

Persoalan Batas Wilayah Administrasi di Era Otonomi Daerah

Oleh : Dr. Sodjuangon Situmorang, M.Si.

10

Latar Belakang

Setelah ditetapkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana tertuang pada pasal 4, pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang. Ruang lingkup materi yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Daerah mencakup—antara lain—wilayah dan batas. Selanjutnya, UU tentang Pembentukan Daerah mengamanatkan, penetapan batas wilayah secara pasti di lapangan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Seperti kita ketahui, isu utama mengenai perlunya penegasan batas daerah secara pasti di

lapangan mengemuka pada saat mulai berlakunya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut menuntut pemerintah daerah (pemda) untuk berperan aktif dalam mengeksploitasi dan mengeksplorasi sumber daya yang ada di daerahnya. Ketersediaan dan kemampuan daerah untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada di daerah, menjadi salah satu faktor penentu bagi daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

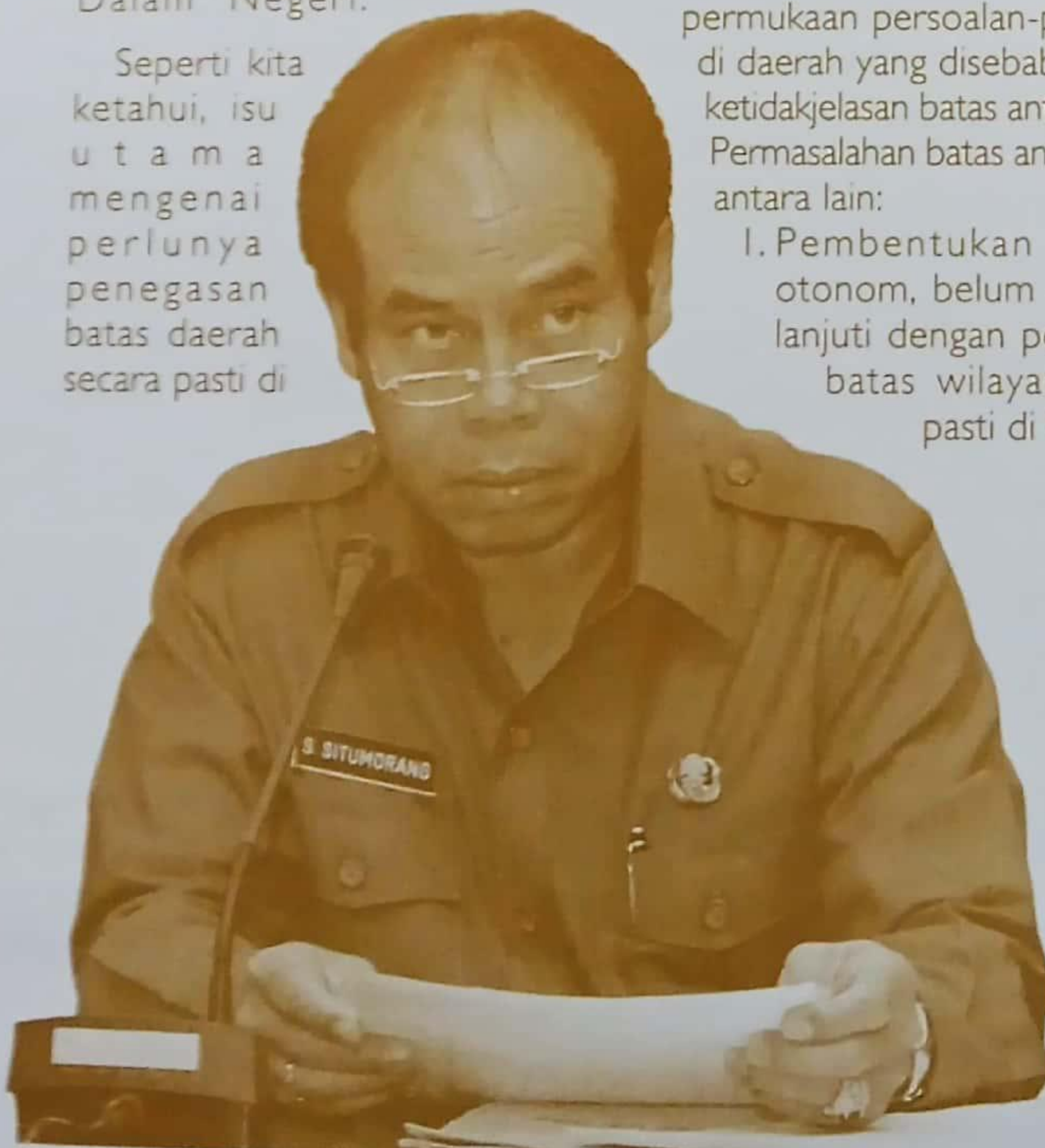
Akhir-akhir ini muncul ke permukaan persoalan-persoalan di daerah yang disebabkan oleh ketidakjelasan batas antardaerah. Permasalahan batas antardaerah antara lain:

1. Pembentukan daerah otonom, belum ditindaklanjuti dengan penetapan batas wilayah secara pasti di lapangan

2. Batas daerah menjadi sangat penting di era otonomi, karena luas wilayah daerah merupakan salah satu unsur dalam menentukan perhitungan DAU dan bagi hasil SDA.
3. Pemda untuk mewujudkan kemandiriannya, cenderung melakukan eksploitasi dan eksplorasi SDA di wilayahnya secara besar-besaran. Hal ini apabila SDA tersebut berada di wilayah perbatasan, maka akan menjadi permasalahan batas daerah karena tidak jelasnya batas daerah (belum dilakukan penetapan dan penegasan batas daerah secara pasti di lapangan).

Selain oleh hal-hal di atas, permasalahan batas daerah juga muncul karena adanya pemekaran wilayah, yang awalnya diamanatkan dalam UU No. 22/1999, yang memberikan peluang bagi adanya pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Sejak ditetapkannya PP No. 129/2000 tentang Persyaratan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah telah terjadi penambahan daerah otonom baru hingga mencapai lebih dari 100 kabupaten/kota di Indonesia. Saat ini, jumlah kabupaten/kota di Indonesia mencapai



440 kabupaten/kota. Sedangkan pada sisi lainnya, belum ada kasus penghapusan dan penggabungan daerah. Penambahan daerah otonom baru dimulai sejak ditetapkannya UU No. 22/1999, ini terhitung cukup besar jika dibandingkan dengan penerapan UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Pada umumnya, alasan pengusulan pembentukan daerah otonom baru adalah sebagai solusi atas ketertinggalan pembangunan suatu wilayah karena rentang kendali pemerintahan daerah yang sangat luas dan kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan publik.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya, proses pembentukan daerah baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politik, kemauan sebagian kecil elit daerah, dan belum mempertimbangkan aspek-aspek lain selain yang disyaratkan melalui PP yang ada. Selain itu, terbentuknya daerah otonom baru setiap tahunnya akan membebani anggaran negara karena meningkatnya belanja daerah untuk keperluan penyusunan kelembagaan dan anggaran rutinnya sehingga pembangunan di daerah otonom lama (induk) dan baru tidak mengalami percepatan pembangunan yang berarti. Pelayanan publik yang semestinya meningkat setelah adanya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah), tidak dirasakan oleh masyarakatnya bahkan di beberapa daerah kondisinya tetap seperti semula.

Dari hasil pemantauan dan evaluasi ke daerah, menunjukkan bahwa penerapan dan pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah) belum sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu:

- a. Masih rendahnya upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

- b. Masih rendahnya percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi.
- c. Masih lemahnya percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah.
- d. Masih lemahnya percepatan pengelolaan potensi daerah.
- e. Masih ditemui adanya gangguan keamanan dan ketertiban.

Pengelolaan Batas Wilayah Administrasi Sebelum Era Otonomi Daerah

Sebelum lahirnya UU No. 22/1999, penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 5/1974 memakai prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Pada masa itu hanya sebagian kecil urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Demikian juga halnya dengan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya di wilayah perbatasan antardaerah, berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini antara lain dapat kita lihat pada pengelolaan hutan dan kelautan di mana dalam pemberian berbagai perizinan menjadi kewenangan pusat.

Selama itu, daerah tidak dapat berbuat banyak terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang ada di daerahnya. Keterlibatan daerah dalam pemanfaatan sumber daya hanyalah dalam skala kecil. Di bidang kehutanan, masyarakat hanya bisa memanfaatkan hasil hutan secara kecil-kecilan, seperti rotan atau kayu api, sedangkan pengelolaan hutan dalam skala besar didominasi oleh perusahaan yang memiliki HPH yang diterbitkan oleh pusat. Demikian halnya di bidang kelautan, masyarakat hanya terlibat dalam penangkapan ikan, pengambilan rumput laut, mutiara, dan lain sebagainya dalam skala kecil.

Sedangkan hak untuk pengelolaan dan pemanfaatan kelautan dalam skala besar berada pada pengusaha besar.

Hal tersebut telah mengakibatkan arti strategis batas daerah menjadi tidak penting, dan kurang mendapat perhatian secara maksimal. Seperti kita ketahui bahwa dalam setiap UU pembentukan daerah otonom dalam lampirannya hanya menentukan batas-batas baik secara verbal maupun koordinat. Bila batasnya berupa batas alam seperti sungai, gunung, atau danau, biasanya disebutkan nama-namanya. Sebaliknya, bila batasnya bersifat *artificial* atau buatan maka ditentukan koordinatnya. Guna penegasan dan penetapan batas daerah otonom secara pasti dan mengikat, di lapangan perlu dilakukan pengukuran sesuai perintah UU pembentukan. Hasil pengukuran batas daerah otonom tersebut ditegaskan dan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Pengelolaan Batas Wilayah Administrasi di Era Otonomi Daerah

Adanya kejelasan dan kepastian batas daerah pada era otonomi daerah saat ini memiliki arti penting dan strategis apabila dibandingkan pada era sebelumnya. Kejelasan dan kepastian batas daerah saat ini diibaratkan sebagai suatu sertifikat kepemilikan atas tanah bagi seseorang atau badan hukum. Dengan adanya sertifikat tersebut maka seseorang atau badan hukum mempunyai keleluasaan dan kewenangan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi atas lahannya. Begitupun dengan kejelasan batas daerah, dengan adanya kejelasan dan kepastian batas daerah, maka daerah yang bersangkutan mempunyai otoritas dan kewenangan baik untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi maupun menjaga keamanan daerahnya.

Kita mengakui adanya tuntutan

kejelasan dan kepastian batas daerah adalah sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, melalui lahirnya UU No. 22/1999. Selain diberikannya kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya, melalui UU tersebut juga telah memberikan peluang bagi adanya pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah, sekarang ini tampaknya pemekaran menjadi alternatif yang banyak dipilih oleh daerah. Daerah beranggapan bahwa pemekaran daerah dapat menjadi senjata ampuh untuk mengentaskan kemiskinan dalam mengejar pembangunan yang sesungguhnya. Ini dapat menjadi pedoman yang berharga apabila masyarakat telah siap menerimanya, tetapi akan dapat menjadi malapetaka bila sebaliknya yang terjadi. Yakni, munculnya konflik antar-daerah yang disebabkan oleh masih kurang jelas dan tegasnya perbatasan antardaerah.

Dalam pengelolaan batas wilayah administrasi di era otonomi daerah saat ini, beberapa pokok permasalahan yang senantiasa timbul ke permukaan dan solusi alternatif dalam penyelesaiannya serta arah kebijakan ke depan dalam pemecahan masalah batas wilayah adalah sebagai berikut:

1. Pokok Masalah Batas Wilayah secara faktual, sebagian besar provinsi, kabupaten, dan kota belum melakukan penegasan batas daerahnya, sebagaimana diamanatkan UU Pembentukan Daerah. Belum dilaksanakannya penentuan batas secara pasti di lapangan berpotensi menimbulkan permasalahan, antara lain:

- a. Konflik batas antardaerah akibat perebutan SDA yang terdapat di wilayah perbatasan.
- b. Kendala dalam melakukan pendaftaran pemilih dalam rangka penyelenggaraan

pemilu dan pilkadasung.

c. Kendala dalam mengeluarkan perijinan pengelolaan SDA, surat keterangan dan bukti hak atas tanah di wilayah perbatasan.

d. Kendala dalam penyusunan tata ruang daerah.

Permasalahan lain yang muncul akibat adanya pemekaran wilayah adalah munculnya konflik antardaerah yang disebabkan oleh masih kurang jelas dan tegasnya perbatasan antardaerah. Potensi konflik pada umumnya dipicu akibat adanya potensi SDA yang menjadi rebutan yang diklaim oleh masing-masing daerah masuk dalam teritorial wilayahnya. Hal tersebut telah menyebabkan munculnya masalah-masalah baik yang bersifat klasik maupun masalah baru di kawasan perbatasan, seperti:

a. Terjadinya perbedaan pendapat/persepsi antara kedua daerah yang berbatasan atas desa-desa yang bersinggungan dengan batas daerah tetangganya.

b. Sebagian masyarakat menyampaikan aspirasinya menolak masuk pada daerah yang dimekarkan atau sebaliknya.

c. Perbedaan yang tertulis pada batang tubuh UU Pembentukan Daerah dengan peta sebagaimana lampiran UU Pembentukan Daerah.

d. Ketidakkonsistenan antara UU Pembentukan Daerah yang satu dengan UU Pembentukan Daerah lainnya.

e. Terjadinya perbedaan luas wilayah yang dicantumkan dalam UU Pembentukan Daerah dengan luas wilayah

hasil pemetaan pada saat penegasan batas.

f. Terdapat indikasi peningkatan pembentukan/pemekaran kecamatan. Kecenderungan ini tidak menutup kemungkinan sebagai persiapan pembentukan kabupaten/kota dan provinsi baru di masa mendatang.

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas, apabila tidak segera diselesaikan, maka akan sangat berpengaruh terhadap aksesibilitas dan percepatan kinerja aparatur dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Beberapa permasalahan yang berpotensi mempengaruhi kinerja aparatur yang diakibatkan oleh permasalahan batas antardaerah adalah:

a. Tidak adanya kejelasan dan kepastian hukum bagi aparatur dalam mengambil dan mengimplementasikan kebijakan dalam melakukan eksploitasi dan eksplorasi sumber daya yang ada di daerah.

b. Terganggunya pelayanan kepada masyarakat bahkan mungkin bisa terabaikan, khususnya bagi warga masyarakat yang berdomisili di sekitar daerah perbatasan (saling lempar tanggung jawab).

c. Memunculkan potensi konflik antardaerah dan masyarakat yang berakibat terganggunya ketentraman dan ketertiban umum di daerah, dengan munculnya berbagai tuntutan dan penyampaian aspirasi yang cenderung bersifat anarkhis.

d. Perlunya kearifan lokal yang diprakarsai oleh aparatur guna meredam dampak yang lebih luas dari permasalahan tersebut di

atas baik terhadap pemerintah daerah yang bertikai maupun terhadap masyarakat yang menjadi korban dari permasalahan yang muncul akibat belum tegas dan pastinya batas antardaerah.

Dari pokok-pokok permasalahan yang mengemuka sehubungan dengan permasalahan batas antardaerah, solusi utama yang diperlukan guna meminimalkan permasalahan tersebut adalah adanya peran aktif aparatur baik aparatur pemerintah pusat maupun aparatur pemda dalam meminimalkan dan menyelesaikan setiap permasalahan yang muncul akibat ketidakpastian batas antardaerah. Guna memfasilitasi penyelesaian permasalahan batas antardaerah, Depdagri telah menerbitkan Permendagri No. 1/2006 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Daerah. Tujuan penerbitan Permendagri tersebut adalah untuk memberikan pedoman secara teknis mengenai tata cara penetapan dan penegasan batas baik batas daerah yang ada di darat maupun batas daerah yang ada di laut.

2. Solusi dan Alternatif/ Pendekatan Penyelesaian Masalah Batas Wilayah Administrasi

Dalam konsep pembangunan modern, hal utama yang perlu dibina sebagai prasyarat utama pembangunan adalah keterampilan masyarakat, yakni adanya semacam keinginan untuk maju (*need for achievement*). Dengan berhasilnya nilai-nilai kemajuan ini ditumbuhkan di masyarakat maka pemerintah tinggal

mengarahkan ke mana pembangunan itu akan dibuat. Tentunya pekerjaan semacam ini sangat berat dan niscaya dapat ditumbuhkan dalam waktu yang sangat singkat. Tetapi keberhasilan dalam menumbuhkan spirit itu akan menjadi daya topang pembangunan yang diharapkan.

Pada hakekatnya, pemekaran di suatu daerah bukan untuk menimbulkan pertikaian di daerah perbatasan, melainkan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan acuan UU tentang pembentukan daerah otonom perlu dilakukan penegasan dan penetapan batas daerah secara pasti di lapangan melalui suatu aturan dengan melibatkan instansi terkait yang dilakukan secara sistematis dan terkoordinir. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus mempertimbangkan faktor-faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah tersebut menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan pembentukan daerah dan pemberian otonomi daerah.

Sesuai UU No. 32/2004, telah dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) melalui PP No. 28/2005. DPOD bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada

Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah yang terkait dengan:

- a. Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
- b. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemda.
- c. Penilaian kemampuan provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Untuk menetapkan pembentukan daerah yang baru, kiranya perlu dipertimbangkan, hal-hal sebagai berikut:

- a. Setiap pembentukan daerah otonomi baru harus dilengkapi peta wilayah administrasi yang ditandatangani kepala daerah dan Ketua DPRD daerah induk. Khusus untuk kabupaten/kota harus diketahui gubernur.
- b. Dalam penetapan UU pembentukan ataupun penggabungan daerah, perlu dilaksanakan penegasan dan penetapan batas daerah yang jelas dan pasti di lapangan, dengan mengikuti kaidah-kaidah yang memenuhi standard kartografi. Hal ini dilakukan untuk menghindari konflik yang mungkin timbul di kemudian hari akibat adanya perbedaan pendapat antara kedua daerah yang berbatasan atas desa-desa yang bersinggungan dengan batas daerah.
- c. Mencermati kebenaran aspirasi masyarakat yang menghendaki pembentukan daerah terutama aspirasi masyarakat desa yang bersinggungan langsung dengan batas daerah dan masyarakat yang berada di pulau-pulau.

- d. Memanfaatkan data wilayah administrasi pemerintahan yang ditetapkan setiap tahun oleh Mendagri sebagai acuan, sehingga tidak memunculkan desa atau kecamatan fiktif dalam penetapan UU pembentukan daerah.
- e. Perlu adanya suatu formula kebijakan yang dapat menentukan secara ideal jumlah provinsi, kabupaten, dan kota secara keseluruhan yang membagi

Sedangkan program dan kegiatan yang dilakukan adalah:

1. Program pengembangan wilayah, dengan kegiatan:
 - a. Penyusunan regulasi:
 - 1) RPP/Perpres tentang Penegasan Batas Daerah, sebagai tindak lanjut UU tentang Pembentukan Daerah.
 - 2) RPP tentang Pedoman Penetapan Luas Wilayah Daerah Kepulauan atau Gugusan Pulau-Pulau, sebagai amanat

untuk kegiatan penetapan batas daerah secara pasti di lapangan terbatas sedangkan dana yang diperlukan untuk kegiatan tersebut relatif cukup besar, maka kegiatan penetapan batas daerah secara pasti dilakukan secara bertahap.

- b. Fasilitasi koordinasi dan sosialisasi kebijakan batas daerah
Kegiatan penetapan batas daerah menjadi sangat strategis di era otonomi, namun juga merupakan

pemekaran di suatu daerah bukan untuk menimbulkan pertikaian

wilayah Indonesia, yang didukung dengan memperhatikan cakupan luas wilayah, jumlah penduduk, pendekatan pelayanan, kemampuan anggaran negara dan pendekatan keamanan serta politik baik bersifat nasional maupun untuk antisipasi pengaruh global.

Arah Kebijakan ke Depan

Dalam rangka penentuan batas daerah secara pasti di lapangan sesuai dengan amanat UU tentang Pembentukan Daerah terhadap penegasan batas daerah secara sistematis dan terkoordinasi, Depdagri telah menerbitkan Permendagri No. 1/2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mempercepat penetapan batas wilayah/daerah, langkah yang dilakukan antara lain adalah fasilitasi percepatan penyelesaian batas wilayah administrasi antardaerah, serta fasilitasi penataan batas wilayah administrasi pemerintahan pada daerah otonom baru.

penjelasan pasal 4 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Fasilitasi penyelesaian permasalahan/ konflik perbatasan antardaerah dengan fokus:
 - 1) Kabupaten Polmas dengan Kabupaten Mamasa.
 - 2) Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam.
 - 3) Kabupaten Bungo dengan Kabupaten Tebo.
 - 4) Kabupaten Halmahera Utara dengan Kabupaten Halmahera Barat.
2. Program batas daerah, dengan kegiatan:
 - a. Penetapan dan penegasan batas daerah
Meningat jumlah daerah otonom (33 provinsi, 440 kabupaten/kota) dan alokasi dana APBN dan APBD

kegiatan yang sangat krusial, karena dapat menimbulkan konflik perbatasan, apabila di wilayah perbatasan tersebut terdapat SDA potensial sedangkan batas daerah secara pasti belum ditetapkan (tidak jelas).

Dalam operasionalnya, pelaksanaan penetapan dan penegasan batas daerah dilakukan secara terkoordinasi dengan dibentuk Tim Penetapan dan Penegasan Tingkat Pusat dan Tim Penetapan dan Penegasan Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Keanggotaan tim tersebut melibatkan instansi terkait, yaitu, Bakosurtanal, Dittopad TNI AD, dan Dishidros TNI AL.

Penulis adalah:
Direktur Jenderal Pemerintahan Umum
Departemen Dalam Negeri