

**DAMPAK OTONOMI DAERAH TERHADAP  
KONFLIK BATAS WILAYAH KABUPATEN/KOTA  
DI PROVINSI SULAWESI UTARA<sup>1</sup>  
Oleh : Josepus Jullie Pinori<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Batas wilayah secara umum dapat diartikan sebagai pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain dalam suatu tempat tertentu. Sejak otonomi daerah berlaku ternyata banyak kelemahannya, dimana dengan lahirnya daerah-daerah pemekaran baru, menimbulkan persoalan-persoalan baru mulai dari masalah budaya, ekonomi, politik, agama dan bahkan konflik batas wilayah. Masalah yang paling menonjol sebagai dampak otonomi daerah, yaitu konflik batas wilayah antar Kabupaten/kota dalam wilayah satu propinsi. Beberapa daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan sering kali menimbulkan mobilisasi konflik batas wilayah dengan berbagai argumen dan alasan, seperti sumberdaya alam serta sumberdaya daerah sehingga cenderung memperkeruh permasalahan. Konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini. Kata kunci : Dampak otonomi daerah, konflik batas wilayah.

**PENDAHULUAN**

Pasca reformasi Indonesia yang memulai sejarah baru dalam kehidupan bangsa Indonesia sejak tahun 1998 membawa perubahan yang begitu besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dibarengi dengan perubahan-perubahan mendasar dalam tatanan hukum dan perundang-undangan yang merupakan landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan yang sangat fundamen didalam tatanan hukum dan perundang-undangan yang muncul sejak era otonomi daerah yaitu otonomi daerah. 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. Pembahasan masalah otonomi selalu diangkat baik dalam forum diskusi maupun menjadi sebuah topik pembicaraan di berbagai kalangan publik, termasuk yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dampak yang sangat berpengaruh terhadap otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat lebih luas terhadap daerah-daerah dalam mengatur serta menata daerahnya sendiri.

Prioritas utama di era reformasi dengan hadirnya otonomi daerah adalah guna melakukan pendekatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang hendak dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat, 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 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejak jaman penjajahan Belanda telah ada peraturan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* atau *IGO (Stbl No. 83/1906)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura kecuali daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta, dan *inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten IGOB (Stbl No. 490/1938 jo Stbl No. 681/1938)* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Peraturan

---

<sup>1</sup> Artikel

<sup>2</sup> Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi

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

Undang-undang yang berhubungan dengan pemerintahan daerah yang pernah berlaku menggambarkan betapa dinamisnya perumusan kebijakan pemerintah daerah atau desentralisasi di Indonesia. Desentralisasi dan 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 pada empiriknya nampak dengan jelas bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mengarah ke sentralistik.

Gerakan reformasi membawa perubahan lahirnya kembali semangat otonomi daerah, sehingga lahir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah kekuasaan yang sentralistik yang berkembang pada masa orde baru. Perkembangan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan oleh banyak kalangan dapat menjawab persoalan-persoalan yang ternyata belum mampu terjawab oleh Undang-undang tersebut.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mendapat sambutan hangat oleh masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dirasakan betul oleh daerah dibanding dengan sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal ini dapat dibuktikan bahwa banyak urusan pusat yang telah diserahkan kepada daerah sehingga daerah dapat lebih leluasa untuk mengelola sumber daya daerah secara maksimal.

Dasar pemikiran berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sebagai

awal lahirnya gagasan untuk melakukan pemekaran wilayah Kabupaten/kota ataupun Provinsi di daerah-daerah. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang 32 Tahun 2004, memberi peluang bagi daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah. Sampai saat ini sudah ratusan daerah baru hasil pemekaran yang telah ditetapkan melalui dewan perwakilan daerah induknya dan disahkan oleh pemerintah. Rentang waktu 1999-2004 lalu sebagaimana dilaporkan Pramono dan Berindra (2006) sudah terdapat 148 daerah otonom baru yaitu 7 provinsi, 114 Kabupaten, dan 27 kota. Perkembangan terakhir, masih terdapat puluhan bakal calon daerah otonom baru yang sedang dalam proses penetapan dan pengesahan. Berlakunya otonomi daerah yang diikuti dengan pembentukan atau pemekaran daerah, dirasakan sebagai suatu kebutuhan untuk mewujudkan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta untuk lebih mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan masyarakat. Selain itu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan penciptaan rentang kendali pengawasan lebih efektif. Namun sejak otonomi daerah ini berlaku ternyata banyak kelemahannya, dimana dengan lahirnya daerah-daerah pemekaran baru menimbulkan persoalan-persoalan baru mulai dan masalah budaya, ekonomi, politik, agama dan bahkan konflik batas wilayah. Sebagai contoh, Pramono dan Berindra (2006) menyatakan bahwa banyak konflik horizontal yang timbul baik persoalan pengelolaan sumber daya alam sampai pada persoalan batas wilayah baik antar Kabupaten/kota maupun antar provinsi. Beberapa daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan sering kali menimbulkan mobilisasi konflik batas

wilayah dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh persoalan. Konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini. Masalah yang paling menonjol sebagai dampak otonomi daerah, yaitu konflik batas wilayah antar Kabupaten/kota dan antar provinsi. Pramono, dan. Berindra (2006) menyatakan bahwa Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 Kabupaten, dan 15 kota. Hasil evaluasi tersebut menunjukkan bahwa sekitar 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas, sehingga konflik batas wilayah sering terjadi.

Pembentukan daerah otonom baru yang disertai konflik batas wilayah, terjadi juga di Sulawesi Utara, seperti konflik batas antara Kabupaten Bolaang Mongondow (Bolmong) dengan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan (Bolsel) dan antara Kabupaten Minahasa dengan Kota Tomohon.

#### **METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian tentang Konflik Batas Wilayah di Provinsi Sulawesi Utara yaitu antara Kabupaten Bolaang Mongondow (Bolmong) dengan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan (Bolsel) dan antara Kabupaten Minahasa dengan Kota Tomohon., akan menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan empiris. Maksudnya dengan cara menelaah dari aspek normatif dan menggali aspek empiris langsung di tingkat masyarakat.

#### **PEMBAHASAN**

Hukum modern dan hukum adat dapat eksis bersama dalam konstelasi hukum Indonesia yang syarat dengan plurarisme. Namun, dalam beberapa kasus harus berhadapan dengan hukum adat (Dwi Putra, 2011), seperti batas tanah atau batas wilayah, dimana batas tanah atau batas wilayah daerah sering menjadi konflik.

Negara merupakan salah satu faktor penting penyebab konflik agraria, sementara solusi konflik itu sangat tergantung pula kepada negara (Afrizal, 2006, Bachriadi, 2001, dan Dwi Putra, 2011). Konflik batas wilayah antar daerah pemekaran baru sebagai konflik agraria merupakan konsekuensi dari aturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh negara.

Penetapan pemekaran suatu wilayah didasarkan pada aturan perundang-undangan yang berlaku. Shidarta (2008) mengemukakan bahwa aturan hukum selalu memerlukan interpretasi dalam konteks kenyataan faktual yang konkret, selain itu dinamika kehidupan selalu memunculkan situasi baru yang terhadapnya belum ada aturan eksplisit yang secara langsung dapat diterapkan. Itu sebabnya, aturan hukum selalu mengalami pembentukan dan pembentukan ulang (dengan interpretasi). Fakta-fakta dari sebuah kasus dalam masalah hukum, juga tidak begitu saja terberi, melainkan harus dipersepsi dan dikualifikasi dalam konteks aturan hukum yang relevan, untuk kemudian diseleksi dan diklasifikasi berdasarkan kategori-kategori hukum. Jadi, fakta yuridis bukanlah “bahan mentah”, melainkan fakta yang sudah diinterpretasi dan dievaluasi.

Sejak otonomi daerah berlaku ternyata banyak kelemahannya, di mana dengan lahirnya daerah-daerah pemekaran baru menimbulkan persoalan-persoalan baru mulai dan masalah budaya, ekonomi, politik, agama dan bahkan konflik batas wilayah. Sebagai contoh, Pramono dan. Berindra (2006) menyatakan bahwa banyak konflik horizontal yang timbul baik persoalan pengelolaan sumber daya alam sampai pada persoalan batas wilayah baik antar Kabupaten/kota maupun antar provinsi.

Fauzi (2012) mengatakan bahwa masalah batas wilayah bisa memicu konflik antar

daerah, hal ini lain disebabkan oleh pemekaran wilayah, dan tidak sinkronnya undang-undang pembentukan daerah satu dengan daerah lainnya. Masalah ini juga memunculkan konflik perebutan sumber daya ekonomi, baik sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya. Yusgiantoro (2011) mengatakan masalah batas wilayah bukan hanya masalah keamanan semata, namun sekaligus diiringi dengan peningkatan ekonomi, kesejahteraan, dan lingkungan masyarakatnya. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Soehino (2000) mengatakan bahwa negara menurut teori modern yang disampaikan Kranenburg menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa, sedangkan Logemaan mengatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.

Negara dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi dari suatu 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 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 (Soehino, 2000).

Kusnardi dkk (2000) dan Soehino (2000) mengatakan, bahwa 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. 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, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica* pembagian kekuasaan *division of power*.

Pelaksanaan otonomi daerah diimplementasikan antara lain dengan pemekaran daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun pemekaran wilayah ternyata sering dipaksakan dan dipercepat, padahal persiapan segala aspek yang berhubungan dengan penetapan batas wilayah umumnya

belum matang. Akibatnya sering menimbulkan dampak konflik batas wilayah antar daerah-daerah yang dimekarkan.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 198 menjelaskan bagaimana cara menyelesaikan perselisihan antar daerah. Hal ini pun sangat ironis sekali karena persoalan batas wilayah atau sengketa 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. Misalnya Pasal 89 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, 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 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 yang 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.

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.

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.

Di Provinsi Sulawesi Utara sebagaimana dapat dibaca pada berita-berita *on-line* terdapat konflik batas wilayah, antara lain yaitu konflik batas wilayah antara Kabupaten Bolaang Mongondow (Bolmong) dengan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan (Bolsel) dan antara Kabupaten Minahasa dengan Kota Tomohon.. Konflik batas wilayah di Provinsi Sulawesi Utara masih tidak serta merta dapat secepatnya diselesaikan. Selain masalah administratif

batas wilayah, juga masalah sosiologis penduduk yang menyangkut masalah budaya (tanah adat), ekonomi, politik, dan agama.

Melihat bentuk-bentuk negara ditinjau dalam susunannya pada umumnya dalam ilmu negara membaginya kedalam 2 (dua) kemungkinan bentuk susunan negara, yaitu: Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi, dan 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 Kusnardi dkk (2000) mengutip C. F. Stone bahwa prinsip dari negara federal ialah: Bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Menurut Kusnardi dkk., (2000) dan Soehino (2000) 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.

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).

Kusnardi dkk., (2000) dan Soehino (2000) mengatakan 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, juga terdapat pembagian kekuasaan secara vertical yang berkaitan erat dengan hubungan pusat dan daerah.

Bangsa Indonesia melalui Undang-undang Dasar telah memilih negara Indonesia berbentuk negara kesatuan sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (1). Gerakan reformasi yang telah melahirkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah sentralisme kekuasaan yang selama sebelumnya berkembang pada masa orde baru. 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 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggantikan 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.

Berdasarkan tinjauan literatur dan peraturan perundang-undangan di atas, menunjukkan bahwa daerah-daerah melakukan pemekaran yang diharapkan mampu untuk menjawab persoalan bangsa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Namun setelah berjalannya waktu bersamaan dengan bergulirnya reformasi ternyata Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 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 vertikal yang timbul, baik itu persoalan politik, ekonomi, etnis, budaya, agama dan yang tak kalah menarik adalah persoalan batas wilayah. Batas wilayah belum diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga seringkali konflik batas wilayah 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". Dengan fenomena pengaturan batas wilayah tentu semakin sulit untuk dapat menyelesaikan persoalan batas wilayah. Dalam bukunya 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. 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 masalah-masalah sosial lain seperti kesenjangan ekonomi, kepentingan politik dan belum adanya kepastian hukum.

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 di antaranya 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 kerjasama 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 dimana 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.

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. 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.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Batas wilayah secara umum dapat diartikan sebagai pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain dalam suatu tempat tertentu. Batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah yang lain, pengertian ini merupakan pemaknaan yang sangat sempit sehingga belum mampu memberikan definisi yang dapat digunakan dalam sebuah karya ilmiah, namun demikian dengan pengertian ini akan mampu memberikan telaah yang setidaknya menjadi rumusan yang dapat didiskusikan lebih lanjut. Mengingat belum ada pengertian ilmiah dalam rangka mempermudah untuk menelaah lebih jauh mengenai konsep-konsep batas wilayah seperti bagaimana menentukan batas wilayah walaupun telah ada Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai dasar penentuan batas wilayah itu sendiri.

### **Saran**

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.

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 Undangundang 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.

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.

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*).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal, 2006. **Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer**. Andalas University Press, Padang.
- Afrizal, 2011. **Negara dan Konflik Agraria: Studi Kasus pada Komunitas Pusat Perkebunan Kelapa Sawit Berskala Besar di Sumatera Barat**. Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Andalas, Padang. <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/Negara%20dan%20Konflik%20Agraria.pdf> diakses tanggal 31 Oktober 2014.
- Bachriadi, D., 2001. **Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer**, dalam *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*: Lepera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Dwi Putro, W., 2011. **Perselisihan Hukum Modern Dan Hukum Adat Dalam Kasus Pencurian Sisa Panen Randu**. Jurnal Yudisia IV(02):113-129.
- Fauzi, G., 2012. Mendagri Minta Selesaikan Konflik Perbatasan. Jumat, 13 April 2012 | 7:19 Investor Daily. <http://www.investor.co.id/home/mendagri-minta-selesaikan-konflik-perbatasan/33899> diakses tanggal 31 Oktober 2014.
- Haris, S., 2006. **Desentralisasi dan Otonomi Daerah**, LIPI Press, Jakarta
- Mahfud MD, 2001. **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, PT Rineka Cipta, Jakarta,
- Kusnardi M., dkk, 2000. **Ilmu Negara**. Gaya Media Pratama Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.
- Pramono S., dan S. Berindra, 2006. "Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Muja'rab", Kompas Edisi Rabu 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), Jakarta
- Riwukaho, R., 1980. **Otonomi yang Titik Beratnya di Letakkan Pada Daerah TK II**, UGM, Yogyakarta.
- Sabarno, S., 2001. **Kebijakan/Strategi Penataan Batas dan Pengembangan Wilayah Perbatasan**, <http://www.depdagri.go.id> diakses tanggal 31 Oktober 2014.
- Sianturi, E.M.T., dan Nafsiah, SP., 2006. **Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia**. [http://www.buletinlitbang\(cl/depghan.go.id](http://www.buletinlitbang(cl/depghan.go.id) diakses tanggal 31 Oktober 2014..
- Sidharta, B. A., 2008. **Struktur Ilmu Hukum Indonesia**. Fakultas Hukum Universitas Parahyangan. Bandung.
- Soehino, 2000. **Ilmu Negara**. Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, S., 2003. **Sosiologi Suatu Pengantar**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sri Sumantri dan B. R Saragih, 1993. **Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 tahun Kembali Ke Undang Undang Dasar 1945)**, Jakarta Pustaka Sinar Harapan.
- Susetyo, B., 2004. **Hancurnya Etika Politik**. Kompas, Jakarta.
- Yusgiantoro, P., 2011. **Pemerintah Serius Benahi Konflik di Daerah Perbatasan**. <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=4211> diakses tgl 31 Oktober 2014
- Peraturan PerUndang-Undangan :**
- Undang-undang No.69 Tahun 1958 tentang Pembentukan daerah – daerah tingkat II dalam wilayah dalam wilayah Daerah Tingkat I Bali – NTB dan NTT.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

**Berita On-Line :**

Penyelesaian Batas Mitra-Boltim Mengacu UU Pemekaran dan Data Bakosurtanal, Posted by rul Berita Utama, Politik dan Pemerintahan Minggu, 16 September 2012 21:33 diakses tgl 31 Oktober 2014. <http://beritamanado.com/berita-utama/penyelesaian-batas-mitra-boltim-mengacu-uu-pemekaran-dan-data-bakosurtanal/124980//>

Pemkab Mitra Kawal Proses Penyelesaian Batas Wilayah, Posted by hanny Mitra Minggu, 30 September 2012 8:08 diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://beritamanado.com/mitra-rataan/pemkab-mitra-kawal-proses-penyelesaian-batas-wilayah/128005//>

Kabupaten Mitra Tak Masuk Proyeksi Pembangunan Sulut, Minggu, 9 Desember 2012 22:45 diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://beritamanado.com/mitra-rataan/kabupaten-mitra-tak-masuk-proyeksi-pembangunan-sulut/146062//>

Status Desa Rok-rok di Kelurahan Tendiki Rentan Konflik, Posted by ayk Kota Bitung Kamis, 7 Juni 2012 16:03 diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://beritamanado.com/kota-bitung-2/status-desa-rok-rok-di-kelurahan-tendiki-rentan-kinflik/103040//>

**Sekprov Sulut : Tapal Batas Minut-Bitung Jadi Prioritas Pemprov.** Tribun Manado - Rabu, 5 Oktober 2011 20:07 WITA diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://manado.tribunnews.com/2011/10/05/sekprov-sulut-tapal-batas-minut-bitung-jadi-prioritas-pemprov>

**DPRD Bitung Berguru Penyelesaian Tapal Batas di Mitra.** Tribun Manado - Kamis, 11 Oktober 2012 22:24 WITA diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://manado.tribunnews.com/2012/10>

[/11/dprd-bitung-berguru-penyelesai\\_ an-tapal-batas-di-mitra](#)

**Minsel Selesaikan Dua Masalah Batas Wilayah.** Tribun Manado - Senin, 22 Oktober 2012 20:56 WITA diakses tgl 31 Oktober 2014 <http://manado.tribunnews.com/2012/10/22/minsel-selesaikan-dua-masalah-batas-wilayah>