuan batas wilayah dapat ditentukan berdasarkan peta kewedanaan yang ada pada jaman Kolonial Belanda.

Apabila diperhatikan dari persoalan di atas, sangatlah sederhana hanya sebatas persoalan hukum belaka, namun dari hasil penelitian penulis menemukan bahwa hal tersebut membawa dampak yang luar biasa, terbukti adanya konflik horinzontal sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya mengenai gambaran umum terjadinya persoalan batas wilayah di era otonomi daerah. Demikian halnya dalam proses penyelesaian batas wilayah yang berlarut-larut bahkan telah dilakukan lebih dari 23 kali

pertemuan namun tidak membuahkan hasil, seperti yang penulis temukan bahwa terbukti hingga saat ini konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo belum mampu diselesaikan.

Persoalan lain yang perlu dipahami yaitu perubahan Undang-undang yang akhirnya dapat mempengaruhi dalam pelaksanaan hukum itu sendiri, misalnya perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga hal ini menimbulkan kesulitan dalam melakukan penyelesaian konflik batas wilayah antar daerah, yang mana pada ketentuan Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur mengenai penyelesaian perselisihan daerah dilakukan dengan musyawarah dan apabila salah satu pihak tidak menerima keputusan tersebut dapat mengajukan kepada Mahkamah Agung. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 198 bahwa Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Dan Apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antara provinsi dan Kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan Kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri

menyelesaikan perselisihan dimaksud”. Serta Keputusan tersebut bersifat final”.

Dengan perubahan Undang-undang yang terlalu singkat tersebut menimbulkan ketidak jelasan dalam pelaksanaan hukum terlebih substansi hukumnya juga berubah, apalagi kalau dihubungkan dengan penyelesaian konflik batas wilayah. Perbedaan substansi pada perubahan Undang-undang tersebut menimbulkan kekaburan dan ketidak pastian hukum, karena dasar penyelesaian hukumnya sendiri berubah-ubah sehingga sulit untuk dijadikan dasar dalam penyelesaian konflik batas wilayah yang saat ini masih beralngsung. Hal inilah yang menjadikan konflik batas wilayah menjadi mengambang dalam penyelesaiannya.

### 3) Hubungan dan hirarkhi hukum

Hans Kalsen berpendapat bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita terhenti pada yang tertinggi, yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.

Pendapat Hans Kelsen di atas sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (5) mengenai jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan Undang-undang dikenal beberapa asas peraturan perundang-undangan:

- a). Undang-undang tidak berlaku surut;
- b). Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c). Undang-undang yang bersifat khusus menyampaikan Undang-undang yang bersifat umum;
- d). Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-undang yang terdahulu (yang mengatur hal tertentu yang sama);
- e). Undang-undang tak dapat diganggu gugat.

Apabila diperhatikan dengan Undang-undang 54 Tahun 1999 yang dibuat berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, secara hukum tidak ada persoalan, akan tetapi dari persepsi Pemerintah Bungo ternyata ditemukan adanya hubungan yang tidak baik antara Undang-undang 54 Tahun 1999 dengan Peraturan

Pemerintah Nomor 60 Tahun 1991 tentang Pembentukan Kecamatan Rimbo Bujang di wilayah Kabupaten Dati II Bungo Tebo, walaupun jika disinkronkan dengan Pasal 21 ayat (2) Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999, yang menyatakan semua peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku bagi Kabupaten Bungo tetap berlaku bagi Kabupaten Tebo sebelum diubah, diganti, atau dicabut berdasarkan Undang-undang ini, maka Kecamatan Rimbo Bujang masuk wilayah Kabupaten Tebo.

Selanjutnya Pasal 22 Undang-undang 54 Tahun 1999 menyatakan bahwa “pada saat berlakunya Undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku. Dan sebagai pelaksanaannya Pasal 23 menyatakan “ketentuan lebih lanjut yang diperlukan sebagai pelaksanaan Undang-undang ini diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Serta Pasal 24 Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Dengan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Bungo yang menginginkan sebagian wilayah Kabupaten Tebo, yakni terdiri dari 11 (sebelas) desa yang berada di 3 (tiga) kecamatan Kabupaten Tebo saat ini apabila jika hubungkan dengan asas yang menyatakan

*“Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-undang yang terdahulu”* maka tidak perlu terjadi.

#### 4) Pengumuman/sosialisasi hukum

Adapun syarat mutlak untuk berlakunya suatu Undang-undang ialah setelah diundangkan dalam lembaran negara.

Dengan demikian, pada dasarnya Undang-undang 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Tebo tidak dapat lagi diganggu gugat, mengingat telah diundangkan dan telah dilaksanakan serta telah mendapat pengakuan dari seluruh masyarakat. Oleh karena itu apabila Pemerintah Bungo atau masyarakat Bungo menginginkan kembali sebagian wilayah yang menurut mereka adalah masuk wilayah mereka untuk kembali menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Bungo perlu adanya kajian terhadap Undang-undang yang dipersoalkan.

Kaitanya dengan Keinginan masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Bungo yang menganggap perbedaan luas wilayah yang tidak seimbang sehingga menimbulkan ketidakadilan, dapat dimungkinkan upaya dengan melakukan pengajuan permohonan hak uji terhadap Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 kepada Mahkamah

Konstitusi, apabila Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 dianggap bertentangan dengan Undang-undang dasar.

2. Ditinjau dari lembaga hukum (struktur hukum)

Tujuan Hukum menurut Esmi Warasih adalah secara garis besar meliputi pencapai suatu masyarakat yang tertib dan damai, perwujudan keadilan, serta untuk mendatangkan kemaklometeran dan kebahagiaan atau kesejahteraan.

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum diperlukan berbagai organisasi, yang sekalipun pada hakekatnya bertugas untuk mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum, namun masing-masing tetap berdiri sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom. Sekalipun kehadiran lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga itu sendiri diikat oleh hukum-hukum kehidupan kelembagaan. Dalam keadaan yang demikian itu, maka dalam penegakkan hukum, lembaga tersebut sibuk sendiri-sendiri untuk mengatasi masalah-masalah yang menyangkut bekerjanya sebagai suatu lembaga.

Satjipto Rahardjo juga menggambarkan dalam hal penegakkan hukum seharusnya hukum sudah dimulai pada

saat peraturan hukumnya dibuat atau diciptakan. Penegakkan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakkan hukum itu dijalankan.

Secara sosiologis, maka pembicaraan selalu dihubungkan dengan kenyataan yang dihadapi dalam proses penegakkan hukum itu. Dalam kenyataan, maka proses penegakkan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.

Membahas masalah konflik batas wilayah erat kaitannya dengan hubungan lembaga-lembaga hukum yang berkonflik dan bagaimana penyelesaian hukum itu ditempuh oleh masing-masing pihak. Demikian halnya dengan bagaimana lembaga-lembaga hukum itu sendiri mampu merespon dari pada substansi hukum yang mengaturnya.

Hal tersebut di atas sering dijumpai dari beberapa persoalan hukum terutama masalah-masalah penafsiran hukum yang berbeda dalam kasus-kasus hubungan antar pemerintahan, baik itu antara pemerintah pusat dengan

pemerintah daerah maupun antara pemerintah daerah yang satu dengan daerah yang lain. Kasus-kasus tersebut dapat berupa beda penafsiran tentang kewenangan pemerintah daerah dan kewenangan pemerintah pusat, perselisihan antar daerah terutama terhadap konflik-konflik batas daerah, dan masih banyak kasus lain yang erat hubungannya dengan hubungan antar lembaga pemerintahan.

Faktor struktur hukum ini menjadi penting dibahas ketika substansi hukum telah mengatur tentang apa-apa saja yang harus dilakukan menurut hukum tetapi lembaga yang akan menanganinya tidak ada atau belum jelas, terlebih lagi kalau belum ada peraturan pelaksanaannya akan tetapi produk hukum di atasnya yang telah diberlakukan.

Menyangkut konflik batas wilayah antar daerah yang dilematis akhir-akhir ini seperti yang terjadi antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, jika dicermati lebih jauh lagi dengan penegakkan hukum terhadap masalah ini sangat perlu sekali untuk dilakukan kajian yang lebih mendalam serta lebih tajam lagi mengingat banyaknya konflik batas wilayah yang menimbulkan ekses yang merugikan dan meresahkan masyarakat di perbatasan. Dengan demikian lembaga hukum di sini memiliki peran yang sangat penting, terutama yang memiliki

kwenangan dalam melakukan penyelesaian konflik batas wilayah.

Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur bagaimana menyelesaikan perselisihan daerah serta siapa yang berhak untuk melakukan penyelesaian perselisihan antar daerah atau dalam hal ini adalah konflik batas wilayah antar daerah. Lembaga-lembaga yang dimaksud Undang-undang di sini adalah Pemerintah Provinsi serta Departemen Dalam Negeri. Selain itu lembaga hukum yang diberi kewenangan adalah Mahkamah Konstitusi sesuai Pasal 24C Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-undang dasar, dalam hal ini adalah Undang-undang 54 Tahun 1999 misalnya, yang menurut Pemerintah Bungo sebagai penyebab konflik batas wilayah antar daerah ini mengandung unsur bertentangan dengan Undang-undang dasar.

## **b. Faktor Di luar Hukum (Kultur Hukum)**

### **1. Faktor Sosial Budaya**

Kemajemukan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu sudah barang tentu dalam suatu wilayah tersebut juga memiliki kemajemukan budaya "*uniform incorporation*"<sup>103</sup>.

Kompleksitas problema kehidupan masyarakat merupakan gambaran dari sebuah perjuangan untuk mempertahankan agar dapat selalu eksis dengan kehidupannya itu. Status sosial juga merupakan perjuangan bagi masyarakat agar eksistensinya tetap diakui oleh masyarakat yang lain. Demikian halnya dengan kelompok sosial masyarakat, seperti masyarakat adat, kelompok agama yang di dalamnya termasuk pemerintah daerah. Kelompok-kelompok tersebut merupakan satu kesatuan kelompok sosial yang memiliki karakter serta kultur yang telah dijalani oleh kelompok sosial itu melalui proses yang cukup lama. Konflik batas wilayah yang sering muncul juga dipengaruhi oleh "ego" kedaerahan dalam rangka mempertahankan status sosial daerah.

Kesenjangan sosial masyarakat yang ada di sekitar daerah perbatasan juga merupakan faktor penyebab munculnya atau juga bumbunya konflik batas wilayah antar daerah. Jika diperhatikan di daerah perbatasan memang terjadi kesenjangan

---

<sup>103</sup> Soerjono Soekanto, Hukum Adat Indonesia, PT. RajaGrfindo Persada, Jakarta. 2002. hal. 17.

sosial yang begitu jelas antara kelompok masyarakat di perbatasan, misal daerah Kabupaten Tebo yang saat ini diperebutkan antara pemerintah Kabupaten Tebo dengan pemerintah Kabupaten Bungo memang lebih bergaya modern dibanding dengan masyarakat Kabupaten Bungo yang berada di perbatasan. Hal inilah yang memicu semakin memuncaknya permasalahan batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo akibat adanya kecemburuan sosial.

Kebudayaan merupakan tradisi yang telah hidup secara turun-temurun, sehingga dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, budaya yang telah sekian lama diikutinya sulit untuk ditinggalkan begitu saja. Dalam kehidupan bermasyarakat saat ini, dengan beragamnya budaya dan semakin tingginya persaingan hidup memaksa masyarakat untuk melakukan pemenuhan kebutuhan dengan mencari sumber kehidupan dari tempat yang satu ke tempat yang lain.

Dengan kondisi yang demikian, secara otomatis mereka akan membawa kebudayaan saling bertemu yang akhirnya terjadinya pembauran atau terjadinya asimilasi kebudayaan. Hal ini dapat terjadi jika kedua budaya tersebut saling menyapa dan tidak saling berbenturan.

Namun demikian dalam persoalan konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo ini tidaklah

demikian, dengan perbedaan budaya ini menumbuhkan kesan tertentu baik bagi masyarakat lokal dengan budaya melayunya terhadap masyarakat transmigrasi yang membawa budaya Jawa. Dalam persoalan konflik batas wilayah ini justru kedua kebudayaan tidak mampu saling menyapa yang disebabkan karena adanya kesenjangan sosial sebagaimana dijelaskan pada bahasan sebelumnya.

Isu ras atau etnis merupakan pemicu adanya persoalan batas wilayah karena pada dasarnya pada kelompok masyarakat adat akan selalu mempertahankan nilai-nilai yang hidup dalam kelompok masyarakatnya dan menjaga eksistensinya sebagai sebuah masyarakat adat yang memiliki wilayah “ulayat” dan jika diganggu tanah ulayatnya maka mereka juga akan melakukan perlawanan sehingga terjadi tindakan-tindakan anarkis.

Hal tersebut tentu sangat membawa pengaruh dalam kebudayaan masyarakat tersebut. Latar belakang budaya yang berbeda di daerah perbatasan juga merupakan faktor pemicu konflik, dimana masyarakat yang berada di wilayah Kabupaten Tebo menurut Undang-undang 54 tahun 1999 sebagian besar dan bahkan mayoritas adalah masyarakat transmigrasi yang masih kental dengan budaya Jawa, sedangkan masyarakat yang berada di Kabupaten Bungo adalah penduduk asli (loka)

daerah setempat yang masih memegang kuat tradisi dan adat setempat. Dengan keadaan yang demikian inilah yang akhirnya dalam konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, isu ras seperti akan dijadikan Aceh jilid II atau Sampit jilid II”.

## 2. Faktor Ekonomi

Dalam bidang ekonomi kesejahteraan masyarakat menjadi penting dan sangat sensitif bagi semua kalangan baik itu pemerintah maupun masyarakat dan bahkan individu, mengingat kebutuhan akan ekonomi adalah merupakan faktor utama dalam mempertahankan eksistensinya untuk memenuhi kebutuhannya. Oleh karenanya persoalan batas wilayah jika dihubungkan dengan kebutuhan ekonomi, dapat memperuncing konflik batas wilayah di era otonomi daerah.

Faktor ekonomi memang faktor yang sangat dominan mempengaruhi konflik batas wilayah antar daerah, apalagi disamping faktor politik, terlebih menyangkut sumber pendapatan daerah, apalagi jika di daerah perbatasan terdapat sumber daya yang memadai baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusianya.

Demikian halnya dalam era otonomi daerah, luas daerah menjadi salah satu indikator dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU), Tanpa batas yang tegas, maka luas daerah tidak

mungkin dihitung sebagai indikator dalam penghitungan Dana Alokasi Umum.

Dengan semakin luasnya wilayah maka alokasi Dana Alokasi Umum semakin besar yang akhir-akhir ini menimbulkan kecemburuan bagi Kabupaten Bungo karena luas wilayahnya lebih kecil. Hal ini dapat diperhatikan bahwa luas wilayah Kabupaten Tebo 6.461 Kilometer persegi sedangkan Kabupaten Bungo hanya memiliki luas wilayah 4.659 Kilometer persegi. Hal inilah yang menurut Pemerintah Kabupaten Bungo Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tidak adil, di mana Kabupaten Bungo luas wilayahnya lebih kecil dibanding luas wilayah Kabupaten Tebo. Hal ini juga yang menjadi semakin meruncingnya persoalan batas wilayah di tingkat pemerintahan antara kedua daerah tersebut.

Dengan kondisi seperti yang disebutkan di atas, kaitannya dengan konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, sangat wajar apabila Kabupaten Bungo dalam persoalan ini lebih proaktif dalam memperjuangkan keinginannya sebagian wilayah Kabupaten Tebo masuk dalam wilayah Kabupaten Bungo, sedangkan Kabupaten bersikap menunggu perkembangan dari upaya Kabupaten Bungo.

### 3. Faktor Politik

Gelombang arus demokrasi ternyata menimbulkan arogansi bagi para elite politik di daerah, di mana dengan mengatas namakan demokrasi mereka sering melakukan manufer politik yang sering bertentangan dengan etika-etika politik dan bahkan melakukan manufer-manufer yang berseberangan dengan moral dan hukum.

Dalam konflik batas wilayah antar daerah juga dijadikan sebagai sarana untuk dapat melakukan manufer politik seperti, untuk menekan pemerintah daerah, profokasi masa, ajang perebutan kantong-kantong masa pemilih dalam ajang Pemilihan Umum dan masih banyak kepentingan-kepentingan politik lain.

Dalam kasus konflik batas wilayah antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, faktor politik mendominasi munculnya konflik batas wilayah disebabkan oleh kepentingan politik daerah, kepentingan partai-partai, kepentingan elit-elit politik daerah, dan kepentingan politik masyarakat di daerah.

#### a). Kepentingan politik daerah

Konflik batas wilayah yang menyangkut kepentingan politik daerah adalah erat kaitannya dengan kepentingan daerah yaitu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam

menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kepentingan daerah itu seperti; kedaulatan wilayah daerah, pendapatan daerah, kepentingan daerah terhadap masyarakat, dan kepentingan integritas suatu daerah.

Dihubungkan dengan konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, kedua Kabupaten tersebut memiliki kepentingan politik terhadap wilayah di perbatasan yang disengketakan oleh kedua belah pihak karena di daerah perbatasan memiliki tingkat sumber daya manusia yang baik, kesadaran politik yang tinggi, kesejahteraan ekonomi lebih mapan, dan memiliki ketaatan hukum yang tinggi.

b). Kepentingan partai-partai

Partai politik pada umumnya terhadap suatu kawasan atau wilayah tertentu adalah basis masa pendukung dan kader-kader yang loyal dan ,memiliki integritas yang tinggi terhadap partainya. Dengan basis masa pendukung yang banyak dan loyalitas para kadernya akan menjadikan partai tersebut kuat dan mandiri.

Dengan tingkat kesadaran politik yang tinggi dan sumber daya manusia yang baik, akhirnya partai-partai yang ada di kedua belah baik yang berasal dari Kabupaten Tebo dan Kabupaten Bungo melihat potensi tersebut.

c). kepentingan elit politik daerah

Dengan konsistensinya warga masyarakat di daerah batas wilayah dengan kesadaran politik yang tinggi, menjadikan para elit politik menganggap bahwa potensi masyarakat tersebut adalah modal untuk mengembangkan kepentingan politiknya. Dalam konflik batas wilayah ini masing-masing elit politik mencari perhatian dari masyarakat agar mendapat simpati dari masyarakat.

Kartiko Purnomo<sup>104</sup> menyatakan bahwa “elit politik tertentu ingin sebuah wilayah masuk Dapil (daerah pilihan), sementara yang lain menganggap warga disitu potensial sebagai sumber (perolehan) suara”. Pernyataan ini hampir sama dengan apa yang terjadi di daerah konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo. Hal ini diakibatkan karena jumlah pemilih juga ditentukan oleh luas wilayah, dapat diartikan bahwa semakin banyak jumlah penduduk maka semakin besar peluang suara yang diperoleh untuk duduk di kursi dewan perwakilan rakyat daerah.

d). kepentingan politik masyarakat

Kepentingan masyarakat yang kaitannya dengan daerah perbatasan sangat erat dengan pelayanan

---

<sup>104</sup> dalam Harian Sumatra Ekspres OnLine, “81Daerah Berebut Batas wilayah”, [http://sumuks.co.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://sumuks.co.id/index.php?option=com_content&task=view&id).

pemerintah dan perhatian pembangunan dari pemerintah daerah yang menaunginya. Kaitanya dengan konflik batas wilayah masyarakat cenderung memilih pemerintah daerah yang memberikan perhatian seperti mampu memberikan rasa aman, pelayanan yang memuaskan, dan menyediakan sarana prasarana yang memadai serta mudah dijangkau oleh masyarakat.

#### 4. Faktor pendekatan pelayanan

Dalam pelayanan pemerintah, masyarakat akan lebih senang jika tempat pelayanan pemerintah lebih dekat dengan tempat tinggalnya. Pendekatan pelayanan sebagai faktor penyebab konflik batas wilayah disebabkan adanya keinginan warga agar mendapatkan pelayanan lebih cepat dan tidak jauh dari pusat pelayan tersebut. Oleh karena itu pada konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo juga terjadi unjuk rasa warga Kabupaten Tebo yang menginginkan bergabung dengan Kabupaten Bungo, dimana warga yang berada diperbatasan jarak dari ibukota Kabupaten Tebo lebih jauh ketimbang ke ibukota Kabupaten Bungo.

Dari hasil penelitian ditemukan, bahwa tidak semua masyarakat yang berpendapat bahwa pendekatan pelayanan sebagai faktor utama untuk mendapatkan pelayanan, terlebih berdasarkan informasi dari hasil penelitian unjuk rasa warga

Kabupaten Tebo itu pada dasarnya karena ada ancaman dari masyarakat Bungo agar mereka bergabung dengan Kabupaten Bungo. Hal ini dapat dibuktikan dengan pernyataan Bapak Sagino<sup>105</sup> Kades Karang Dadi Kecamatan Rimbo Ilir Kabupaten Tebo bahwa “Kondisi perbatasan sejak ditetapkannya pembentukan Kecamatan Rimbo Ilir yaitu dari Tahun 2004 sampai dengan sekarang relatif aman” dan selanjutnya menurut beliau “lebih dari 80 persen warga memilih ikut bergabung dengan Kabupaten Tebo, dengan alasan bahwa mereka sudah merasa aman dan nyaman serta telah merasa terlindungi oleh pemerintah Kabupaten Tebo”.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa bukan berarti dengan dekatnya ibukota Kabupaten menjamin masyarakat merasa tidak terlayani oleh pemerintah, akan tetapi bagaimana pemerintah itu memberikan rasa aman dan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Dengan uraian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi konflik batas wilayah di era otonomi daerah di atas dapat diambil kesimpulan bahwa konflik batas wilayah secara umum dapat dipengaruhi oleh faktor hukum, politik, ekonomi, sosial budaya dan rentang kendali pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian

---

<sup>105</sup> Wawancara dengan *Bapak Sagino* dilaksanakan pada tanggal 21 Juli 2007 di kediaman yang bersangkutan.

berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa faktor politik dan ekonomi yang lebih mendominasi penyebab munculnya konflik batas wilayah.

#### **D. Upaya Penyelesaian Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah**

Negara Indonesia yang telah menentukan pilihannya sebagai negara kesatuan tentu hal ini, menjadikan ancaman disintegrasi bangsa yang sewaktu-waktu dapat muncul dan muncul kembali apabila tidak mendapatkan penanganan khusus, baik dari pemerintah maupun masyarakat Indonesia. Demikian halnya dengan pilihan kita tentang negara hukum, tentunya akan lebih baik jika persoalan konflik batas wilayah hendaknya dapat diselesaikan pula dengan hukum.

Negara Indonesia sebagai negara demokrasi, hendaknya dalam penyelesaian persoalan kaitannya dengan konflik batas wilayah selain melakukan penyelesaian dengan hukum yang berlaku tetap mengedepankan musyawarah mufakat guna mencari solusi yang terbaik, sebagaimana banyak orang mengatakan bahwa setiap persoalan pasti ada jalan keluarnya.

Konflik batas wilayah menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu daerah dan bahkan pula dengan daerah lainnya. Penanganan perbatasan, pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan ruang wilayah

nusantara sebagai satu kesatuan geografi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Upaya penyelesaian konflik batas wilayah di era otonomi daerah, menjadi sebuah dilema yang berkepanjangan mengingat belum adanya ketentuan hukum yang mampu memberi ruang dalam penataan maupun pengaturannya.

Sehubungan dengan masih banyaknya konflik batas wilayah yang belum selesai menimbulkan hasrat bagi penulis untuk mencoba menganalisa dari pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah di era otonomi daerah di atas dengan mencari format penyelesaian yang tepat untuk penyelesaian konflik batas wilayah. Dengan mengkaji beberapa ketentuan dan hasil temuan penulis di lapangan maka penulis menalarkan penyelesaian batas wialayah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan hukum yang berlaku (penyelesaian huku) dan penyelesaian di luar hukum.

#### **a. Upaya Penyelesaian Hukum**

##### **1. Penyelesaian menurut Undang-undang otonomi daerah.**

Sebelum masuk pembahasan mengenai upaya penyelesaian dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 perlu penulis jelaskan bagaimana penyelesaian sengketa menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89

mengenai penyelesaian perselisihan daerah sebagai bahan perbandingan.

Pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89 menjelaskan bahwa persoalan perselisihan antar daerah dapat diselesaikan oleh pemerintah dengan musyawarah dan apabila diantara salah satu pihak tidak menerima keputusan pemerintah, maka pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian kepada Mahkamah Agung.

Pasal tersebut di atas memiliki kelemahan bagaimana tentang penyelesaian di Mahkamah Agung sedangkan aturan tentang perselisihan antar daerah sendiri tidak ada aturannya yang dapat dijadikan acuan atau dasar tentang batasan yang mana perselisihan antar daerah dan yang mana perselisihan batas wilayah serta bagaimana daerah itu dikatakan bersalah melanggar ketentuan-ketentuan perbatasan menurut hukum sebagai dasar bagi hakim untuk penyelesaian perselisihan antar daerah.

Upaya penyelesaian sengketa batas wilayah yang ditentukan dalam Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dinilai Fauzi Syam tak memberikan solusi terbaik. Dalam pasal itu hanya menentukan perselisihan antar daerah diselesaikan pemerintah secara musyawarah. Bila dalam penyelesaian perselisihan secara musyawarah tersebut tidak

diterima salah satu pihak, maka pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian kepada Mahkamah Agung. Menurutnya apabila dilimpahkan ke Mahkamah Agung, maka akan terjadi penumpukan kasus sengketa antar daerah di Mahkamah Agung. Hal itu dapat terjadi karena di Indonesia terdapat 30 provinsi dan 354 Kabupaten/kota. Sehingga dia menawarkan solusi untuk mengatasi sengketa antar daerah itu dengan membentuk *Lembaga Penyelesaian Sengketa Otonomi Daerah (LPSOD)*.

Mengenai gagasan Fauzi Syam mengenai lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah tersebut di atas, dalam penulisan tesis ini adalah tergolong penyelesaian di luar hukum sehingga akan penulis bahas pada pembahasan penyelesaian di luar hukum.

Setelah penulis jelaskan mengenai penyelesaian konflik batas wilayah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 berikut penulis bandingkan dengan penyelesaian sengketa menurut Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. dalam Undang-undang ini menentukan bahwa “apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Dan apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antara provinsi dan Kabupaten/kota di wilayahnya,

serta antara provinsi dan Kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud”, serta keputusan tersebut bersifat final”.

Penyelesaian yang ditawarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, membutuhkan perangkat peraturan lain yaitu mengenai tata cara di masing-masing tingkat penyelesaian. Ketentuan dalam Undang-undang ini tidak ada batasan penyelesaian dan bagaimana penyelesaian perselisihan itu dilakukan tetapi yang diatur hanya siapa yang berwenang menyelesaikan sedangkan prosedurnya tidak diatur. Dengan tidak diaturnya prosedur ini sudah barang tentu hasil dari penyelesaian perselisihan antar daerah itu sendiri akhirnya mengambang.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 198 hanya menjelaskan bagaimana cara menyelesaikan perselisihan antar daerah bukan mengenai batas. Hal inipun menjadi persoalan tersendiri mengingat persoalan batas wilayah atau sengketa antar daerah sering timbul akan tetapi tidak ada aturan yang jelas mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah baik yang diakibatkan oleh masalah batas wilayah maupun faktor-faktor lain yang menimbulkan perselisihan itu.

Pasal 7 diatur bahwa “Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan Undang-undang

dan perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Serta perubahan-perubahan dimaksud di atas dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya Pasal 8 menyatakan bahwa tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana dengan peraturan pemerintah.

Dengan ketentuan ini pada dasarnya memberikan peluang adanya payung hukum mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah kaitannya mengenai batas wilayah. Hal ini dapat dilakukan dengan diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana dari Pasal 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam proses penulisan ini telah ada payung hukum yang mengatur secara pasti bagaimana penyelesaian sengketa batas wilayah telah dituangkan mengenai ketentuan batas-batas antar daerah yang saling berbatasan yaitu dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 yang baru ditetapkan pada tanggal 10 Desember 2007 yaitu tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Berdasarkan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 78

Tahun 2007 dinyatakan sebagai berikut;

- (1) Penegasan batas wilayah provinsi baru dilakukan bersama-sama oleh provinsi baru, provinsi induk dan provinsi yang bersandingan lainnya.
- (2) Penegasan batas wilayah Kabupaten/kota baru dilakukan bersama-sama oleh Kabupaten/kota, Kabupaten induk dan Kabupaten/kota yang bersandingan lainnya.
- (3) Penegasan batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diselesaikan paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya provinsi dan Kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Penegasan batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara pasti di lapangan, ditetapkan oleh Menteri.
- (5) Dalam hal batas waktu penyelesaian paling lama 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak terpenuhi penegasan batas wilayah ditetapkan oleh Menteri.

Dengan demikian penyelesaian batas wilayah dapat menggunakan peraturan pemerintah ini sebagai payung hukum.

Kaitannya dengan persoalan batas wilayah yang telah jelas pengaturannya dapat dilakukan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 yang mengatur mengenai Pedoman Penegasan Batas Daerah yang merupakan ketentuan teknis yang mana mengatur mengenai penentuan secara pasti di lapangan.

Perlu diperhatikan bahwa istilah "penentuan" dan "penegasan" memiliki pengertian yang berbeda. Penentuan mengacu kepada penetapan batas di atas peta, sedangkan penegasan adalah penetapan titik-titik batas di lapangan. Dengan kata lain, penegasan adalah tindak lanjut dari penentuan batas. Ini tercermin dalam Permendagri yang menyebutkan bahwa "penegasan

batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik aspek yuridis maupun fisik di lapangan" (Pasal 2 ayat 1). Penegasan batas darat meliputi beberapa langkah, yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas.<sup>106</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 yang mengatur mengenai Pedoman Penegasan Batas Daerah adalah merupakan tindak lanjut dari penentuan batas wilayah.

## 2. Penyelesaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan

Dengan banyaknya persoalan batas wilayah yang dapat mempengaruhi konflik antar warga, antar suku, antar kelompok dan agama, maka sangat diperlukan sebuah produk hukum yang memberi payung hukum dalam penyelesaian konflik batas wilayah khususnya dan umumnya penyelesaian perselisihan antar daerah.

Menetapkan peraturan perundang-undangan tentang batas wilayah dan perselisihan antar daerah provinsi dan Kabupaten/kota dengan mengoptimalkan pemanfaatan sarana dan prasana diperguruan tinggi di daerah untuk mendukung kegiatan penelitian, pengkajian guna menggali "kearifan lokal" mengacu pada rencana tata ruang nasional, melibatkan

---

<sup>106</sup> I Made Andi Arsana, *Op. Cit.* hal -

pemerintah pusat dan daerah serta peran serta swasta. Hal ini merupakan strategi yang dapat digunakan dalam penyelesaian konflik batas wilayah.

Untuk dapat mengoperasionalkan uraian di atas diperlukan beberapa upaya Pemerintah Pusat bersama Pemerintah Daerah menyusun peraturan perundang-undangan tentang batas wilayah dan perselisihan antar daerah provinsi dan Kabupaten/kota dan upaya bersama untuk menetapkan rencana tata ruang perbatasan yang dituangkan dalam program nasional yang dapat disubstitusikan ke dalam kebijakan pemerintah di daerah-daerah.

Disamping itu pula dapat digunakan ketentuan yang terdapat dalam Pasal Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan Undang-undang, selanjutnya perubahan batas suatu daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan daerah dapat ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Perlu digarisbawahi bahwa perubahan batas suatu daerah perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan

suatu daerah dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian diperlukan sebuah peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan konflik batas wilayah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 7 tersebut, sehingga konflik batas wilayah yang masih dalam proses penyelesaian segera dapat diselesaikan dengan tuntas.

### 3. Penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada dua lembaga negara yang diberi kewenangan untuk melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung beserta badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi di bidang yudikatif adalah sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri, terpisah dari Mahkamah Agung. Hal itu ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan,

dan bertanggung jawab untuk mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sendiri, serta dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran tugas serta wewenangnya.

Demi menjamin independensi kedudukan Mahkamah Konstitusi, pengaturan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 menentukan pula bahwa anggaran Mahkamah Konstitusi dibebankan pada mata anggaran tersendiri dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah sekretariat jenderal dan kepaniteraan yang susunan organisasinya, fungsi, tugas, dan wewenangnya diatur melalui Keputusan Presiden atas usul dari Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. Menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Memutuskan sengketa lembaga negara.
- c. Memutus pembubaran partai politik.
- d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.
- e. Memutus pendapat dewan perwakilan rakyat dalam proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Apabila dikaitkan dengan konflik batas wilayah kewenangan Mahkamah Konstitusi terdapat pada kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. berkenaan dengan hal kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-undang dasar diatur pada Pasal 24C ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 angka 3 huruf a jo. Pasal 10 ayat (1) huruf a jo. bagian delapan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 dengan kewenangan memutuskan; permohonan pemohon mengenai kerugian dari perorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, dan lembaga negara.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 untuk menguji konstitusionalitas Undang-undang, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu Undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Undang-undang dasar. Begitupun terhadap suatu Undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui penafsiran/interpretasi terhadap Undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945,

Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi Undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur perikehidupan masyarakat bernegara. Dengan demikian Undang-undang yang dihasilkan oleh legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden) diimbangi oleh adanya pengujian (*formal dan materiil*) dari cabang yudisial Mahkamah Konstitusi.

Menyimak konflik batas wilayah antar daerah seperti konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, maka dapat diajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, apabila Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 yang dipersalahkan Pemerintah Bungo bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika dikabulkan permohonannya dikabulkan maka Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan untuk kemudian diputuskan bertentangan atau tidaknya Undang-undang 54 Tahun 1999 dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi ini menurut penulis merupakan langkah yang memberikan kepastian hukum dibanding dilakukan penyelesaian

berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya menimbulkan perdebatan-perdebatan panjang, seolah-olah tak berujung yang pada akhirnya membuat penafsiran hukum yang berbeda-beda, walaupun telah ada peraturan pemerintah yang baru.

Dengan demikian langkah ini dapat dijadikan barometer bagi pemerintahan di daerah dan masyarakat Indonesia tentang kesadaran hukum dan ketaatan hukum, dimana telah sesuai dengan pilihan Bangsa Indonesia bahwa Indonesia adalah negara hukum.

#### **b. Upaya Penyelesaian Non Hukum**

Sesuai dengan bahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi konflik batas wilayah di era otonomi daerah, dijelaskan bahwa faktor yang mempengaruhi munculnya persoalan konflik batas wilayah adalah faktor hukum dan non hukum maka dalam penyelesaiannya hendaknya selain upaya penyelesaian hukum juga perlu dilakukan upaya penyelesaian di luar hukum atau dengan meminjam istilah hukum pidana "*mediasi non penal*" atau lebih jelasnya lagi dengan tindakan preventif.

Upaya penyelesaian non hukum ini sebenarnya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menganjurkan

adanya kerja sama antar daerah. Ketentuan ini dapat dilakukan guna menyelesaikan konflik antar daerah, dalam hal ini konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dan Kabupaten Bungo.

Dalam pembahasan mengenai upaya penyelesaian non hukum ini dapat dilakukan dengan melakukan musyawarah dan kerja sama antara daerah serta pendekatan sosial budaya yang akan diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan musyawarah

Bangsa Indonesia dikenal karena budaya gotong royong dan musyawarah, yang sudah tumbuh dan berkembang sejak nenek moyang kita, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan. Namun dalam perkembangan sejarah, masyarakat Indonesia terutama di perkotaan budaya musyawarah semakin ditinggalkan. Hal ini sebenarnya tidak harus terjadi mengingat budaya yang kita miliki ini merupakan budaya asli milik bangsa Indonesia yang senantiasa perlu dipertahankan, termasuklah dalam penyelesaian konflik batas wilayah yang sedang dalam tahap pencarian bentuk penyelesaian yang tepat dan berdaya guna bagi seluruh daerah.

Dalam penyelesaian konflik batas wilayah melalui musyawarah ini perlu dilakukan dalam rangka memberikan ruang bagi kedua belah pihak untuk memberikan argumen dan

memberdayakan kemampuan daerah dalam menyelesaikan persoalannya di daerah secara arif dan bijaksana dengan tidak ada yang merasa dirugikan. Yang menjadi persoalan maukah kedua belah pihak ini terus melakukan pertemuan guna mencapai kesepakatan yang diterima oleh kedua belah pihak.

Dalam suatu musyawarah memang sering terjadi perbedaan pendapat, demikian halnya dengan konflik batas wilayah ini. Hal ini tentu tidak diinginkan bagi daerah-daerah yang sedang berkonflik akan tetapi fakta menunjukkan demikian, seperti halnya konflik batas wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo yang hampir sudah 23 kali pertemuan dilakukan belum ada penyelesaian.

Dalam negara demokrasi perbedaan adalah hal yang lumrah, yang justru mestinya memacu dalam melakukan perubahan. Perbedaan pandangan yang berbeda mengenai konflik batas wilayah tidak selayaknya menjadikan sebuah perdebatan yang melelahkan akan tetapi menjadi pendewasaan dalam mengatasi persoalan bangsa ini.

Sehingga apabila dalam musyawarah tidak juga mencapai mufakat dapat dilakukan melalui konsultasi, negosiasi dan mediasi, yang sebenarnya telah diatur oleh Undang-undang tentang Arbitrase. Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) misalnya dapat dijadikan sebagai mediator

untuk menjembatani persoalan-persoalan perselisihan antar daerah, atau lembaga lain, misalnya perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat seperti yang ditawarkan oleh Fauzi Syam dengan gagasannya untuk membentuk Lembaga Penyelesaian Sengketa Antar Daerah (LPSOD). Model penyelesaian sengketa antar daerah otonom berupa penyelesaian sengketa alternatif (PSA) seperti konsultasi, negoisasi, dan mediasi memungkinkan dilaksanakan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa antar daerah otonom di Tanah Air karena dengan penyelesaian sengketa alternatif tersebut pada prinsipnya juga menggunakan prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai suatu kesepakatan.

## 2. Pendekatan kerjasama antar daerah

Upaya penyelesaian dengan kerjasama adalah pilihan yang menurut penulis sangat tepat dalam rangka menghindari munculnya persoalan baru setelah penyelesaian itu disepakati bersama. Penyelesaian ini memang telah ada ketentuan yang mengaturnya, akan tetapi kerja sama ini sebagai wujud tindak lanjut dari penyelesaian hukum yang telah dilakukan atau penyelesaian yang telah dilakukan dengan musyawarah mufakat yang telah disepakati bersama.

Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 misalnya menentukan bahwa dalam rangka meningkatkan

kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerja sama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah.

Pasal 196 pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat. Untuk pengelolaan kerja sama, daerah membentuk badan kerja sama. Apabila daerah tidak melaksanakan kerja sama, pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah. Pasal 197 mengatur bahwa tata cara pelaksanaan, lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Dengan penjelasan ketentuan di atas, jika diperhatikan dalam praktek sehari-hari sangat jarang dilakukan. Padahal dengan adanya kerjasama antar daerah maka perselisihan

antar daerah akan mudah untuk diselesaikan dan demikian halnya dengan konflik batas wilayah.

### 3. Pendekatan sosial budaya

Dengan kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat dikategorikan dalam tiga kelompok masyarakat yaitu masyarakat lokal setempat (penduduk asli), masyarakat transmigrasi (masyarakat jawa) dan masyarakat pendatang (perantau). Di daerah konflik batas wilayah terutama antara batas wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo penduduknya didominasi oleh dua kelompok masyarakat yaitu masyarakat lokal dan masyarakat jawa yang memiliki karakter berbeda. Sehingga dalam perkara batas wilayah mudah di profokasi oleh isu ras yang berlebihan.

Dengan kondisi masyarakat lokal yang masing memegang adat sangat kuat dalam kehidupan sehari-harinya tentu akan berseberangan dengan kondisi masyarakat jawa yang juga masih menggunakan tradisi jawa. Sehingga kadang muncul bahasa-bahasa ejekan misalnya orang jawa itu "*lelek-lelek*" kemudian sebaliknya orang orang jambi itu "*wong ndusun*", nuansa-nuansa seperti ini timbul karena perbedaan tradisi yang sangat menonjol sehingga perlu adanya sebuah rekonsiliasi budaya.

Dalam hal ini penulis memiliki gagasan bahwa perlu adanya sebuah perkawinan budaya atau “perkawinan adat”, dengan adanya perkawinan budaya secara struktur kelembagaan budaya masyarakat jawa yang selama ini dianggap sebagai penjajah, maka prasangka yang demikian akan hilang dengan sendirinya karena telah masuknya budaya jawa sebagai bagian dari budaya masyarakat setempat.

Gagasan ini muncul atas dasar hasil amatan dan analisa penulis bahwa dengan jumlah penduduk masyarakat jawa di Kabupaten Tebo telah tersebar hampir setiap kecamatan dengan demikian juga di Kabupaten Bungo. Dengan adanya perkawinan budaya diharapkan penerimaan masyarakat setempat kepada masyarakat jawa seperti menerima keluarga sendiri dalam lingkup rumah tangga adat setempat. Demikian pula dengan masyarakat jawa agar senantiasa tetap menundukkan diri pada budaya setempat dengan menjadi masyarakat adat setempat yang berbudaya jawa bernuansa budaya setempat.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian dari bab-bab terdahulu mengenai *Konflik Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah dan Upaya Penyelesaiannya*, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Munculnya konflik batas wilayah antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo adalah adanya persepsi yang berbeda tentang dasar penentuan batas wilayah, di mana Kabupaten Tebo menggunakan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 sebagai dasar pembentukan Kabupaten Tebo, sedangkan Kabupaten Bungo berdasarkan peta kewedanaan. Kabupaten Bungo menginginkan sebagian wilayah Kabupaten Tebo masuk kewilayah Kabupaten Bungo karena adanya perbedaan luas wilayah, di mana wilayah Kabupaten Bungo lebih kecil dari luas wilayah Kabupaten Tebo.
2. Deskripsi munculnya konflik batas wilayah di era otonomi daerah adalah ada beberapa model-model sebagai berikut;
  - a. perbedaan persepsi mengenai peraturan perundang-undangan, terutama Undang-undang mengenai pemekaran wilayah yang tidak jelas dan kabur,

- b. perbedaan luas wilayah dalam pemekaran wilayah sehingga tidak ada keseimbangan tentang luas wilayah,
  - c. perebutan aset sumber daya yang berada diperbatasan, dan
  - d. adanya keinginan warga untuk bergabung dengan daerah lain karena merasa jauh dari pusat-pusat pelayanan masyarakat dan minimnya sarana prasarana di daerah perbatasan, mereka berharap dengan bergabungnya dengan daerah lain akan mendapat fasilitas pembangunan sarana prasarana.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah antara lain sebagai berikut:
- a. Faktor hukum

Faktor hukum konflik batas wilayah dilihat sisi substansi hukum, dipengaruhi oleh proses pembentukan daerah atau pembentukan hukum yang tergesa-gesa. Kaburnya pengaturan batas wilayah pada Undang-undang pembentukan Kabupaten, dan kurangnya sosialisasi Undang-undang pembentukan daerah. Sedangkan sisi struktur hukum, dipengaruhi oleh adanya perubahan Undang-undang otonomi daerah yang terlalu singkat, membuat mengambanginya penyelesaian konflik batas wilayah di daerah. Selain tidak adanya aturan pelaksana yang tegas membuat ketidak pastian dalam penyelesaian konflik batas wilayah.

b. Faktor di luar hukum

Faktor-faktor di luar hukum yang mempengaruhi konflik batas wilayah adalah faktor sosial budaya, ekonomi, politik dan pendekatan pelayanan sebagai berikut:

a) Faktor sosial budaya

Isu ras atau etnis merupakan pemicu adanya persoalan batas wilayah karena pada dasarnya pada kelompok masyarakat adat akan selalu mempertahankan nilai-nilai yang hidup dalam kelompok masyarakatnya dan menjaga eksistensinya sebagai sebuah masyarakat adat yang memiliki wilayah “ulayat” dan jika diganggu tanah ulayatnya maka mereka juga akan melakukan perlawanan sehingga terjadi tindakan-tindakan anarkis.

b) Faktor ekonomi

Faktor ekonomi sangat mempengaruhi munculnya konflik batas wilayah disebabkan karena di daerah perbatasan terdapat sumber pendapatan daerah berupa aset-aset, sumber daya alam.

c) Faktor politik

Faktor politik ini sangat mendominasi penyebab munculnya konflik batas wilayah karena kepentingan politik yang erat kaitannya dengan kepentingan politik daerah karena kepentingan eksistensi daerah, kepentingan partai-partai

dalam hal kaderisasi, kepentingan elit politik dalam hal potensi masa pendukung, dan terakhir adalah kepentingan politik masyarakat akan kesempatan untuk dapat berkiprah dalam posisi-posisi politik maupun pemerintahan.

d) Faktor pendekatan pelayan

Pendekatan menjadi faktor penyebab munculnya konflik batas wilayah karena hal ini terkait dengan pemberian pelayan masyarakat, seperti sarana-prasarana pelayan yang jauh dari tempat tinggal masyarakat perbatasan. Salah satu contoh adalah jauhnya masyarakat dari pusat pelayanan masyarakat sehingga mereka memilih bergabung dengan daerah tetangga yang lebih dekat.

4. Upaya penyelesaian konflik batas wilayah dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu:

a. Pendekatan hukum, dimana pendekatan ini dapat dilakukan dengan alternatif-alternatif sebagai berikut:

a) Penyelesaian dengan menggunakan Undang-undang otonomi daerah.

b) Penyelesaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

c) Penyelesaian dengan melalui Mahkamah Konstitusi.

b. Pendekatan non hukum

Penyelesaian non hukum, *pertama* dapat dilakukan dengan melalui penyelesaian musyawarah yang di dalamnya dapat dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang tentang Arbitrase, sebagai sarana untuk mencari solusi penyelesaian konflik batas wilayah antar daerah. *Kedua*, dengan melakukan kerjasama antar daerah sebagaimana yang di tentukan pada Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. *Ketiga*, melakukan pendekatan sosial budaya sebagai langkah penyelesaian dengan menggali kearifan lokal seperti melakukan perkawinan budaya (*perkawinan adat*) dengan mengawinkan dua kebudayaan yaitu budaya masyarakat lokal setempat dengan masyarakat Jawa sebagai langkah untuk meredam konflik batas wilayah agar tidak berkembang lebih luas lagi.

**B. Saran-saran**

1. Pemekaran wilayah yang berdampak pada konflik batas wilayah tentunya merupakan persoalan baru dalam euphoria otonomi daerah, sehingga penyelesaiannya juga membutuhkan perhatian yang khusus mengingat hal ini membawa akibat negatif yang dapat mengganggu stabilitas nasional.

2. Penyelesaian konflik batas wilayah yang terkesan lambat oleh pemerintah, baik itu pemerintah provinsi dan pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, tentunya menjadikan ketidakpastian bagi masyarakat dan daerah yang mempunyai persoalan batas wilayah, oleh karena itu perlu segera dicarikan jalan penyelesaiannya yang terbaik untuk semuanya dan dalam hal ini dituntut keberanian pemerintah untuk mengambil kebijakan penyelesaian konflik batas wilayah sesuai dengan ketentuan Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang lebih penting adalah bagaimana daerah yang berkonflik mengembangkan kerja sama antar daerah di daerah perbatasan.
3. Dengan konflik batas wilayah hendaknya tidak dipandang sebagai suatu gejala sosial yang negatif akan tetapi dipandang sebagai gejala sosial yang positif yang mendewasakan diri dalam berbangsa dan bernegara serta berdemokrasi, sehingga dalam mengatasi konflik batas wilayah menjadi lebih arif dan bijaksana.
4. Dalam rangka menjaga persatuan dan kesatuan konflik antar daerah baik itu konflik batas wilayah maupun konflik horizontal lainnya, janganlah selalu disertai dengan tindakan anarkis, tindakan profokatif serta tindakan intimidatif. Demikian halnya dengan persoalan batas wilayah ini, jangan terlalu berlebihan dalam menghembuskan issue yang menimbulkan disitegrasi bangsa, agar warga tetap tentram, aman dan enjoy dalam melakukan

aktivitasnya sehari-hari. Yang terpenting dalam menghadapi persoalan adalah gunakan akal sehat dan dengan kepala dingin serta memperhatikan kepentingan rakyat, dan jangan sampai rakyat yang tidak tahu apa menjadi korban.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU-BUKU

- Abdullah, Rozali. **Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. **Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Pasca Reformasi)**, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2007.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Alrasid, Harun. **Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara**, UIP.
- Alisyabana, Sutan Takdir. **Indonesia: *Social and Cultural Revolution***. Terjemahan Benedict R. Anderson, Kuala Lumpur Oxford University Press.
- Ateng, Syafruddin. **Pasang Surut Otonomi Daerah**, Binacipta, Jakarta, 1985.
- Budiardjo, Meriam. **Dasar-dasar Ilmu Politik**, PT. Gramedia Jakarta, 2001.
- B.C Smith*. **Decentralization The Teritorial Dimension of the state**, Geoge Allen & Unwin (publisher) Ltd. North Sydney, Australia, 1985.
- Dahl, Robert, A. **Democracy and Its Critics**, Yale University, London, 1989.
- Diantha, I Made Pasek. **Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi**, Abardin, Bandung, 1990.
- Espe, Kusuma. **Provokator (*Paradigma Kritis di Tengah Konflik*)**, Penerbit Awan Indah, Jakarta, 2004.
- Gaffar, Afan. **Javanese Voters A Case Study of Election Under Hegemonic Party Sistem**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.

- Gie, The Liang. **Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Haris, Syamsuddin, ed. **Desentralisasi dan Otonomi daerah**, LIPI Pres, Jakarta, 2006.
- , dkk. **Membangun Format Baru Otonomi Daerah**, LIPI Pres, Jakarta, 2006.
- Huda, Nikmatul. **Otonomi Daerah (Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika)**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Ihromi, T.O. **Pokok-pokok Antropologi Budaya**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Irawan, Soejito. **Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah**, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Kaloh, **Mencari Bentuk Otonomi Daerah(Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global**, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Kusnardi, Moh, dkk. **Ilmu Negara**, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Kansil, CST. **Hukum Tata Pemerintahan Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989,
- Koesoemahatmadja. **Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1979.
- Lubis, M. Solly **Hukum Tata Negara**, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Mahfud, MD. **Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi**, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- , **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- , **Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , **Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut Undang Undang Dasar Negara**

- Republik Indonesia Tahun 1945**, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, UNPAD Bandung, 1990.
- Muslim, Amran. **Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah**, Alumni Bandung, 1980.
- Moeljarto, T. **Beberapa Pemikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia**, seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1968.
- Noer, Delian. **Pengantar ke Pemikiran Politik**, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.
- Nurbadri. **Pelaksanaan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Batas Wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo**, Skripsi pada Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2003.
- Radjab, Dasril. **Hukum Tata Negara Indonesia**, Rineka Citra, Jakarta, 1994.
- Riwu Kaho, Yosep. **Otonomi yang Titik Beratnya di Letakkan Pada Daerah TK II UGM Yogyakarta**, 1980.
- Parlyhutan Daulay, Ikhsan Rosyada. **Mahkamah Konstitusi (*Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*)**, Rineka Cipta, Jakarta, 2006.
- Rahardjo, Satjipto. **Membedah Hukum Progresif**, Kompas, Jakarta, 2007.
- , **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- , **Masalah Penegakkan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar baru Bandung, tt.
- , **Hukum dan Perubahan Sosial**, cetakan ke-II, Alumni Bandung, 1983.
- , **Hukum dan Masyarakat**, Angkasa, Bandung, 1979.
- Sabarno, Hari. **Untaian Pemikiran Otonomi Daerah (*Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

- Sarundanjang. **Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah**, Sinar Harapan, Jakarta, 1999 Hal. 47
- Soekanto, Soerjono. **Sosiologi, suatu pengantar**. PT. RajaGrfindo Persada, Jakarta. 2003.
- , **Hukum Adat Indonesia**, PT. RajaGrfindo Persada, Jakarta. 2003.
- , **Pokok-pokok Sosiologi Hukum**, PT. RajaGrfindo Persada, Jakarta. 2001.
- Suparman, Erman. **Hukum Perselisihan (Konflik Kompetensi dan Pluralisme Hukum Orang Pribumi)**, Refika Aditama, Bandung Indonesia, 2005.
- Sulastomo. **Reformasi Antara Harapan dan Realita**, Kompas, Jakarta, 2003.
- Supranto, J. **Metode Penelitian Hukum dan Statistik**, Rineka Cipta Jakarta, 2003.
- Soemantri, Sri dan R. Saragih, Bintan. **Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 tahun kembali ke undang undang dasar 1945)** Jakarta Pustaka Sinar Harapan. 1993.
- Soehino. **Ilmu Negara**, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- , **Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah**, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- , **Perkembangan Pemerintahan di Daerah**, Liberti, Yogyakarta, 1995.
- , **Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah**, BPFE, Yogyakarta, 1991.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. **Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri**, Ghalia Indonesia, 1988.
- Siregar, Amir Efendi. **Pers Mahasiswa Indonesia, Patah Tumbuh Hilang Berganti**, Karya Unipress, Jakarta, 1993. hal. 402
- Situmorang, Victor. **Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 1994. hal. 39

- Siswanto, Sunarno. **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Susetyo, Benny. **Hancurnya Etika Politik**, Kompas, Jakarta, 2004.
- Suyatno. **Peranan Badan Perwakilan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa**, Tesis pada Program Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2003.
- Syaukani, HR. at. all. **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**, Pustaka Pelajar, 2002.
- Tahir Azhary, Muhammad. **Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini**, Bulan Bintang, Jakarta, 2004.
- Thaib, Dahlan, dkk. **Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi**, RadjaGrafindo Indonesia, Jakarta, 2004.
- Warassih, Esmi **Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis**, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Yahya, Muhaimin. **Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia**, Dalam Prisma 10 Tahun". tt
- Yudoyono. **Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

## **B. ARTIKEL, JURNAL, MAJALAH, DAN KORAN**

- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri. "Permasalahan Batas Wilayah (Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo Provinsi Jambi)", 2003.
- Depkimpraswil. "Strategi dan Konsepsi Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara". Jakarta, 2002.
- Herbert, Feith. "The Dynamic of Guided Democracy" dalam Ruth T. McVey (ed) Indonesia, New Havon, Conn: Yale University and HRAF, 1967.
- Harian Sumatra Ekspres OnLine. "81 Daerah Berebut Batas wilayah", [http://sumeks.co.id/index.php?option=com\\_content&task=viewd](http://sumeks.co.id/index.php?option=com_content&task=viewd).

- Laporan Rencana Pemekaran Daerah Tingkat II dalam Provinsi Jambi Tahun 1999.
- Manan, Bagir. "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah" PSH FH UII Yogyakarta, 2001.
- Pramono, S. dan Susie Berindra. "Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab", Kompas edisi Rabu 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), Jakarta, 2006.
- Pemerintah Kabupaten Bungo. "Usulan Penyelesaian Permasalahan Tata Batas Daerah Antara Kabupaten Bungo dengan Kabupaten Tebo", 2005
- Pemerintah Kabupaten Tebo. "Kajian Batas Wilayah Antara Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo", 2003.
- Sianturi, Eddy MT. dan Nafsiah, SP. "Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan NKRI". e-mail: [buletinlitbang@dephan.go.id](mailto:buletinlitbang@dephan.go.id) 2006.
- Sabarno, Hari. "Kebijakan/Strategi Penataan Batas dan Pengembangan Wilayah Perbatasan", [http // www .depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id). 2001.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. "Doktrin Supremasi Hukum Sebuah Tinjauan Kritis Dalam Perspektif Historik", Makalah, Seminar FH UNDIP, 27 Juli 2000.

### **C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1991 tentang Pembentukan Kecamatan Batin XXIV, Kecamatan Muara Sebo, dan Kecamatan Pemayung di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kabupaten Batanghari, Kecamatan Jujuhan, Kecamatan tanah Sepenggal dan Kecamatan rimbo Bujang di Wilayah Kabupaten

Daerah Tingkat II Kabupaten Bungo Tebo, Kecamatan Pengabuan, Kecamatan Mendahara, dan Kecamatan Rantau Rasau di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Tanjung Jabung Dalam Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Jambi.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.