

DR. BAHARUDDIN HI. M. ABDULLAH, SH,MH

**PENYELESAIAN SENGKETA DAERAH INDUK
DENGAN DAERAH PEMEKARAN DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**



*Penyelesaian Sengketa Daerah Induk Dengan Daerah
Pemekaran Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*

@ DR. BAHARUDDIN HI.M.ABDULLAH. SH,MH

ISBN :
Cetakan : I, September 2018
Editor : Anis Atika, SE, ME
Reviewer : Dr. Abusanmas, SH, MH

Diterbitkan oleh
PENERBIT ANUGRAH
Jl. Dewi Sartika No. 22 Cipayung Ciputat Tangerang Selatan
0878-4128-5008

@ Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Alloh SWT karena atas ridho-Nya penulis dapat menyusun dan menghadirkan buku ini di hadapan para pembaca semuanya. Buku ini penulis susun sebagai wujud kontribusi penulis terhadap usaha pemekaran daerah atas daerah induk yang ada di Indonesia.

Di mana didalam usaha pemekaran daerah tentunya banyak kendala dan hambatan ataupun permasalahan yang mungkin akan timbul yang mana tetap harus diselesaikan agar usaha pemekaran bisa terlaksana sesuai yang telah direncanakan. Salah satu alternatif pemilihan strategi didalam penyelesaian permasalahan yang mungkin akan timbul didalam usaha pemekaran daerah, seperti konflik pemekaran daerah di Maluku Utara.

Namun demikian, tentunya penulis sangat menyadari atas segala kodrat penulis sebagai manusia biasa yang merupakan makhluk yang tidak sempurna sehingga penulis pun sadar pasti terdapat banyak kekurangan didalam penulisan buku ini. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritikan membangun untuk terciptanya kesempurnaan tulisan penulis ke depannya.

Akhir kata penulis juga ingin menyampaikan banyak terima kasih kepada istri tercinta dan juga kepada ananda tersayang yang telah memberikan kebahagiaan dalam hidup ini dan seluruh keluarga semuanya yang senantiasa memberikan semangat demi terselesaikanya penulisan buku ini.

Ternate, Februari 2018

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar_iii

Bab I Pemekaran Wilayah_1

Bab II Desentralisasi dan Pemekaran Daerah_15

- A. Desentralisasi dan Otonomi Daerah_15
- B. Pemekaran Daerah_19
- C. Dasar Hukum Pemekaran_29
- D. Batas Wilayah_36

Bab III Negara Hukum Dan Konflik Pemekaran Daerah_40

- A. Negara Hukum Indonesia_40
- B. Konflik_44
- C. Konflik Dalam Rangka Otonomi Daerah_73
- D. Implikasi Terhadap Kewenangan
Penyelenggaraan Pemerintahan_92
- E. Implikasi Terhadap Hak Politik Masyarakat_93
- F. Implikasi Terhadap Pelayanan Publik_95

Bab IV Teori Konflik_97

- A. Teori Konflik_97
- B. Teori Penyelesaian Sengketa_101
- C. Teori Kewenangan_106

Bab V Latar Belakang Sengketa Pemekaran Daerah_116

- A. Batas Wilayah_116
- B. Aset Daerah_134
- C. Penyelesaian Sengketa Pemekaran
Daerah_147
- D. Upaya Penyelesaian Sengketa Non
Hukum_193

- E. Model Ideal Penyelesaian Sengketa
Pemekaran Daerah_202
- F. Evaluasi Pemekaran Daerah_209

Daftar Pustaka_227

Indeks_

Biodata Penulis_

*Penyelesaian Sengketa Daerah Induk Dengan Daerah Pemekaran
Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*

BAB I

PEMEKARAN WILAYAH

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pemecahan wilayah, dari sebuah wilayah provinsi, kabupaten, ataupun kota menjadi lebih dari satu wilayah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18 B ayat (1) bahwa, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan daerah otonom baru memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam UU No. 32 Tahun 2004 (direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemekaran daerah dapat berupa penggabungan dari beberapa daerah atau bagian daerah yang berdekatan atau pemekaran dari satu daerah menjadi lebih dari satu daerah. Sedangkan secara substansi, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban untuk mewujudkan keserasian pembangunan antar pusat dan daerah. Selain itu diatas, pemekaran daerah dapat dijadikan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal sesuai potensi dan cita-cita daerah.

Pemerintah pusat, proses pembahasan pemekaran wilayah yang datang dari berbagai daerah melalui dua tahapan besar yaitu proses teknokratis (kajian kelayakan teknis dan administratif), serta proses politik karena selain harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR.

Pemekaran wilayah kabupaten atau kota secara khusus di Propinsi Maluku Utara berkembang secara pesat seperti di Kabupaten Halmahera Utara ini merupakan daerah hasil pemekaran dari Kabupaten Halmahera Barat.¹ Kabupaten Halmahera Utara dengan pusat pemerintahan berada di Tobelo, dibentuk berdasarkan UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara di Propinsi

¹. Kabupaten Halmahera Barat adalah Kabupaten Maluku Utara yang mengalami perubahan nama sekaligus Ibukotanya di pindahkan ke Jailolo. Sebagaimana Pasal 9 UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara.

Maluku Utara, yang telah diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia atas nama Presiden Republik Indonesia pada tanggal 31 Mei Tahun 2003. Kabupaten Halmahera Utara merupakan wilayah hasil pemekaran dari Kabupaten Halmahera Barat.

Pembentukan daerah baru secara otomatis menyebabkan perubahan tata ruang batas wilayah. Persoalan penentuan luas dan tapal batas daerah serta keberatan dari daerah induk untuk menyerahkan beberapa wilayah yang ada kepada daerah baru merupakan persoalan pelik yang dapat berpotensi memicu konflik antar daerah. Aspek sosiologis dan budaya dalam pembentukan daerah memiliki peran penting yang dapat meminimalisasi adanya resistensi dari pihak berseberangan. Karena pada prinsipnya keberadaan sebuah wilayah tidak bisa dilepaskan dari komunitas yang menempatinnya dengan konstruksi sosial dan budaya yang telah dijalani dalam rentang waktu yang lama. Wilayah menyediakan sumberdaya yang dibutuhkan oleh komunitas dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu pembentukan daerah baru, selain berkurangnya otoritas politik, juga berarti hilangnya sumberdaya lokal dan infrastruktur yang menjadi daya dukung terhadap kehidupan sehari-hari.

Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan

Undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah.

Konflik lintas daerah yang melibatkan institusi pemerintahan, dapat berjalan dalam bingkai yang rasional, sehingga akan relatif dapat dicarikan resolusinya. Konflik akan meluas dan eskalatif, apabila hal tersebut berlangsung berlarut-larut. Akan muncul peluang bagi aktor-aktor yang sengaja memanfaatkan konflik lintas daerah tersebut untuk kepentingan politiknya. Konflikpun akan berjalan secara *absurd* tatkala telah menyentuh wilayah tradisional dan primordialisme kedaerahan. Konflik tidak lagi terjadi antar institusi pemerintahan yang bersifat vertikal, namun telah turun menjadi konflik horisontal yang memobilisasi massa dari kedua daerah yang bertikai. Seperti kasus pemekaran Kabupaten Halmahera Utara yang ditolak Kabupaten Halmahera Barat.

Propinsi Maluku Utara juga tidak terlepas dari konflik daerah pemekaran yang terjadi antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara. Konflik ini sifatnya menahun karena semenjak terbentuknya Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2003 hingga saat ini, persoalan tidak kunjung usai. Masing-masing Pemerintah kabupaten

berupaya agar masyarakat di enam desa mau menjadi bagian dari wilayah kabupaten masing-masing. Meskipun sudah turun surat keputusan Mendagri pada tahun 2010 yang menegaskan bahwa enam desa masuk menjadi wilayah Kabupaten Halmahera Utara, belum juga ada tanda-tanda bahwa Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat akan menyerahkan wilayah enam desa kepada Kabupaten Halmahera Utara dengan sukarela serta masyarakat enam desa tidak ingin bergabung ke wilayah Kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara.

Pada tahun 1975 di wilayah Maluku Utara melalui kebijakan Pemerintah daerah melakukan transmigrasi lokal enam belas desa Kecamatan Makian pulau yang dipindahkan ke Kecamatan Kao. Sejak mendiami wilayah baru daratan Halmahera masyarakat Makian pulau menjalin hubungan baik dengan warga sekitarnya, termasuk dengan masyarakat Kao. kondisi ini terpelihara dengan baik ikatan perkawinan yang terjalin antar komunitas. Namun kondisi yang sudah terjalin baik ini akhirnya harus sirna ditelan zaman akibat kepentingan elit politik lokal untuk kekuasaan dan penguasaan dengan mendorong sebuah PP No. 42 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kecamatan Malifut dan selanjutnya akan diperjuangkan menjadi Kabupaten masa depan.

Kehadiran Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kecamatan Malifut justru memunculkan polemik berkepanjangan yaitu penolakan masyarakat enam desa Kecamatan Jailolo untuk bergabung dengan Kecamatan Malifut. Hal yang sama pula ditunjukkan

oleh masyarakat lima desa Kecamatan Kao. Penolakan ini dilakukan dengan alasan proses pemekaran atau penggabungan wilayah tidak melalui jaring aspirasi masyarakat. Munculnya PP No. 42 Tahun 1999 dan kehadiran UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara ini dianggap sebagai pemicu sengketa yang terjadi pada enam desa yang diperebutkan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dengan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara hingga saat ini.

Permasalahan batas wilayah Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan Pemerintah kabupaten Halmahera Barat terkait enam desa yaitu desa Bobaneigo, desa Tetewang, desa Gamsungi, desa Pasir Putih, desa Dum-dum dan desa Akelamo Kao sampai saat ini belum tuntas penyelesaiannya. Padahal, masalah ini sudah sejak beberapa tahun lalu terjadi. Kondisi ini, bisa membahayakan warga jika berkepanjangan. Akibat permasalahan ini, tak terhitung berapa kali terjadi tawuran antar warga dari kedua wilayah ini yang nyaris menimbulkan korban jiwa. Warga pun meminta kasus ini harus segera diselesaikan, sebelum memakan korban jiwa. Untuk menghindari sengketa, Pemerintah Provinsi Maluku Utara dalam hal ini gubernur harus segera mengambil keputusan menyelesaikan masalah ini. kedua pemerintahan wilayah yang bermasalah harus lapang dada menerima keputusan pemerintah provinsi.

Akibat dari pemekaran ini, persoalan yang mencuat sejak tahun 2004 ini kembali melanda dua pemerintahan yakni Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat sendiri dengan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Persoalan

tapal batas yang berada persis di wilayah enam desa yang saat ini diperebutkan, sedianya sudah berlangsung selama kurun waktu lima belas tahun dan sampai sekarang pun belum ada titik penyelesaiannya.

Persoalan yang diakibatkan dengan adanya PP No. 42 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kecamatan Malifut, dan UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, tapal batas kedua Kabupaten ini pun menjadi rancau. Pasalnya enam desa tersebut secara dejure masuk dalam wilayah hukum Pemerintah kabupaten Halmahera Utara, akan tetapi secara defakto masuk dalam wilayah Kabupaten Halmahera Barat.

Tarik menarik tapal batas di enam desa ini, membuat kedua Pemerintah kabupaten akhirnya menjadikan enam desa itu menjadi Kecamatan. Pada tahun 2005 Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat melalui Peraturan Daerah (PERDA) membentuk Kecamatan Jailolo Timur berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2005 tentang Pembentukan Kecamatan Jailolo Timur. Sementara Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara sendiri enam desa dibentuk menjadi Kecamatan Kao Teluk berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) No. 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan Kecamatan Kao Teluk.

Hal penting lainnya yang berhubungan dengan penentuan tapal batas pada saat pemekaran adalah berkenaan dengan asset. Asset dalam hal ini segala sesuatu (baik itu, tanah, gedung, sarana dan prasarana produksi dan ekonomi) yang harus dialihkan oleh pemerintah daerah yang mengalami pemekaran kepada daerah yang dimekarkan. Bagi

daerah yang mengalami pemekaran tentu saja akan mengalami kerugian sebab seluruh asset yang berada di daerah pemekaran yang selama ini membantu peningkatan pendapatan asli daerahnya akan diambil alih oleh daerah yang dimekarkan.

Daerah pemekaran baru juga mempunyai kepentingan untuk memiliki seluruh asset yang dimiliki akibat pemekaran tersebut karena memang telah disetujui oleh undang-undang untuk melakukan pengambilalihan seluruh asset yang berada di daerah yang mengalami pemekaran. Pindahan atau pengalihan seluruh asset dari daerah yang dimekarkan kepada daerah yang baru dimekarkan tidak semudah seperti yang tertulis dalam peraturan yang melingkupinya. Konflik asset daerah antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Pemerintah Kota Ternate. Asset antara pemerintah Halmahera Barat dengan Pemerintah Halmahera Utara dalam tahap penyelesaian, akan tetapi asset yang dimiliki pemerintah Halmahera Barat yang berkedudukan di Kota Ternate masih menjadi perdebatan hingga saat ini.

Sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.² Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan tidak lain berarti otonom, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah

².HAW. Wijaya. 2001. *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*, Rajawali Press, Jakarta. hlm.1.

tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar dasar otonomi.³

Implementasi UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang terakhir di Indonesia membawa dampak terhadap berbagai aspek kehidupan pemerintah dan masyarakat. Salah satu dampaknya adalah keinginan masyarakat dan daerah untuk menata wilayah administrasinya. Penataan wilayah secara konseptual mempunyai beberapa makna yakni pembentukan daerah baru, penggabungan beberapa daerah menjadi satu daerah baru, penghapusan suatu daerah dan pemekaran daerah yang merujuk pada penambahan luas daerah.

Batas wilayah memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena dampaknya sangat mempengaruhi berbagai kebijakan yang menyertainya. Untuk itu perlu ditata dengan baik dan bertanggung jawab, agar dapat tercipta tertib administrasi pemerintahan. Konsep perbatasan wilayah menjadi topik yang menarik karena berkaitan erat dengan gagasan kekuasaan. Bahkan perselisihan antar bangsa juga kerap terjadi karena masalah perbatasan, yang tidak jarang berujung pada konflik dan peperangan. Perbatasan berkaitan erat dengan aspek keruangan, dimana aspek ini mengacu pada sumber daya ekonomi yang menjadi penyangga kehidupan masyarakat

³. Ni'matul Huda. 2008. *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)* Pustaka Pelajar, Jakarta. hlm.5

atau bangsa. Tidak jarang daerah perbatasan yang mengandung kekayaan sumber daya alam mengundang klaim dan pencaplokan wilayah yang memerlukan penyelesaian diplomatik. Semua hal itu menimbulkan urgensi terkait penyelesaian batas wilayah, terutama batas daerah dalam Negara itu sendiri.

Dalam pidato kenegaraan di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) tanggal 11 Agustus 2011 Presiden Susilo Bambang Yudoyono menyatakan bahwa pemerintah perlu melakukan penataan kembali konsep pemekaran daerah. Pernyataan tersebut didukung oleh fakta sebagian besar daerah pemekaran justru membebani keuangan Negara. Hasil survey lembaga penelitian juga menunjukkan lebih dari 80 % daerah pemekaran belum dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat sehingga disimpulkan bahwa pelaksanaan pemekaran daerah belum mencapai tujuan otonomi daerah.⁴

⁴.Pemerintah menurut Presiden SBY,sudah menerima 178 daerah otonom baru. Sebanyak, 33 usulan di antaranya adalah usulan pembentukan provinsi baru, Bagi pemerintah, tingginya aspirasi pemekaran, kalau nantinya dipenuhi, dibutuhkan dana sangat besar untuk menghidupi daerah-daerah bersangkutan. Lihat, "Presiden Akui Banyak Masalah" *Kompas*, 24 Juni 2011. Pada waktu menyampaikan RAPBN 2012 di depan Rapat Paripurna DPR, 16 Agustus 2011, Presiden SBY mengatakan, penambahan daerah otonom baru, diiringi dengan pengalihan alokasi anggaran yang sesungguhnya diperuntukkan untuk kesejahteraan rakyat, menjadi alokasi untuk menutup kebutuhan rakyat, pembangunan fasilitas pemerintahan, belanja pegawai, dan keperluan lain bagi pemekaran daerah baru. Pemekaran daerah dianggap berdampak pada menurunnya alokasi riil dana alokasi umum. Bahkan, menurut Presiden SBY, pembiayaan ini terserap oleh penambahan jumlah pegawai yang kadangkala tidak sesuai kompetensi dan belanja modal digunakan untuk pembangunan rumah dinas, dan pembelanjaan lain

Fenomena tersebut telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini di sampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak.⁵Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan.⁶

Selain jabatan politik dan pemerintahan yang baru, adanya aliran dana yang begitu besarnya dari pusat kepada daerah, juga menjadi iming-iming bagi tuntutan pemekaran. Jika selama ini hanya menunggu pasokan dana daerah induk,

yang tidak tepat. Lihat “*Pidato Presiden RI Pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2012 beserta Nota Keuangannya*”, 16 Agustus 2011, Kementerian Sekretariat Negara RI, h. 35-36. Dalam dokumen Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2015, pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri memproyeksikan penambahan 11 provinsi dan 54 kabupaten/kota baru dalam rentang waktu 15 tahun ke depan, terhitung sejak tahun 2011. Dengan penambahan ini, pada tahun 2025 mendatang, Indonesia akan memiliki 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota, Lihat Masih Banyak Persoalan Menyangkut Kualitas Pemerintahan Daerah: Sekitar Desain Besar Pemekaran Daerah 2010-2025”, *Mimbar Asdeski* Vol. 4, No. 14, Februari – April 2011

⁵.Fitriani. Fitri.Hofman Bert Kaikase. 2005.*Unity In Diversity The Generation Of New Lokal Government In a Dezentralising Indonesia.Buletin Indonesia Economic Studie.hal.57.*

⁶.Ida Laode. 2005. *Permasalahan Pemekaran Daerah Di Indonesia*.Media Indonesia. Jakarta. 42.

sebuah daerah yang baru dimekarkan akan langsung mendapat suntikan dana dari induknya dan juga pusat. Komponen suntikan dana itu mencakup dana alokasi umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. DAU bisa saja lebih banyak turun ke daerah, tapi belum tentu berkorelasi langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Bukannya mensejahterakan publik tetapi justru menyejahterakan sebagian kecil elite. Selain itu, implikasi dari pemekaran wilayah adalah lahirnya sengketa baru pada tingkat lokal. Potensi sengketa akan terjadi jika aspirasi pemekaran wilayah tidak diakomodir dan dikelola dengan baik.⁷

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum baik *gemeeinschaft* maupun *geselchaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu.⁸ Pada kenyataannya menentukan titik-titik batas fisik dengan mengacu pada Undang-undang pembentukan daerah sering menimbulkan masalah karena masing-masing pihak tidak dengan mudah sepakat begitu saja mengenai titik-titik batas fisik yang ditentukan.⁹

⁷.Tri Ratnawati. 2010. *Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah Era Reformasi Kegagalan Otonomi Daerah ,dalam Jurnal Ilmu Politik No.21 AIPI dan Pustaka Pelajar*. Jakarta

⁸.Riwu Kaho Yosep.1980. *Otonomi Yang Titik Beratnya Diletakan Pada Daerah TK.II UGM*. Yogyakarta.

⁹.Thoha Miftah. 2001. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia Di Era Reformasi*. Prenada Media Group. Yogyakarta.

Pemekaran daerah 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. sengketa batas wilayah antar Kabupaten/kota dan antar propinsi misalnya, berdasarkan artikel yang telah dimuat pada *Harian Kompas* 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.¹⁰

Penolakan masyarakat enam desa Kecamatan Jailolo atas gagasan pemekaran atau pengabungan daerah. Aspirasi masyarakat enam desa dan lima desa yang sejak awal menolak untuk menjadi bagian dari wilayah kecamatan malifut akan tetapi di paksakan oleh pemerintah daerah untuk tetap menjadi bagian dari wilayah kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara. Penolakan ini juga di dasari dengan berbagai alasan diantaranya kedekatan emosional, historis dan identitas wilayah.

Namun penolakan dari enam desa ini tidak mendapat tanggapan apa-apa dari pemerintah. Dampak dari penolakan tersebut mengakibatkan terjadinya sengketa sosial akibat lambannya respon pemerintah atas aspirasi masyarakat enam desa, dampak selanjutnya masyarakat enam desa menolak

¹⁰ Direktorat Jenderal Pemerintahan. 2003. *Permasalahan Batas Wilayah (Kabupaten.Tebo dengan Kabupaten Bungo)*. Propinsi Jambi.

mendapat pelayanan dari Pemerintah Halmahera Utara dan hanya menerima pelayanan dari Pemerintah Halmahera Barat. Walaupun demikian realitasnya secara administratif wilayah enam desa menjadi bagian dari wilayah administrasi kecamatan malifut. Penolakan masyarakat enam desa ini didasari bahwa sejak awal mereka telah menolak bergabung dengan kecamatan Malifut, dengan dasar itulah, maka pemerintah kabupaten Halmahera Barat memberikan pelayanan kepada masyarakat enam desa.

Pertemuan untuk penyelesaian sengketa batas wilayah diadakan antara lain oleh Gubernur Maluku Utara, Kepala Bapeda, Sekda Maluku Utara, Ketua DPRD I, Bupati Halmahera Utara, Bupati Halmahera Barat, Sekda Halmahera Utara dengan pihak Departemen Dalam Negeri, aparat keamanan TNI dan Polri. Pemerintah akhirnya menyerahkan sengketa untuk di selesaikan oleh pemerintahan pusat dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, namun yang terjadi dilapangan hingga sekarang belum ada penyelesaiannya.

Dengan demikian maka isu ini sangat menarik dan layak untuk di teliti dan kemudian dianalisis secara mendalam. Judul penelitian ini adalah “ *Penyelesaian Sengketa Daerah Induk Dengan Daerah Pemekaran Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”

BAB II

DESENTRALISASI DAN PEMEKARAN DAERAH

A. Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bentuk sistempenyerahan urusan pemerintahan dan pelimpahan wewenangkepada daerah yang berada dibawahnya. Otonomi daerah adalahhak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur danmengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturanperundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah,otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekatpada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dariTuhan (Piliang, 2003). *Free will* inilah yang mendorong manusia untukmengaktualisasikan diri dan menggali seluruh potensi terbaik dirinyasecara maksimal. Berawal dari individu-individu yang otonom tersebutkemudian membentuk komunitas dan menjadi bangsa yang unggul.

Otonomi individu menjadi modal dasar bagi terbentuknya otonomipada level yang lebih tinggi. Otonomi daerah adalah manifestasi darikeinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensidaerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkankesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi daerahdipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakikidimana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah

tangganyasendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antardaerah. Untuk itu, otonomi daerah perlu diperkuat dengan peraturan yang jelas dan rambu-rambu yang disepakati bersama untuk menjamin keteraturan sosial dan mencegah timbulnya kerawanan sosial yang tidak perlu.

Otonomi daerah adalah wacana yang hangat dibicarakan dan diperdebatkan karena menyangkut bagaimana upaya negara untuk menyejahterakan rakyat. Di Indonesia, wacana otonomi daerah menguat di tahun 1990-an. Dalam kurun waktu cukup lama, Indonesia telah melaksanakan pemerintahan yang terpusat dengan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan kebijakan pemerintah. Sistem sentralistik yang mengakar kuat dan mendarah daging membuat isu desentralisasi atau otonomi daerah menjadi barang asing yang bahkan definisinya pun tidak mudah untuk dipahami. Meskipun keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan hubungan keuangan pusat-daerah sudah cukup meredam tuntutan aspirasi daerah.

Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai amandemen UU No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada daerah

otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Gagasan otonomi daerah merupakan konsep yang masih kabur. Para penggagas otonomi daerah tidak menjelaskan secara jernih konsep yang ditawarkannya, bahkan sekedar mendefinisikan konsep-konsep tersebut. Misalnya, sampai sejauh mana atau sampai sebatas mana otonomi yang seluas-luasnya itu; apakah yang dimaksud dengan federalisme dalam kerangka negara kesatuan adalah konsep yang dicampuradukkan atau penerapan konsep-konsep negara bagian untuk beberapa provinsi saja; apakah kekhususan dari otonomi khusus; apakah otonomi penuh berarti pemerintahan sendiri dalam artian pemerintah daerah memiliki hak dan kekuasaan penuh dalam menentukan arah dan tindakannya sendiri. Semuanya serba tidak jelas dan memicu diskusi yang lebih bersifat debat kusir. Bagaimana pun juga, otonomi merupakan kebutuhan, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara ditangani oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi, Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan.

Masing-masing wilayah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosiokulturalnya. Persoalan yang timbul dari keberagaman wilayah dan sosiokultural masyarakat pun tentunya akan sangat kompleks. Dari kenyataan ini saja dapat dinilai betapa otonomi daerah dan desentralisasi sistem pemerintah perlu dilakukan agar

persoalan dan aneka kompleksitas yang muncul tidak memberikan implikasi negatif terhadap integrasi.

Otonomi daerah merupakan sistem yang memungkinkan daerah untuk memiliki kemampuan mengoptimalkan potensi terbaik yang dimilikinya dan mendorong daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografis, dan sosial budayanya. Perkembangan daerah yang sesuai dengan karakteristiknya ini akan mengurangi kesenjangan antardaerah yang selama ini terakumulasi, dan pada akhirnya dapat mencegah disintegrasi bangsa. Ada dua pendekatan yang didasarkan pada dua proposisi. **Pertama**, pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan persoalan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. **Kedua**, seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat kecuali untuk persoalan-persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah. Yang pertama disebut sebagai pendekatan federalistik, sedangkan yang kedua sebagai pendekatan unitaristik.

Pada dasarnya, otonomi daerah bertujuan untuk membangun partisipasi yang seluas-luasnya agar potensi yang ada dapat berkembang secara optimal. Hanya saja, otonomi harus dibarengi dengan perbaikan-perbaikan yang mendasar, terutama pada sumber daya manusianya. Masyarakat dari berbagai level pada umumnya telah terbiasa pada sistem yang serba pasif dan hanya menunggu keputusan dari pemerintah pusat saja. Kebiasaan-kebiasaan yang dibangun sistem

sentralistik yang telah mendarah-daging dalam masyarakat inilah yang merupakan tantangan terbesar dalam pelaksanaan otonomi daerah.

B. Pemekaran Daerah

Pemekaran wilayah merupakan salah satu isu yang menarik untuk dicermati, sebab cenderung lebih kental didasari oleh kepentingan politik, sehingga pemekaran daerah senantiasa menjadi hal yang dinamis dan kontroversi. Pasca-Orde Baru, jumlah daerah yang dimekarkan meningkat cukup signifikan. Pada tahun 1998 terdapat 293 daerah Kabupaten/Kota terdiri dari 291 daerah induk dan dua daerah pemekaran.¹¹

Pada tahun 2006 jumlah daerah otonomi kabupaten/kota telah menjadi 450 terdiri 434 daerah induk dan 16 daerah pemekaran. Di lihat dari jumlah daerah, pemekaran terbanyak pada tahun 2003 (49 daerah), disusul tahun 1999 (43 daerah) dan (37 daerah) pada tahun 2001 dan tercatat hanya dibentuk 12 dan 16 daerah baru. Jadi keseluruhan dalam periode 1999 sampai 2006 terjadi pembentukan 159 daerah baru (kabupaten/kota). Jumlah lebih banyak dibandingkan periode 1956-1960, yang hanya terjadi pembentukan daerah baru. Jumlah daerah masih mungkin bertambah jika tidak ada pencegahan berupa regulasi pembentukan daerah yang lebih ketat. Puluhan usulan pemekaran sudah masuk di Jakarta dan sudah di proses di DPR. Di penghujung tahun ini, muncul kehendak dari elit politik agar dihentikan sementara (moratorium) setiap usulan

¹¹ .Soetandoyo Wignosubroto dkk.2005. *Pasang surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*. Institut For Local Development Jakarta. Hal.3

kebijakan pemekaran daerah. Pihak terkait (pemerintah, DPR dan DPD) telah sepakat akan hal ini. Maraknya tuntutan pemekaran daerah otonom, lanjutnya sesungguhnya merefleksikan harapan masyarakat akan perbaikan kesejahteraan. Pola pembangunan selama ini belum mampu menghasilkan pemerataan kesejahteraan, baik dalam arti ekonomi maupun akses untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas.

Demikian pula pelayanan publik belum mampu menjangkau seluruh wilayah. Harapannya melalui pemekaran daerah, rentang kendali dapat diperkecil fasilitas pelayanan lebih dekat pada masyarakat dan kegiatan ekonomi menjadi tersebar. Padahal kenyataan, pemekaran daerah tidak secara otomatis bisa langsung mampu merealisasikan harapan tersebut. Setidaknya satu tahun pertama pasca terbentuknya daerah baru, langkah awal harus dilakukan adalah pengisian jabatan-jabatan politik dan birokrasi pemerintahan daerah baru tersebut dan ini tidak bisa diselesaikan dalam 1-2 tahun. Pengisian jabatan politik dan birokrasi pemerintahan ini bisa saja memerlukan waktu yang lebih panjang bila muncul sengketa kepentingan di kalangan elite, atau bisa juga karena adanya sengketa antara daerah induk dan daerah baru yang tidak kunjung terselesaikan di masa transisi ini, kepentingan elite (birokrasi, politik dan pengusaha) akan sangat kuat mendominasi daerah otonom baru tersebut ketimbang tuntutan masyarakat sebagai stakeholder sesungguhnya.

Selain jabatan politik dan pemerintahan yang baru, adanya aliran dana yang begitu besarnya dari pusat kepada

daerah, juga menjadi iming-iming bagi tuntutan pemekaran. Jika selama ini hanya menunggu pasokan dana daerah indek, sebuah daerah yang baru dimekarkan akan langsung mendapat suntikan dana dari induknya dan juga pusat. Komponen suntikan dana itu mencakup dana alokasi umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. DAU bisa saja lebih banyak turun ke daerah, tapi belum tentu berkorelasi langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Bukannya mensejahterakan publik tetapi justru menyejahterakan sebagian kecil elite.¹²

Senada dengannya, Wakil Presiden Jusuf Kalla juga menilai pemekaran yang ada saat ini terlalu memboroskan anggaran negara dan mencerminkan semangat otonomi daerah yang otoriter. Untuk itu ia mengajak semua daerah untuk menghentikan sementara pemekaran daerah karena pemekaran tanpa perubahan kesejahteraan, dan menimbulkan sengketa antara masyarakat. Pemekaran wilayah mulai dari tingkat propinsi, kabupaten/kota atau kecamatan diduga mempunyai andil yang cukup berarti terhadap lahirnya potensi sengketa bagi daerah yang dimekarkan. Meskipun pemekaran wilayah bertujuan untuk mendekatkan fungsi pelayanan pemerintah daerah terhadap rakyatnya, akan tetapi beberapa daerah yang dimekarkan mempunyai kinerja yang lamban. Bahkan, Menteri Dalam Negeri, M. Ma'ruf menjelaskan bahwa sudah ada 148 kabupaten yang dimekarkan sejak 1999 dan ternyata sebagian besar dianggap

¹² .Vel.I.2007. *Kampanye Pemekaran Daerah Sumbawah Barat. Dalam Nordhot H.S dan G.Van Klinken. Politik lokal di Indonesia.* Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. Hlm.45.

tidak berhasil. Oleh karena itu, pemerintah pusat akan melakukan penghentian sementara proses pemekaran wilayah jika ada daerah yang akan dimekarkan. Bahkan, Sekjen Depdegri, Prajogo Nurjaman mengatakan bahwa data terbaru terdapat adalah sebanyak 458 jumlah kabupaten dan kota yang siap dimekarkan (Metro TV, Save Our Nation, 7 Maret 2007).¹³

Selain itu, implikasi dari pemekaran wilayah adalah lahirnya sengketa baru pada tingkat lokal. Potensi sengketa akan terjadi jika aspirasi pemekaran wilayah tidak diakomodir dan dikelola dengan baik. Tidak jarang pemekaran wilayah selalu dipahami karena adanya kesenjangan kesejahteraan dan perebutan kekuasaan.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi dengan seluas-luasnya. 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.¹⁴

Ketersediaan peluang regulasi bagi pemekaran daerah otonom, atau pembentukan daerah otonom baru, sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam sejarah pemerintahan daerah

¹³.Kompas 2007. *Pemekaran Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat*. Hal. 2

¹⁴. Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

di Indonesia. Sejak sistem pemerintahan sentralistis pada masa orde baru, pemerintah juga telah banyak melakukan pembentukan daerah otonom baru. Kecamatan-kecamatan yang semakin kuat karakter *urban*-nya kemudian dijadikan Kota Administratif, sebuah unit pemerintahan dekonsentratif (*field administration*). Selanjutnya bila karakter tersebut telah semakin menguat, daerah tersebut dijadikan Kota Madya yang Diluar itu juga dimungkinkan pembentukan pemerintahan kabupaten ataupun propinsi baru.

Tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan 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 sendiri menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreatifitasnya dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif di segala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Gerakan reformasi membawah perubahan lahirnya kembali otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dirasakan betul oleh daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah itupun mengalami perubahan yang ketiga yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut mengatur proses pembentukan daerah yang didasari pada tiga persyaratan

yakni, administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Dinamika perkembangan wilayah menjadi otonom seperti itu disikapi pemerintah pusat dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sejak januari 2001. Dalam hubungan dengan pembentukan daerah otonom. Pasal 18 UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah kabupaten dan daerah kota. Selanjutnya pada ayat (5) bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat dan ayat (6) menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak mendapatkan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁶

Namun demikian pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administrasi,

¹⁵.Syamsuddin Haris, 2006.*Desentralisasi dan Otonomi daerah*, LIPI Pres, Jakarta. hal. 165

¹⁶.Pasal 18 ayat 5 dan 6 UUD 1945 megatur tentang pembagian daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang.

teknis, dan fisik kewilayahan yang ketentuannya dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Untuk kabupaten/kota syarat administratif yang harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan keamanan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Terakhir syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pembentukan suatu propinsi dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan suatu kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota termasuk lokasi calon ibukota, sarana. dan prasarana pemerintahan. Dalam Pasal 3 ditegaskan bahwa propinsi yang akan dimekarkan minimal telah berusia 10 tahun, sementara bagi kabupaten/kota usia minimalnya sebelum dimekarkan adalah 7 tahun.¹⁷

Dengan semakin ketatnya persyaratan pembentukan atau pemekaran daerah, maka dapat diasumsikan bahwa pemerintah pusat nampaknya memiliki kecenderungan untuk membatasi munculnya daerah-daerah otonom baru.

¹⁷.Pasal 4 ayat (1),(2),(3) dan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2008 *tentang Pemerintah Daerah, bahwa pembentukan/pemekaran wilayah harus memenuhi persyaratan administrasi, fisik dan teknis.*

Kecenderungan ini bisa jadi dipengaruhi oleh realitas empirik tentang belum adanya sebuah korelasi yang signifikan antara pemekaran daerah dengan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah pemekaran. Sikap untuk laju pertumbuhan pemekaran daerah ini juga nampak dari sikap pemerintah dan DPD Republik Indonesia yang sepakat untuk melakukan jeda atau penghentian sementara (*moratorium*) pemekaran wilayah guna melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap keputusan pemekaran wilayah yang telah berjalan.¹⁸

Artinya, perlu sebuah sikap kehati-hatian dan pertimbangan serta kalkulasi yang sangat cermat untuk mengusulkan pemekaran daerah untuk selanjutnya, jangan sampai pemekaran daerah justru berujung pada menurunnya kualitas dan kesejahteraan masyarakat, karena hanya mengejar kepentingan yang bersifat sesaat (*ephemeral*) saja, atau menjadi arena baru bagi sengketa.

Daerah otonom sendiri mengandung pengertian kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut maka, dalam daerah otonomi terdapat unsur-unsur yakni : a) unsur batas wilayah. Dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah

¹⁸.Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri.2010. *Rekapitulasi Permasalahan Perbatasan Antara Propinsi*. Jakarta.

yang satu dengan daerah yang lainnya. b) unsur Pemerintahan. Eksistensi pemerintahan di daerah didasarkan atas legitimasi Undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. c) unsur masyarakat. Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum baik *gemeinschaft* maupun *gesellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu. Pada kenyataannya menentukan titik-titik batas fisik dengan mengacu pada Undang-undang pembentukan daerah sering menimbulkan masalah karena masing-masing pihak tidak dengan mudah sepakat begitu saja mengenai titik-titik batas fisik yang ditentukan.¹⁹

Pada hakikatnya pemekaran wilayah harus mengedepankan aspek-aspek normatif yang telah dirumuskan, baik dalam Undang-undang itu sendiri maupun peraturan pemerintah tentang syarat-syarat pemekaran wilayah. Namun hal penting yang tidak dapat diabaikan dalam mendorong pemekaran wilayah adalah aspirasi masyarakat menjadi sebuah keharusan untuk turut serta dipertimbangkan sehingga protes dan penolakan warga pasca pemekaran yang sering kali menghiasi berbagai protes dan penolakan yang dilakukan diberbagai daerah akibat dari proses pemekaran wilayah oleh elit atau kelompok tertentu

¹⁹ .Thoha Miftah. 2001. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia Di Era Reformasi*. Prenada Media Group. Yogyakarta.

tanpa melibatkan peran serta atau keterlibatan masyarakat secara aktif.²⁰

Beberapa hal yang menjadi sengketa antara daerah pemekaran dengan daerah induk diantaranya adalah :

- a. Tidak jelasnya batas wilayah ketika terjadi pemekaran daerah sehingga menimbulkan sengketa antara daerah induk dengan daerah pemekaran.
- b. Pengelolaan sumber daya alam belum terkordinasi antar daerah sehingga menjadi rebutan antara daerah pemekaran dengan daerah induk.
- c. Kepastian hukum bagi suatu daerah dalam operasional pembangunan di wilayahnya.
- d. Adanya masalah dan gangguan hubungan antar daerah yang berbatasan akibat adanya peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan keamanan, politik maupun sosial budaya.

Pemekaran daerah 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. Sengketa batas wilayah antar Kabupaten/kota dan antar provinsi misalnya, berdasarkan artikel yang telah dimuat pada *Harian Kompas* 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

²⁰.Soladity. April 2010. *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi Manusia*. hlm.293

evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 Kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas.

Hal ini menunjukkan bahwa sengketa 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 perbatasan daerah dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum dan budaya. Dalam konstitusi pembentukan suatu daerah sering dicantumkan pula penentuan batas wilayah.²¹

C. Dasar Hukum Pemekaran Wilayah

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.” Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

²¹. Bambang Juanda. 2005. *Dampak Pemekaran Terhadap APBN Dan Kinerja Perekonomian Daerah*. Bahan Kuliah Teori dan Kebijakan Pembangunan Institut Pertanian Bogor.

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Secara lebih khusus, UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan Undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan sebagai berikut. “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah.”

Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya (ayat (3)) yang menyatakan bahwa, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.” Dan ayat (4) menyebutkan, “Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih 8 Sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.”

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat

administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini.

- a. Kemampuan ekonomi
- b. Potensi daerah
- c. Sosial budaya
- d. Sosial politik
- e. Kependudukan
- f. Luas daerah
- g. Pertahanan
- h. Keamanan
- i. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. 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 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.

Syarat-syarat pembentukan daerah terdiri dari syarat administratif, teknis dan fisik. Syarat administratif untuk pembentukan provinsi meliputi:²²

1. Persetujuan dari DPRD Kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi;
2. Persetujuan DPRD dan Gubernur provinsi induk;
3. Rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

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

²². Rozali Abdullah, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 11-12.

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) UU No. 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) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan juga “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibu kota, 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.²³

²³.Sunarno, Siswanto, 2006, *Hukum Pemerintahan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17

D. 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. Sebelum lebih jauh membahas mengenai batas wilayah tentunya kita harus memaknai batas wilayah itu sendiri. Batas artinya pemisah dan wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur 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 No. 1 Tahun 2006 menyatakan “batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah yang lain.

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. Wilayah, baik itu wilayah negara maupun

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

Menurut I Made bahwa secara teknis, aspek yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau *surve 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.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 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 No. 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 warshed, 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 No. 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*).

Dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan No. 1 Tahun 2006 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

NEGARA HUKUM DAN KONFLIK PEMEKARAN DAERAH

A. Negara Hukum Indonesia

Indonesia dicita-citakan oleh the founding father sebagai suatu negara hukum (Rechtsstaat/ The Rule of Law). Sebagaimana ditegaskan dalam UUD Tahun 1945 Bab I Pasal 1 Ayat (3) yaitu “ Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum tentunya segala sesuatunya harus berlandaskan hukum, baik dalam hubungan antar lembaga negara yang satu dengan yang lain, pemerintah dengan rakyat, dan hubungan antara rakyat dengan rakyat. Begitu juga berdasarkan penjelasan UUD Tahun 1945, dikatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (Rechtsstaat) bukan negara kekuasaan (Machstaat). Hal ini membawa konsekuensi bahwa negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dipertanggungjawabkan secara hukum, karena itu setiap tindakan harus berdasarkan hukum. Sehingga konsekuensi dari negara hukum adalah hukum sebagai panglima yang memandang siapapun, baik dari kalangan pejabat, pengusaha, maupun rakyat biasa mempunyai hak dan kedudukan yang sama dihadapan hukum.

Unger memberikan pengertian hukum sebagai berikut, “In the broadest sense, law is simply any recurring mode of

interaction among individual and groups, together with the more or less explicit knowledge by these groups and individuals that such patterns of interaction produce reciprocal expectations of conduct that ought to be satisfied. I shall call this customary or interactional law. Menurut Achmad Ali, hukum adalah seperangkat norma tentang apa yang benar dan apa yang salah, yang dibuat atau diakui eksistensinya oleh pemerintah, yang dituangkan baik sebagai aturan tertulis (peraturan) ataupun yang tidak tertulis, yang mengikat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan itu. Adapun yang dimaksud negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno.

Plato pada awalnya dalam the Republik berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (the philosopher king). Namun, dalam bukunya the Statesmen dan the law, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk kedua (the second best) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintah yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (the best life possible) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (collective

wisdom), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya. Selain terkait dengan konsep ‘rechtsstaat’ dan ‘the rule of law’, juga berkaitan dengan konsep ‘nomocracy’ yang berasal dari perkataan ‘nomos’ dan ‘cratos’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘demos’ dan ‘cratos’ atau ‘kratien’ dalam demokrasi. ‘Nomos’ berarti norma, sedangkan ‘cratos’ adalah kekuasaan.

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (vlakte staat). Hukum jangan hanya dilihat dalam hal pembentukan dan pengembangan hukum saja, tetapi hukum harus dipahami dari berbagai aspek yang terintegrasi yaitu politik, sosial, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu hendaknya hukum dipahami sebagai satu kesatuan sistem, sedangkan negara dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu negara hukum. Dalam sistem konstitusi negara kita, cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan hingga sekarang. Meskipun mengalami beberapa perubahan, namun rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Bab I Pasal 1 Ayat (3) yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Adalah sesuatu yang konstitusional.

Negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Jauh

sebelum itu Muhammad Yamin membuat penjelasan tentang konsepsi negara hukum Indonesia bahwa kekuasaan yang dilakukan pemerintah Indonesia harus berdasar dan berasal dari ketentuan undang-undang dan karenanya harus jauh dari kesewenang-wenangan atau kepercayaan bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan berbagai pertikaian. Negara Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara polisi atau militer di mana polisi dan tentara memegang kekuasaan dan keadilan. Juga bukan negara *machtsstaat* di mana tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan tindakan sewenang-wenang.

Sebagai negara hukum maka negara Indonesia lebih mengutamakan aturan hukum untuk menegakkan rasa keadilan dalam masyarakat dibanding dengan menggunakan kekuatan militer maupun persenjataan. Karena kekuatan tersebut tidak akan menyelesaikan permasalahan hukum dan keadilan melainkan akan menambah beban hukum atau bahkan akan merusak atau menodai tujuan hukum dan rasa keadilan di dalam masyarakat. Dalam hal ini, maka seluruh komponen negara harus mengedepankan hukum untuk mengatur negara. maka keadilan yang dicita-citakan akan dapat tercapai sesuai dengan keinginan rasa keadilan di dalam masyarakat.

Sedangkan Syahrhan Basah mengidentifikasi negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dengan mengajukan pendapat bahwa Pancasila dijabarkan di dalam beberapa pasal Batang Tubuh UUD 1945 seperti Pasal 27, 28, 29, 30, dan 34 maka di negara hukum Indonesia terdapat hak dan kewajiban azasi manusia, hak perorangan yang bukan hanya harus diperhatikan tapi juga harus ditegakkan

dengan mengingat kepentingan umum, menghormati hak orang lain, mengindahkan perlindungan/kepentingan keselamatan bangsa serta moral umum, dan ketahanan nasional berdasarkan undang-undang. Senada dengan berbagai identifikasi tersebut, Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa negara hukum Indonesia agak berbeda dengan *Rechstaat* maupun *the rule of law*.

Rechstaat mengedepankan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*. *The rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Dari prinsip ini terlihat pula adanya elemen lain dari negara hukum Pancasila, yakni terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, dan peradilan merupakan sarana terakhir.

B. Konflik

Konflik merupakan sebuah dogma masyarakat terhadap struktural fungsional yang semakin luas dengan pelbagai perbedaan secara substantif dari perubahan dan perkembangan masyarakat.²⁴ Keberadaan konflik memberikan ruang kepada seluruh lapisan masyarakat untuk sadar dan mengerti makna dari bermasyarakat, terutama dalam konsep masyarakat

²⁴ .Andik Wahyun Muqoiyiddin. 2012. *Potret Konflik Bernuansa Agama Di Indonesia. Signifikansi Model Resolusi Berbasis Teologi Transformatif Analisis*. Volume XII.No.2. Desember. Hal.322.

modern saat ini, situasi konflik bisa saja terjadi dimana saja, tanpa mengenal ruang dan waktu sesuai dengan keberadaan perbedaan itu sendiri, baik terhadap individu dengan individu, atau individu dengan kelompok atau kelompok dengan kelompok. Kelahirannya ditimbulkan oleh suatu paradigma yang melekat dalam masyarakat bahwa eksistensi individu atau kelompok mempunyai peran lahirnya konflik, terutama dalam mempertahankan keberadaan kelompok tertentu untuk menguasai dan menjadikan kelompok lain untuk dikuasai.

Ahli sosiologi kontemporer sering mengacuhkan analisis konflik sosial, mereka melihatnya konflik sebagai penyakit bagi kelompok sosial. Coser memilih untuk menunjukkan berbagai sumbangan konflik yang secara potensial positif yaitu membentuk serta mempertahankan struktur suatu kelompok tertentu. Coser mengembangkan perspektif konflik karya ahli sosiologi Jerman George Simmel. Seperti halnya Simmel, Coser tidak mencoba menghasilkan teori menyeluruh yang mencakup seluruh fenomena sosial. Karena ia yakin bahwa setiap usaha untuk menghasilkan suatu teori sosial menyeluruh yang mencakup seluruh fenomena sosial.

Memang Simmel tidak pernah menghasilkan risalat sebesar Emile Durkheim, Max Weber atau Karl Marx. Namun, Simmel mempertahankan pendapatnya bahwa sosiologi bekerja untuk menyempurnakan dan mengembangkan bentuk-bentuk atau konsep-konsep

sosiologi di mana dunia empiris dapat ditempatkan.
Penjelasan Simmel tentang teori konflik adalah :²⁵

- a. Simmel memandang pertikaian sebagai gejala yang tidak mungkin dihindari dalam masyarakat. Struktur sosial dilihatnya sebagai gejala yang mencakup pelbagai proses asosiatif dan disosiatif yang tidak mungkin terpisah- pisahkan, namun dapat dibedakan dalam analisis²⁵
- b. Menurut Simmel konflik tunduk pada perubahan. Coser mengembangkan proposisi dan memperluas konsep Simmel tersebut dalam menggambarkan kondisi-kondisi dimana konflik secara positif membantu struktur sosial dan bila terjadi secara negatif akan memperlemah kerangka masyarakat²⁶

Konflik dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan dan pemeliharaan struktur sosial. Konflik dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok. Konflik dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya.²⁶ Menurut Coser konflik dibagi menjadi dua, yaitu:

²⁵. Lewis Coser (ed), 1965. George Simmel. Eaglewood Cliffts, N.J. Prentice-Hall. page. 56-65

²⁶. Lewis Coser , 1956. The Function of Social Conflict. New York: Free Press. page. 151-210

- a. Konflik Realistis, berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan- tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan. Contohnya para karyawan yang mogok kerja agar tuntutan mereka berupa kenaikan upah atau gaji dinaikkan
- b. Konflik Non-Realistis, konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak. Coser menjelaskan dalam masyarakat yang buta huruf pembasan dendam biasanya melalui ilmu gaib seperti teluh, santet dan lain- lain. Sebagaimana halnya masyarakat maju melakukan pengkambinghitaman sebagai pengganti ketidak mampuan melawan kelompok yang seharusnya menjadi lawan mereka. Menurut Coser terdapat suatu kemungkinan seseorang terlibat dalam konflik realistis tanpa sikap permusuhan atau agresi.

Istilah sengketa berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *dispute*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *geding* atau *process*. Sementara itu istilah sengketa itu sendiri belum ada kesatuan pandangan dari para ahli. Ada ahli yang menggunakan istilah sengketa dan ada juga yang menggunakan istilah konflik. Kedua istilah itu sering digunakan oleh para ahli Richard I, Abel menggunakan istilah sengketa, sedangkan dean G Pruitt dan Jeffrey Z Rubin, serta Nader dan Todd menggunakan istilah konflik.

Laura Nader dan Harry F Todd mengartikan sengketa sebagai berikut :

“Keadaan dimana tersebut dinyatakan dimuka atau dengan melibatkan pihak ketiga. Selanjutnya ia mengemukakan istilah pra konflik dan konflik.pra konflik adalah keadaan yang mendasari rasa tidak puas seseorang. Konflik itu sendiri adalah keadaan dimana para pihak menyadari atau mengetahui tentang adanya perasaan tidak puas tersebut”.²⁷

Menurut Webster (1966) istilah conflict/sengketa di dalam bahasa latin “*configure* “ berarti suatu “ perkelahian, peperangan, atau perjuangan” yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak.tetapi arti kata itu kemudian berkembang dengan masuknya ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan.²⁸Ide atau persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan. Lebih lanjut beberapa ahli mendefinisikan konflik seperti Myers (1982: 234),²⁹ Steward dan Logan (1993:342),³⁰ George Simmel (1858-1918),³¹ Randall Collins (1941-),³²

²⁷.Valerine J.I.Krichof., Dalam Tommy Sumakul. 2011. Mediasi (Tinjauan Dari Antropologi Hukum) dalam Antropologi Hukum, Sebuah Bunga Rampai oleh TO ihroni.yayasan Obor.hlm .225

²⁸.Ibid. Dean G. Pruit dan Zefrey Z. Rubin. hal.9

²⁹.Myers mengatakan *Konflik adalah komunikasi suatu proses transaksi yang berupaya mempertahankan perbedaan individu secara bersama-sama untuk mencari kesamaan makna, maka dalam prosesitu pasti ada konflik.*

Lebih lanjut Lewis A Coser dalam teori konflik bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilai-nilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula.³³

Aspek teoritis konflik banyak pandangan sehingga mengkaji konflik dapat dilihat dari berbagai sisi atau mengkaji berdasarkan pandangan, sehingga hasilnya akan lebih luas. Untuk kajian sengketa yang relevan sebagai rujukan di antaranya adalah kajian dari sosiolog klasik Simmel, Weber dan Collins. Simmel mengangkat teori konflik dari bentuk dasar proses sosial yang bersifat empirik, sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakan, akibat struktur sosial yang mendominasi, tetapi tetap tidak terpisahkan dari proses asosiatif dan disosiatif (kecenderungan sifat masyarakat monistik dan antagonistik). Hal ini dijelaskan Simmel (1964) :

³⁰.Steward dan Logan mengatakan *Konflik dapat menjadi sarana pembelajaran dalam manajemen suatu kelompok atau organisasi, konflik tidak selama membawah dampak buruk tetapi juga memberikan pelajaran dan hikmah dibalik adanya perseturuan pihak-pihak yang terkait.*

³¹.George Simmel mengatakan *konflik adalah salah satu bentuk interaksi sosial yang mendasar, berkaitan dengan sikap bekerja sama dalam masyarakat.*

³².Randall Collins mengatakan *konflik adalah Struktur sosial tidak mempunyai eksistensi obyektif yang terpisah dari pola-pola interaksi yang selalu berulang-ulang dalam sistem sosial, struktur sosial memiliki eksistensi subyektif dalam pikiran individu yang menyusun masyarakat.*

³³.Lewis A Coser.1957.*Social Conflict and the Theory of Social Change.* British Journal of Sociology. hal.8

“Konflik merupakan suatu keharusan, jika kelompok yang ter subordinasi secara keseluruhan terinternalisasi dan unsur-unsur superordinasi melaksanakannya sebagai kekuatan moral ideal, sebagai tuntutan yang bersifat individual serta situasinya jelas. Kewajiban atau perilaku berkonflik merupakan dasar untuk kebebasan penuh bagi subyek, sebab hanya dengan kebebasan yang dapat mengakui dan taat terhadap dua tuntutan (pembebasan dan integrasi) sebagai suatu kewajiban moral.”

Kemudian muncul pandangan teori konflik dari Max Weber, yang orientasinya lebih kepada stratifikasi dan perubahan sosial (Turner, 1991:196). Pandangan Weber tentang konflik, dijelaskannya sebagai berikut :

“Suatu hubungan sosial akan mengarah kepada konflik, sejauh merupakan tindakan intensional dan terorientasi, yang mendorong munculnya para aktor yang sepantasnya mendapat tantangan dan perlawanan dari pihak (kelompok/golongan) lain. Kegiatan Individu-individu dalam mengambil posisi, atau jenis status sosial lain untuk memperoleh keuntungan dalam kehidupannya adalah sering bersifat laten atau tidak tampak, tetapi dengan orientasi untuk tidak saling memberi makna yang sama, maka ada dalam terminologi konflik”.³⁴

Substansi sengketa bagi Weber ada dalam kerangka hubungan sosial yang bersifat intensional dan adanya

³⁴. Eldridge J.E.T. 1980. *The Interpretations of Social Reality*. Schocken Books New York. hlm. 85.

perbedaan orientasi, yaitu untuk tidak saling memberi makna yang sama, sebagai pertarungan laten untuk memperoleh kedudukan dan status sosial (harga diri) demi kehidupannya. Menurut Raymond Aron (1965), pandangan Weber menganggap sengketa sebagai proses interaksi sosial, sebagai keinginan dari masing-masing partisipannya untuk saling menjatuhkan dari menjaga kelangsungan daya tahan masing-masing.³⁵

Sengketa timbul karena ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan manusia (individu kelompok masyarakat) dalam berbagai aspek kehidupan, contohnya status sosial, kurang meratanya kemakmuran dan akses yang tidak seimbang terhadap sumber daya serta distribusi kekuasaan yang tidak seimbang. Dua elemen kuat seringkali bergabung dalam sebuah sengketa yaitu identitas dan distribusi. Identitas diartikan sebagai mobilisasi orang dalam kelompok-kelompok identitas komunal yang berdasarkan RAS, Agama, kultur, Bahasa dan seterusnya.

Sengketa sering terjadi ketika kepentingan maupun tujuan masyarakat tidak sejalan. Sengketa akan selalu ada karena memang merupakan bagian dari keberadaan dalam kehidupan. Dari tingkat mikro antar pribadi masyarakat dan negara semua bentuk hubungan manusia, sosial, ekonomi dan kekuasaan mengalami pertumbuhan, perubahan dan sengketa. Sengketa sendiri secara umum didefinisikan sebagai situasi dimana dua atau lebih aktor berjuang untuk

³⁵..Arom Raymond.1965. *Mains Currents In Sociological Thought II*. Terjemahan Howard R dan Weaver H Anchor.

mendapatkan sumber langka dalam waktu yang sama,³⁶ atau setidaknya aktor-aktor tersebut mempunyai posisi yang dipersepsikan dan diyakini berlawanan dalam satu waktu yang sama.³⁷

Secara lebih khusus, sengketa perbatasan, Paul K. Huth menjelaskan ada tiga faktor mengapa wilayah perbatasan sering disengketakan dan menjadi pemicu sengketa, yaitu kandungan sumber daya alamnya, komposisi agama dan etnis dalam populasinya. Ada beberapa model analisis sengketa yang sering digunakan, diantaranya Lingkaran sengketa (*conflict wheel*), Pohon Konflik (*Conflict Tree*), Pemetaan Konflik (*Conflict Mapping*), Model Eskalasi Glasl (*Glasl' Escalation Model*), Analisa Perspektif Konflik (*Conflict Perspective Analysis*), Pemetaan Kebutuhan-Ketakutan (*Needs-Fears Mapping*), Model Peran Multi-Kausal (*Multi-Causal Role Model*).³⁸

Model ini dikenal dengan istilah Kerangka Titian Damai (*Titian Damai Framework*), yang menganalisis berbagai elemen sengketa. Pertama, analisis terhadap proses sengketa

³⁶.Peter Wallensteen, 2002.*Understanding Conflict Resolution War, Peace and The Global System*, (London: Sage Publishing

³⁷.Niklas L.P. Swanström dan Mikael S. Weissmann,2011. *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*, (Uppsala: the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005). Definisi konflik dari Wallensteen dan Swanström dikutip dari Awani Irewati, et. al., *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*, LIPI Press, Jakarta.

³⁸.Paul K. Huth, 2000. "Territory: Why are Territorial Disputes Between States A Central Cause of International Conflict?", dalam John A. Vasquez, (Ed.), *What Do We Know About War?*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publisher.

yang terdiri atas eskalasi dan deeskalasi. Eskalasi adalah proses peningkatan level sengketa, sementara deeskalasi adalah proses penurunan level sengketa. Proses ini dapat dilihat melalui penggambaran kronologi konflik. Kedua, analisis terhadap isu konflik, yaitu faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa yang terdiri atas faktor struktural, akselerator, dan pemicu yang dianalogikan sebagai rumput kering, angin, dan api. Faktor struktural, yang diibaratkan rumput kering, meliputi hal-hal mendasar yang menyebabkan sengketa terjadi seperti kesenjangan ekonomi dan sosial yang terjadi dan sudah berlangsung lama. Faktor akselerator, diibaratkan dengan angin kencang, merupakan faktor yang membuat konflik bisa menjadi semakin besar. Faktor pemicu, yang diibaratkan sebagai api, merupakan faktor yang memicu sengketa terjadi (membakar rumput kering). Ketiga, Kerangka Titian Perdamaian juga menganalisis aktor sengketa yang terdiri atas provokator/*securitizing*, fungsional, dan kelompok rentan (*vulnerable groups*), serta para pemangku kepentingan.

2. Teori Penyelesaian Sengketa

Dalam perspektif sosiologi padanan kata yang pemaknaannya hampir sama dengan sengketa yakni, konflik,³⁹ namun dalam kajian ini akan di gunakan istilah

³⁹.Konflik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah percekocokan; perselisihan; pertentangan. Lihat Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa* , Jakarta: PT Gramediaa Pustaka Utama, 2012, hlm. 723

sengketa karena penggunaan kata konflik lebih tepat digunakan dalam pendekatan ilmu sosial. Sedangkan istilah sengketa tepat digunakan dalam pendekatan ilmu hukum. Sengketa muncul dari akibat terjadinya perbedaan kepentingan antara satu subjek badan hukum dengan subjek badan hukum lainnya, hal ini yang disebut dengan sengketa. Kedua teori besar ini lahir sebagai produk pemikiran sejarah peradaban manusia. Tentunya, keduanya mencerminkan perlakuan yang berbeda sebagai wujud manifestasi interaksi antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Dalam setiap terjadinya sengketa dibutuhkan adanya jalan keluar yang disebut dengan penyelesaian. Kata “penyelesaian” secara etimologi berdasarkan Kamus Besar bahasa Indonesia bermakna Proses, cara, perbuatan, menyelesaikan, (dalam beberapa arti seperti pemberesan,⁴⁰ pemecahan) jadi berdasarkan hal tersebut diatas penyelesaian sengketa adalah suatu proses, cara atau perbuatan untuk mengakhiri sengketa.

Secara filosofi penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula. Dengan pengembalian hubungan tersebut, maka mereka dapat mengadakan hubungan, baik hubungan sosial maupun hubungan hukum antara satu dengan lainnya. Istilah teori penyelesaian sengketa berasal dari bahasa Inggris *dispute settlement of theory*, bahasa Belandanya, yaitu *theory van de*

⁴⁰.Massasai Indra. 2013. *Konsep Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Dikaitkan Di Kaitkan Dengan Pemekaran Daerah Di Indonesia*. Universitas Pajajaran. Hal.123

beslechting van geschillen, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der streitbeilegung*.⁴¹

Sengketa yang terjadi antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara di Propinsi Maluku Utara. Upaya yang Telah dilakukan untuk menyelesaikan sengketa enam desa antara Kabupaten Halmahera Barat dengan Kabupaten Halmahera Utara. Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat merupakan daerah yang selalu melakukan upaya untuk menyelesaikan sengketa enam desa tersebut, karena secara historis enam desa merupakan bagian dari pada Kabupaten Halmahera Barat.

Penyelesaian sengketa batas antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara sebenarnya pemerintah Kabupaten tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan karena penyelesaian sengketa perbatasan merupakan kewenangan Gubernur untuk memfasilitasi dan Menteri Dalam Negeri untuk memutus penetapan batas daerah. Sehingga Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dalam hal ini hanya meminta dan melaksanakan apa yang ditetapkan baik oleh Gubernur Maluku Utara maupun oleh Menteri Dalam Negeri. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat selama ini yaitu dengan menyurati baik Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk segera menyelesaikan dan memutus status enam desa tersebut.

⁴¹.Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia. Penerbit Balai Pustaka. Jakarta.1989.hal.801

Strategi Penyelesain Konflik Lederach secara konstruktif sosial konflik diasumsikansebagai berikut ⁴²: (1) konflik sosial dipahami sebagai hal yang alamiah. Keberadaan konflik ditimbulkan oleh lingkungan alam disekitarnya, dengan berbagai situasi dan keadaan yang muncul dipengaruhi oleh sekelilingnya; (2) konflik dipahami sebagai kejadian konstruktif kebudayaan secara sosial. Perubahan sosial tidak dapat dihindari dengan kondisi zaman yang menuntutnya, secara konstruktif sosial menjadi sebuah pertentangan terhadap budaya yang ada, sehingga budaya baru yang masuk dalam sebuah konstruksi budaya lama bisa menjadi indikator munculnya sebuah konflik; (3) konflik muncul melalui proses interaktif yang berlandaskan kepada penciptaan dan pencarian tujuan. Tujuan sebagai capaian dari setiap individu atau kelompok menjadi sesuatu yang harus dicapai. Hambatan dalam capaian tujuan sebagai pertentangan dalam diri individu atau kelompok yang berpengaruh terhadap adanya konflik, baik terhadap individu dengan individu, individu dengan kelompok, atau kelompok dengan kelompok; (4) proses interaktif disempurnakan melalui persepsi manusia. Setiap manusia mempunyai pemaknaan tersendiri dari berbagai interaksi yang dibangun didalamnya, perbedaan persepsi dengan yang terjadi terhadap persepsi orang lain merupakan bagian dari timbulnya sebuah konflik; (5) pemaknaan muncul dalam diri manusia sebagai masyarakat sosial dengan berbagai tujuan hidupnya dalam

⁴² . Ramadanita Mustika Sari. 2011. *Jaring Pengaman Pencegah Konflik. Kasus Masyarakat Oku Timur*. Tesis. Pascasarjana Universitas Islam Negeri. Jakarta.hal. 21

kelompok masyarakatnya; (6) kebudayaan yang berakar dari pengetahuan untuk merasakan, menafsirkan, mengekspresikan, dan merespons realitas sosial. Sebagai suatu budaya lokal yang terus membutuhkan perubahan dalam kehidupan manusia dari berbagai pengetahuan yang dimilikinya dalam memahami secara universal terhadap situasi dan ekspresi yang berkelanjutan; (7) pemahaman hubungan konflik sosial dan budaya terhadap ilmu pengetahuan secara umum.

Konflik juga menjadi biang dari berbagai kerusuhan secara missal dalam kelompok atau lembaga-lembaga masyarakat lainnya, seperti yang terjadi di Maluku Utara antara awal tanun 1999 dan 2005 adalah fluktuasi dan penyebaran kekerasan kolektif. Rentang waktu yang cukup lama dalam proses penyelesaian konflik menjadi asupan dendam lama yang terbangun dengan sendirinya ketika suatu masyarakat tidak menyadari keberadaan konflik dengan merugikan semua pihak, bahkan menyebar kebeberapa kelompok lain sebagai fluktuasi dari deretan kompilasi konflik yang terjadi⁶. John Burton dalam Muqayyiddin,⁴³ mengatakan bahwa konflik bukanlah watak manusia, akan tetapi sebagai sebuah karakter yang melekat dalam diri manusia sebagai kodrat yang harus dipahami secara universal dan menyeluruh. Konflik diterjemahkan sebagai ketidak terpenuhinya kebutuhan manusia dalam struktur sosial ekonomi sebagai kebutuhan dasar yang melahirkan keberadaan konflik dalam kehidupan sosial masyarakat. John Burton, menambahkan bahwa kebutuhan dasar manusia itu

⁴³.Op-Cit. Andik Wahyun Muqoiyiddin. Hal.321

dibagi kedalam dua prinsip. Pertama, *Ontological need*. Kebutuhan rasa aman yang menjadi bagian terpenting dalam kehidupan manusia.

Secara hirarki manusia menginginkan sebuah kehidupan yang tentram, bahagia, selamat dalam menjalankan proses kehidupan serta aman dalam menjalankan segala aktifitasnya. Kebutuhan aman sebagai dasar kebutuhan manusia mempunyai implikasi yang sangat kuat terhadap psikologi manusia dalam bersosialisasi dan bermasyarakat, dengan rasa aman yang dimilikinya menjadi titik tolak dari sebuah kehidupan yang nyaman dan sentosa. Ketika rasa aman individu atau kelompok terganggu oleh orang lain atau kelompok lain, maka konflik tidak dapat dihindarkan dengan variasi teknis yang ada didalamnya, karena ketidakamanan menimbulkan sebuah *impact* ketidaknyamanan dalam kelompok atau individu tersebut. Kedua, *subjective psychological need*. Kebutuhan pengakuan akan eksistensi hidup manusia. Kebutuhan ini tergantung kepada setiap individu atau kelompok dalam merefleksikan dirinya sebagai manusia yang utuh dengan kemampuan dan kelebihan yang dimilikinya, implikasinya kepada sebuah eksistensi sebagai keharusan yang dipertahankan dan dieksplorasi untuk penguatan dirinya dengan pengakuan yang diberikannya. Eksistensinya bermuara dari rasa dan jiwa yang berada didalamnya untuk diterima dengan berbagai konsepsi yang melekat, sehingga mempertahankan sebuah eksistensi dalam kehidupan sosial masyarakat menjadi suatu kebutuhan yang harus dikembangkan.

Setiap manusia lebih suka membicarakan keberadaan dan kelebihan didalam dirinya untuk selalu diungkap dan dipublikasi. Sebagai bahan dasar dalam sebuah kehidupan, eksistensi menjadi sebuah indicator adanya konflik, baik dalam diri individu atau kelompok yang mempunyai pengaruh didalamnya. Ketika eksistensi itu merasa tidak teraplikasikan dalam prosesnya, tentunya konflik melekat dalam ketidakberadaan sebuah kelompok atau individu yang eksis, ketidaksepahaman terhadap keberadaannya menimbulkan efek negative yagn merugikan satu sama lain karena pengakuan yang tidak dikuatkan oleh prinsip penerimaan terhadap keberadaannya. Dean G. Pruit dan Jeffry Z. Rubbin,⁴⁴ mengungkapkan bahwa strategi terhadap adanya konflik dari pihak-pihak yang berkonflik. Pertama, contending (bertanding). Sebagai bentuk penyelesaian konflik yang dialami oleh pihak yang berkonflik, langkah contending menjadi bagian yang dapat menyelesaikan keberadaan konflik. Confending adalah penyelesaian konflik dengan cara bertanding atau bertengkar untuk memperebutkan apa yang menjadi konflik, artinya bahwa, perbedaan yagn terjadi dalam pihak-pihak yang berkonflik mempunyai peluang menang atau kalah, hal ini merupakan sebuah konsep yang realistik terjadi di berbagai aspek kehidupan masyarakat sosial. Ketika pertengkar sudah usai, maka sudah bisa dipastikan konflik dengan sendiri terselesaikan, hanya saja, dalam konsep penyelesaian konflik dengan cara confending ini akan menimbulkan sebuah konflik-konflik baru yang mengikutinya, dengan kata lain,

⁴⁴.Op-Cit. hal. 25-26

aspek dendam dan balas dendam dalam strategi ini menjadi konflik semakin besar. Kedua, yielding (mengalah). Perbedaan dalam sosial masyarakat menjadi semakin khas dalam kehidupan, semakin tinggi nilai konsumtif masyarakat, keberadaan konflik semakin tinggi pula. Mengalah merupakan bagian solusi dari strategi pihak-pihak yang berkonflik. Hal ini merupakan bagian yang mengisyaratkan, bahwa mengalah bukan berarti kalah. Artinya, setiap perbuatan mengalah adalah untuk menghindari konsekuensi dari perbedaan yang terus diperdebatkan dalam suatu persoalan. Mengalah sebagai solusi alternatif dari konflik yang ada, sekalipun kualitas dalam penyelesaiannya kurang berkualitas, karena keselarasan dari mengalah tidak bertumpu kepada kesepahaman, namun hanya berprinsip kepada keinginan untuk tidak memperpanjang dan memperlebar ruang lingkup dampak yang akan terjadi. Mengalah tidak hanya bermakna sempit, dengan tidak membiarkan lawan konflik melakukan semena-mena, akan tetapi memberikan ruang yang lebih besar kepada pihak lain untuk mendapatkan tujuannya.

Ketiga, problem solving (pemecahan masalah). Setiap jalan pasti ada ujungnya, setiap keinginan pasti ada tujuannya, setiap tujuan pasti ada arahnya, dan setiap arah atau solusinya. Kaidah problem solving memberikan gambaran terhadap berbagai persoalan yang dihadapi adalah bagian hidup yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia yang saling membutuhkan dengan tujuan masing-masing sesuai dengan harapan dan keinginannya. Konsep konflik memberikan pembelajaran bagi seluruh manusia untuk bersikap adil, bijaksana, dewasa, dan bertatakrama,

termasuk dalam hal konflik yang dialami, hendaknya dilakukan penyelesaian secara bijaksana. Dalam hal ini, strategi penyelesaian dengan problem solving memberikan ruang untuk berkomunikasi antara pihak yang berkonflik dengan mencari sumber masalah yang dihadapi secara bersama, tentu hal ini dibutuhkan pihak ketiga dalam perundingannya. Kemudian, dicarikan alternatif pemecahan dengan berbagai pertimbangan dengan penjelasan terhadap problematika yang dihadapi dengan melihat aspek kelemahan dan kekuatan dalam pemecahannya serta aspek saling menerima dari solusi yang ditawarkan. Komunikasi menjadi bagian terpenting dalam penyelesaian konflik dengan problem solving ini, baiknya komunikasi yang dilakukan oleh pihak ketiga akan berdampak positif terhadap penyelesaiannya, sehingga dapat diterima oleh semua pihak dengan penyelesaian secara kualitas dan proporsionalitas.

Keempat, *with drawing* (menarik diri). Konflik terjadi karena ketidaksepahaman antar individu atau kelompok yang berakibat terjadinya bentrok psikis atau fisik dengan berbagai pola. Menarik diri merupakan bagian dari solusi pemecahan konflik yang ada dengan menghindari keberadaan konflik dari situasi yang ada, artinya meninggalkan keberadaan konflik yang terjadi agar tidak terjadi sebuah konflik yang lebih besar. Prinsip ini dilakukan untuk memberikan pelajaran dengan tidak menghiraukan keberadaan sebuah konflik terhadap individu yang mengakibatkan keberadaan konflik tersebut, sehingga dengan tidak dihiraukannya indikator konflik dengan pergi dari keberadaannya, dengan sendirinya individu yang membuat konflik akan sadar

dengan sendirinya, bahwa individu yang dikonflikkan tidak mengindahkannya.

Kelima, inaction (diam). Tidak melakukan sesuatu apapun dalam keadaan konflik mungkin lebih baik untuk menghindari sumber-sumber konflik yang lebih fatal. problem solving bagian terpenting dari strategi penyelesaian konflik didalam ranah diam dalam konflik. Diam bagian yang biasa dilakukan oleh individu atau kelompok dalam penyelesaian suatu konflik yang ada, dengan diam, maka ada faktor lain yang mempengaruhi suatu konflik untuk diselesaikan, ketika individu yang sedang berkonflik diam, maka disitu muncul sebuah strategi problem solving dengan memberikan pandangan secara konkrit tentang problematika yang dihadapi untuk diselesaikan secara bersama dengan pikiran yang jernih dan komunikasi yang baik, sehingga ada pencapaian yang diharapkan berasama dan konsistensi dari sebuah keinginan untuk tidak menimbulkan sebuah neraca konflik dikemudian hari.

Pemahaman konflik dengan menggunakan kerangka teori konflik fungsional dan teori perilaku dapat menjadi dasar dalam memberi kerangka teori penyelesaian konflik. Mengikuti pandangan Jhon Burton (1990) dalam Kolopaking, dkk.⁴⁵ Bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan dalam 3 (tiga) bentuk berbeda. Pertama, melalui manajemen untuk menemukan alternatif jalan keluar sebuah

⁴⁵.Lala Mulyowibowo Kolopaking, Juara Panguhutan Lubis. August Ernests Pattisilano. 2007. *Jejaring Sosial Dan Konflik Masyarakat Di Pedesaan. (Kasus Di Pulau Saparua Propinsi Maluku). Jurnal Pertanian Di Indonesia, Volume 12 No.3.hal. 188*

perselisihan (by alternative dispute resolution) agar dapat menampung atau membatasi konflik. Manajemen konflik perlu dilakukan dalam pembatasan konflik yang lebih luas, artinya bahwa keberadaan konflik dalam masyarakat perlu dimanajemen dengan baik, sehingga tidak melebar kepada konflik yang lainnya. mencari alternatif solusi terhadap keberadaan konflik menjadi bagian pemecahannya, sehingga alternatif itu menjadi sebuah kesadaran yang harus dilakukan bersama-sama antara pihak yang berkonflik dengan consensus memandang secara positif. Manajemen konflik dilakukan untuk memberikan ruang penyelesaian secara konsepsi dan prinsip dasar konflik yang ada, sehingga tatanan yang sudah ada menjadi bagian terpenting dalam pengelolaan konflik itu sendiri. Jika konflik dimanajemen dengan baik dengan tatanan masyarakat yang ada dan kesadaran bersama dengan berbagai konsekuensi yang akan dialami, maka konflik akan reda dengan melakukan sebuah introspeksi diri dari pihak-pihak terkait. Oleh Karena itu perlu diadakan sebuah interaksi secara sadar tentang sesuatu yang menjadi sumber konflik dengan pola yang realistis dan rasional.

Kedua, adalah penyelesaian konflik (settlement) dengan menggunakan proses yang bersandar pada wewenang dan hukum yang dapat dipaksakan oleh kelompok elit. Pertikaian dalam masyarakat sebagai sekelompok orang yang dikuasai dan menguasai menjadi bagian terpenting dari penguasa untuk meleraikan terjadinya konflik. Penguasa sebagai yang menguasai mempunyai peran penting dalam penyelesaian konflik yang berada didaerah kekuasaannya. Penyelesaian konflik seperti ini membutuhkan konsep pemikiran dari para

elit penguasa dalam pemecahannya, sehingga keberadaan penguasa menjadi sentralistik dengan memberikan solusi-solusi alternatif terhadap konflik yang ada. Hal ini dilakukan dengan konsep-konsep hukum yang melekat dalam tatanan masyarakat itu sendiri, baik secara hukum nasional, agama, maupun hukum adat. Penyelesaian konflik secara hirarki lebih elok jika dikelola dengan penekanan terhadap hukum yang berlaku, karena didalam sebuah hukum yang melingkupinya ada sebuah sanksi yang memaksa seseorang untuk mentaati berbagai ketentuan hukum, karena apapun bentuk konflik yang ada merupakan sebuah konsorium negative dalam kehidupan masyarakat dan menjadi pertentangan dalam hukum kemasyarakatan.

Ketiga adalah melakukan resolusi konflik. Sumber konflik menjadi pertimbangan-pertimbangan dalam penyelesaian dengan analisis rasioanal empiris dalam pengelolaannya, pertimbangan-pertimbangan itu melihat dari individu dan kelompok masyarakat yang berkonflik, mislanya indentitas, kelompok, pengakuan, dan pelbagai perubahan untuk memenuhi kebutuhannya. Resolusi konflik menjadi bagian terpenting dalam penyelesaian konflik yang beskala besar, namun tidak menutup kemungkinan bagi konflik antar individu. penyelesaian dengan mencari sumber konflik dengan menganalisi indikator-indikator konflik yang ada, kemudian dipecahkan dengan konsep-konsep pemikiran yang realistis dan independensi merupakan sebuah langkah konkrit dalam pemahamannya, sehingga ketika sumber konflik sudah ditemukan, maka solusi yang diharapkan juga dapat dihadirkan dengan persepsi bahwa solusi itu yang terbaik dalam penanganannya. konsepsi ini memberikan

pemikiran secara ilmiah dengan berbagai konsekuensi yang dihadapi, akan tetapi ini menjadi lebih baik untuk tidak mengulang konflik yang ada.

3. Teori Kewenangan

Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI, Tahun 2008), memberikan defenisi kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang atau badan lain. Pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang di kemukakan sebagai berikut :

“Kewenangan (authority, gezaq) adalah kekuasaan yang diformalkan baru terhadap golongan tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (competence bevoegheid) hanya mengurus bidang tertentu saja. Kewenangan berarti kumpulan dari wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hukum.⁴⁶

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht) kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban.⁴⁷ Penyamaan istilah

⁴⁶.Marbun S.F.2003. *Peradilan administrasi Dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.hal.115

⁴⁷.Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.hal. 51

wewenang atau kewenangan, bahwa wewenang akan selalu menjadi bagian penting awal dalam hukum administrasi karena objek administrasi merupakan wewenang pemerintahan (*bestuur bevoegheid*). Wewenang pemerintah deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtemach*). Wewenang dalam lingkup hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan perundang-undangan.⁴⁸

Pengertian wewenang pada hakekatnya berbicara mengenai otoritas (*authority*), sedangkan otoritas memiliki kaitan dengan kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Namun demikian terdapat perbedaan antara otoritas dan kekuasaan dan wewenang. Perbedaan tersebut diperlukan oleh karena istilah wewenang dapat juga diartikan sebagai kompeten (*compoten*). Kompeten mempunyai arti yang berkaitan dengan kecakapan atau kemampuan melakukan sesuatu, sedangkan wewenang yang melekat pada negara yang tidak memiliki hubungan apapun dengan soal kecakapan atau kemampuan.

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang,⁴⁹ yakni *Het vermogen tes het*

⁴⁸ .Philips M. Hadjon. 1997. *Wewenang Dalam Jurnal Yuridika*.Edisi No.5 Tahun XII.hlm.3

⁴⁹.Prajudi Atmosudirjo.1981. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.hlm 100.

verrichten van be paalderechadelinge,⁵⁰ yaitu kemampuan untuk tindakan-tindakan hukum tersebut.

Mengenai wewenang HD.Stout mengatakan bahwa,⁵¹ Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik. Menurut F.F.C.I. Tonnaer “ *overheidsbevoegdheid words in dit verband opgevat als het vermogen om positief rechs vast the stelent en aldus rechtsberingent tusen burgens onderling tusen overhead en ten schepent*”⁵² kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi setiap penyelenggaraan negara yaitu :

- a. Efektifitas, artinya setiap kegiatan harus dapat mengenai sasaran yang telah ditetapkan
- b. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi harus dapat diterima oleh masyarakat agar tidak menimbulkan sebuah kekacauan

⁵⁰ .Nikolai P.et. 1994. *Bestuurrecht Amsterdam*.

⁵¹ .HD.Stout.1994. *De Betekeiniesen Van de Wet.W.E.J. Tjeenk Willingk Zwole*.

⁵² .F.F.C.LTonner. *legal bestuur het legallitesbengineel toestaan of struihelblok, tulisan dalam besstur en norm , bundle opstellen opgedragen aan R.Crine Le Roy.Kluwer-Deventer. hlm. 265*

- c. Yuridiksi, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas
- d. Legalitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan hukum atau perbuatan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas, bila sesuatu dijalankan dengan dalih keadaan darurat, kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian . Jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan.
- e. Moralitas, yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan etika hukum maupun kebiasaan masyarakat wajib dijunjung tinggi.
- f. Efisiensi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.⁵³

Dalam negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.R.J.H.M.Huisman menyatakan bahwa :

“Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeëigenen. Slechts de wet bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het

⁵³.Prajudi Atmosodirjo. 1981. *Administrasi Negara*. Penerbit Ghalia. Inodnesia Jakarta

milieu enz.) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer). Of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.”⁵⁴

“Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintah. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan kewenangan kepada pemerintah tidak hanya kepada organ pemerintah tetapi juga kepada pegawai misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya atau kepada dewan khusus, misalnya dewan pemilihan umum. Pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah atau badan hukum privat.”⁵⁵

Teori kewenangan yang digunakan dalam pemerintah menggunakan keabsahan dan legalitas suatu jabatan dalam suatu lingkup pemerintahan. Terkait penataan jabatan structural yang ada di Indonesia, maka teori ini sangat mendukung bagaimana instansi dan pejabat structural dan politik mempunyai kewenangan dalam bertindak sebagaimana organ pemerintahan dalam menetapkan berbagai keputusan dan peraturan.

Teori kewenangan oleh Ferrazi bahwa untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan, pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu. Seiring dengan pilar negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteisbeginsel* atau

⁵⁴.R.J.H.M. Huisman. *Algemeen Bestuurrecht een Inleiding* Amsterdam Kobra.

⁵⁵.Indroharto. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Dalam Paulus Efendi Lotulung. *Himpunan asas-Asas Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Citra Aditya Bakti. Bandung.

het leginsel van wetmagtigheid van bestuur), berdasarkan prinsip ini bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungan dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kewenangan itu, meliputi :

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintah baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompetent untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara lain :

1. Berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPR dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
2. Bertindak sebagai *delegated legislator* seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana di ciptakan wewenang pemerintahan kepada badan dan jabatan TUN tertentu.

b. Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjai kewenangan si B. kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandate masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

c. Mandat

Mandat diartikan sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melaingkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab pemberi mandat.⁵⁶

⁵⁶.Sadu Wasistono.2004.*Kajian Hubungan pusat Dan Hubungan Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen pemerintahan)*. Dalam jurnal administrasi pemerintah daerah. Volume I, Edisi Kedua. hlm.9

Philipus M.Hadjon membagi cara memperoleh kewenangan atas dua cara yaitu :

a. Atribusi.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah, sehingga tanpa jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan ini tidak dimiliki, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

b. Delegasi.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain :

1. Delegasi harus defenitif artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya dengan delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan. Delegasi

tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhir kepegawaian tidak di perkenankan adanya delegasi.

3. Kewajiban memberikan keterangan, artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.⁵⁷

Pola pembagian kewenangan harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah. Disamping itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik yang berbentuk pemerintah daerah maupun pejabat pemerintah pusat didaerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Berbicara tentang jabatan struktural dengan teori kewenangan maka dapat dianalisis bahwa jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak dalam rangka memimpin suatu pemerintahan daerah.

C. Konflik Dalam Kerangka Otonomi Daerah

Implementasi otonomi dalam prosesnya telah membawa implikasi yang luas dalam bentuk pergeseran tatanan sosial, politik dan ekonomi yang berpotensi memunculkan konflik kewenangan antar lembaga dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari bangunan sentralistik selama Orde Baru yang belum sepenuhnya dapat dihilangkan. Disamping itu, institusi yang

⁵⁷ .Philipus M Hadjon. Op-Cit.hal. 94

terkait dengan fungsi pemerintahan di tingkat lokal; eksekutif dan legislatif belum memiliki pengalaman yang cukup untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

1. Pusat – Provinsi – Kabupaten

Berdasarkan aturan yang ada, pelaksanaan otonomi daerah ditekankan pada daerah tingkat II, kabupaten/kota. Apabila kita merujuk kepada Undang-undang Otonomi Daerah (UU 22/1999) sebelum adanya revisi oleh Undang-undang yang sekarang, maka tampak bahwa pelaksanaan otonomi di tingkat kabupaten/kota diberlakukan atas asas desentralisasi, sementara pelaksanaan otonomi di tingkat provinsi diberlakukan berdasarkan asas desentralisasi dikombinasikan dengan asas dekonsentrasi. Jadi kabupaten/kota merupakan daerah otonom, sementara provinsi tidak sepenuhnya otonom, ia berstatus sebagai daerah otonom dan daerah administratif. Karena itu, kabupaten memiliki kewenangan penuh untuk mengatur wilayahnya sesuai kewenangan yang dilimpahkan dari pusat seperti yang diatur dalam undang-undang. Titik tekan otonomi daerah pada daerah di tingkat II bukan di tingkat I berkonsekuensi mengurangi otoritas provinsi terhadap kabupaten. Kabupaten tidak lagi menjadi sub-struktur atau bagian dari provinsi. Hubungan antara keduanya tidak lagi bersifat hirarkis, tapi lebih kepada hubungan kemitraan antar organisasi. Gubernur tidak lagi dapat memberikan instruksi kepada bupati/walikota, karena bupati/wali kota tidak lagi berhubungan dengan Gubernur menurut garis instruksional. Hubungan antara gubernur dan bupati/wali Kota bersifat

koordinatif. Realitas perubahan hubungan hirarkis kepada hubungan kemitraan antara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten, mengandung kerawanan yang memungkinkan konflik antar pemerintah daerah. Di satu sisi provinsi belum siap melepaskan otoritas kepada kabupaten/kota yang sebelumnya dimiliki. Di sisi lain, muncul arogansi dari kabupaten/kota yang merasa memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dirinya sendiri karena adanya 'jaminan' undang-undang. Contoh kasus, banyak bupati yang merasa tidak perlu lagi memenuhi panggilan gubernur untuk melakukan rapat konsultasi.

2. DPRD – Pemerintah Daerah

Satu diantara bentuk konflik antarlembaga yang terjadi dalam era otonomi daerah adalah konflik antara eksekutif dan legislatif. UU No.22 Tahun1999 telah mengembalikan fungsi, peran dan kewenangan DPRD sesungguhnya sebagai lembaga yang sejajar dengan eksekutif, bertugas mengawasi dan mengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, DPRD diberikan wewenang yang sangat besar dalam mengangkat dan memberhentikan kepala daerah. DPRD dapat menolak atau menerima laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak pernah secara riil dipunyai DPRD selama rejim Orde Baru. Keberadaan DPRD hanya bersifat formalitas dengan kewenangan politik yang artifisial. Dalam arti keberadaan DPRD hanya untuk menunjukkan bahwa demokrasi berjalan di negeri ini, sebagai alat untuk melgitimasi berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah,

meski hal tersebut kerap kali bertentangan dengan kepentingan umum dan *nota bene* adalah titipan dari pusat. Keadaan yang sama sebenarnya dialami oleh lembaga legislatif di tingkat pusat. DPR hanya menjadi alat legitimasi terhadap produksi kebijakan eksekutif. Legislatif menyeramkan dari tampilan luar, namun tidak memiliki kekuatan apapun. Mekanisme *recall* terhadap anggota DPRD oleh partai politik, semakin tidak memungkinkan bagi anggota DPRD untuk bersuara kritis terhadap pemerintah. Apalagi parpol telah terkooptasi oleh Orde Baru, maka dengan mudah pemerintah saat itu menekan parpol untuk membungkam anggota legislatif yang mewakilinya.

Dalam UU No 5 Tahun 1974, DPRD dimasukkan sebagai bagian dari pemerintahan lokal, bukan sebagai lembaga legislatif terpisah dari pemerintahan. Hal ini merupakan suatu ironi yang bertentangan dengan logika demokrasi yang menghendaki adanya pembagian kekuasaan. Apabila pembagian kekuasaan atas eksekutif, legislative dan yudikatif berdasarkan asas *trias politica* berlaku di tingkat pusat, maka hal yang sama seharusnya juga berlaku di daerah. Kemandulan DPRD dapat dilihat dari ketidakberdayaannya terhadap dominasi pusat yang biasa memaksakan kandidat pesannya dalam pemilihan kepala daerah. DPRD memang memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, gubernur atau bupati, namun tetap saja pada tahap *finalti*, penentuan akhir tetap berada pada tangan pemerintah pusat cq. Menteri Dalam Negeri. Kuatnya campur tangan pusat, telah mendistorsi proses demokrasi di dalam ‘gedung’ DPRD melalui berbagai bentuk rekayasa politik, sehingga meski proses pemilihan kepala daerah

belum selesai atau bahkan belum dilaksanakan sama sekali, hasil akhir pemilihan telah dapat diperkirakan sebelumnya.

Mandulnya peran DPRD, telah bergeser ke arah yang lebih berdaya setelah reformasi politik tahun 1998 dan dengan diterbitkannya UU 22/1999. Selain memiliki fungsi *budgeting* dan *legislasi*, DPRD bertugas mengawasi pemerintah. Hanya saja tidak terdapat kejelasan tentang aturan dalam UU yang menyuratkan masalah pengawasan terhadap kinerja DPRD. Dapat saja DPRD menjadi tidak terkontrol. Berkolusi dengan pemerintah dengan membuat aturan yang tidak produktif, cenderung mencari keuntungan, dan merugikan rakyat. Seperti kasus politik uang yang berlangsung dalam laporan pertanggungjawaban kepala daerah atau keputusan DPRD yang membagi-bagikan mobil mewah dengan alasan sebagai sarana dinas.

Apabila merujuk pada pasal 22, UU No. 22 Tahun 1999 ayat (c) dan (d) secara eksplisit menjelaskan bahwa DPRD, baik provinsi maupun kabupaten, berkewajiban “membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah” dan berkewajiban “meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi”, maka perilaku elit politik yang terhimpun dalam lembaga DPRD tampak jelas belum mencerminkan isi undang-undang dan semangat otonomi daerah dan menerapkan politik aji mumpung. Sehingga apa yang terjadi adalah sebuah konspirasi untuk mengeksploitasi sumberdaya ekonomi yang didapat dengan cara yang legal untuk memenuhi kepentingan pribadi. Dengan demikian otonomi sama saja dengan memindahkan perilaku korupsi dari pusat ke daerah.

3. Konflik Anggaran

Dalam konteks konflik anggaran, tulisan ini mencoba melihat dari aspek mekanisme perencanaan anggaran yang membuka peluang konflik antara keinginan rakyat dan kepentingan elit lokal. Desentralisasi telah merubah paradigma perencanaan pembangunan dari *top-down* ke *bottom-up*. Kelebihan model perencanaan *top down*, mekanisme perencanaan pembangunan pada satu sisi dapat dijalankan secara efisien dan efektif, memerlukan waktu proses yang cukup singkat. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bersifat representatif, tidak melibatkan banyak pihak, sehingga yang tampak adalah kepentingan pembuat kebijakan dari pada kepentingan dari pihak (*stakeholders*) yang akan menerima dampak langsung dari pelaksanaan kebijakan. Kelemahan perencanaan dengan model *bottom up* menuntut keterlibatan banyak pihak (*stakeholders*), sehingga membuat proses perencanaan tidak efisien dan memakan proses waktu yang cukup lama, namun demikian *out-put* yang dihasilkan akan relatif representatif.

Dalam perencanaan anggaran belanja daeran (APBD), pemerintah daerah dalam merumuskan anggaran harus menjangring aspirasi masyarakat untuk dijadikan rancangan kegiatan umum (RKU). Dari RKU yang merupakan hasil penjangringan aspirasi dari masyarakat kemudian dapat ditentukan skala prioritas (SP) dari kegiatan yang akan dilanjutkan dalam proses selanjutnya, yaitu pada tingkat perencanaan rancangan anggaran satuan kegiatan (RASK), untuk direncanakan bobot anggaran sesuai dengan bobot kegiatan yang ada. Setelah itu dilanjutkan dalam proses

selanjutnya yaitu PSAK. Setelah melalui mekanisme PSAK, anggaran belanja daerah (APBD) dapat disusun dan ditetapkan. Mekanisme berlapis ini berangkat dari paradigma *'money follows function'* (uang berdasarkan fungsi). Sehingga APBD benar-benar mencerminkan kepentingan obyektif rakyat.

Penetapan APBD yang bersifat partisipatif, sesuai dengan tujuan desentralisasi yang hendak mendekatkan rakyat dengan pemerintah dan menciptakan pemerintah yang ramah dengan rakyat (*goodgovernance*). Kedekatan rakyat dengan pemerintah dan pemerintah yang ramah dengan rakyat salah satunya dapat dilihat dari apakah komponen anggaran sesuai dengan kebutuhan obyektif. Di permukaan, anggaran yang bersifat partisipatif merupakan bagian dari proses demokratisasi yang selama ini diperjuangkan. Namun, apabila dikritisi bagaimana proses partisipasi tersebut berjalan, maka muncul pertanyaan apabila proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak (*stakeholders*), maka apakah anggaran yang tersusun benar-benar dapat dikatakan telah menjawab kepentingan obyektif rakyat.

Dalam proses penyusunan tentunya akan ada proses tawar-menawar, maka seberapa besar posisi tawar rakyat dalam proses penyusunan mulai dari tahap RKU. Sebagai ilustrasi dapat diberikan contoh, semisal, pemerintah daerah A ingin menyusun APBD untuk tahun anggaran tahun 2002. Maka langkah pertama yang dilakukan adalah menjarung aspirasi rakyat untuk dirumuskan menjadi RKU di tingkat desa, sebagai unit terkecil dari wilayah kerja kecamatan.

Kemudian aparat desa mengundang rakyat, BPD, LSM, pemuka adat, dan tokoh partai politik dalam musyawarah pembangunan desa (Musbangdes) sebagai forum bagi masyarakat mengajukan program pembangunan. Dalam forum tersebut, maka akan bertemu dua pihak yaitu masyarakat dan elit lokal (tokok parpol dan pemerintah desa). Masyarakat memiliki daftar keinginan yang ingin dimasukkan ke dalam RKU sementara di sisi lain elit juga memiliki daftar kepentingan. Di sinilah proses konflik telah mulai terjadi.

Dalam bentuk benturan antara keinginan masyarakat dan kepentingan elit. Pada tingkat yang lebih tinggi, ketika RAPBD akan ditetapkan menjadi APBD melalui rakorbang yang melibatkan eksekutif, dimana perhitungan biaya yang akan dialokasikan, maka peran masyarakat akan lebih kecil. Peran elit yang diwakili oleh anggota DPRD dan eksekutif lebih dominan pada tingkat ini. Disinilah akan terbuka peluang yang besar antara elit politik dan pemerintah untuk mengadakan kontrak-kontrak politik yang bias kekuasaan dan menyimpang dari tujuan anggaran itu sendiri. Partisipasi masyarakat pada akhirnya, hanya merupakan bentuk manipulasi elit lokal dan eksekutif (pemerintah daerah) untuk melegitimasi penetapan anggaran yang bias kekuasaan.

4. Konflik Pemekaran Wilayah

Salah satu kecenderungan yang terjadi selama pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pemekaran wilayah di beberapa daerah provinsi dan kabupaten. UU No 22 Tahun 1999 telah mengatur bahwa pemekaran lebih dari satu wilayah memang dimungkinkan untuk dilakukan dengan

pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, sosial politik, sosial budaya, luas daerah, dan pertimbangan-perimbangan lain yang memungkinkan otonomi dapat dilaksanakan. Adanya peluang untuk membentuk daerah otonomi baru, disambut dengan baik oleh daerah-daerah untuk memekarkan dirinya dari daerah induk. Setidaknya dalam catatan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) bahwa di tahun 2002 setelah DPR mengesahkan RUU tentang pemekaran wilayah terdapat 22 kabupaten di sepuluh provinsi yang akan dimekarkan.

Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru

Mengacu pada PP No. 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah kemudian diubah dengan PP No. 76 Tahun 2012, maka yang dimaksud dengan batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Adapun yang dimaksud dengan

penegasan batas adalah kegiatan penentuan batas secara pasti di lapangan.⁵⁸Mengacu kepada PP No. 76 tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, beberapa pengertian terkait batas daerah yaitu :

1. Batas daerah di darat adalah pembatas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah yang merupakan rangkaian titik-titik koordinat yang berada pada permukaan bumi dapat berupa tanda-tanda alam seperti igir/ punggung gunung/ pegunungan (*watershed*), median sungai dan/atau unsur buatan di lapangan yang dituangkan dalam bentuk peta.
2. Batas daerah di laut adalah pembatas kewenangan pengelolaan sumberdaya di laut untuk daerah yang bersangkutan yang merupakan rangkaian titik-titik koordinat diukur dari garis pantai.
3. Batas daerah secara pasti di lapangan adalah kumpulan titik-titik koordinat geografis yang merujuk kepada sistem georeferensi nasional dan membentuk garis batas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah.
4. Penegasan batas daerah adalah kegiatan penentuan titik-titik koordinat batas daerah yang dapat dilakukan dengan metode kartometrik dan/atau survei di lapangan, yang dituangkan dalam bentuk

⁵⁸.Pratikno.2008. *Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran Dan Pengembangan Daerah)*.Policy Paper Melalui :Pratikno@ugm.Ac.id.

peta batas dengan daftar titik-titik koordinat batas daerah.

Semakin berkembang penduduk pemukiman kegiatan usaha, dan aktifitas penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan semuanya memerlukan lahan dan sumber daya alam, perebutan sumber daya alam pada tempat dan waktu bersamaan tanpa adanya batas kewenangan berpotensi munculnya kerawanan sengketa batas khususnya yang berkaitan dengan batas antar daerah.⁵⁹

Pasal 34 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah dibentuk dengan Undang-Undang Pembentukan daerah, antara lain mencakup : nama, ibukota, cakupan wilayah, batas. Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 dan setiap undang-undang pembentukan daerah otonom baru mengamanatkan bahwa penentuan batas wilayah daerah secara pasti di lapangan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Batas daerah harus memenuhi aspek yuridis dan teknis yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri dilengkapi dengan peta batas sebagai lampiran yang memberikan informasi kejelasan cakupan wilayah yang berbatasan, koordinat titik batas, simbol posisi pilar batas dan unsur geografis lainnya (sungai, jalan), aspek fisik di lapangan di tandai dengan terpasang

⁵⁹. Andi I Made Arsana. 2005. *Geopolitikal boundaries*.<http://Blogspot.Com>. hal.3

pilar batas dan teridentifikasinya koordinat posisi pilar batas.⁶⁰

Batas antar daerah adalah pemisah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Batas daerah meliputi wilayah daratan dan laut. Batas daratan adalah pemisah wilayah administrasi pemerintah antar daerah yang berbatasan berupa pilar batas dilapangan dan daftar kordinat dipeta, sedangkan batas daerah laut adalah pemisah wilayah administrasi pemerintahan antar daerah yang berbatasan berupa garis imajinier dengan kordinat penetaan batas wilayah didaratan.⁶¹

Penegasan batas darat meliputi beberapa langkah yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Untuk batas dari unsur buatan seperti pilar batas, penentuan posisi yang akurat merupakan hal penting. Dalam kaidah geodesi, penentuan posisi pilar batas harus dinyatakan dalam koordinat dengan datum dan sistem proyeksi yang jelas. Angka koordinat tanpa spesifikasi datum yang pasti sesungguhnya tidak menjelaskan apa-apa. Koordinat yang sama jika datumnya berbeda akan mengacu pada posisi yang berbeda di lapangan.

Secara teknis, aspek yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survei pemetaan. Hal yang harus diperhatikan dalam penentuan dan

⁶⁰. Asep Nurjaman Nurudin.2006.*Kebijakan Elitis Politik Di Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hal.156

⁶¹.Fuad Asadin.2010.*Pemekaran Wilayah Kabupaten*. Melalui Fuad Asadin ;http,@.acid.Com

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.⁶²

Untuk batas dari unsur buatan seperti pilar batas, penentuan posisi yang akurat merupakan hal penting. Dalam kaidah geodesi, penentuan posisi pilar batas harus dinyatakan dalam koordinat dengan datum dan sistem proyeksi yang jelas. Angka koordinat tanpa spesifikasi datum yang pasti sesungguhnya tidak menjelaskan apa-apa. Koordinat yang sama jika datumnya berbeda akan mengacu pada posisi yang berbeda di lapangan. Sebaliknya, suatu posisi tertentu di lapangan bisa dinyatakan dengan koordinat yang berbeda jika datum dan sistem proyeksinya berbeda.

Terkait dengan ketelitian posisi/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 demikian, penggunaan GPS sendiri harus memperhatikan jenis dan metode pengukurannya untuk mendapatkan posisi dengan ketelitian yang disyaratkan. Pengukuran dengan GPS navigasi (handheld) seperti yang sekarang populer di masyarakat berupa peranti seukuran handphone tentu saja menghasilkan ketelitian

⁶².Arsana I Made Andi.2006. *Arti Penting Penegasan Batas Wilayah Antar Daerah, Artikel dalam http. Geopolitical Boundaries.Blogspot.Com*

posisi yang lebih rendah dibandingkan penggunaan GPS jenis geodetik yang dilakukan secara relatif (deferensial).⁶³

Tim Penegasan Batas di tingkat provinsi maupun pusat harus memahami hal ini. Dalam era otonomi di mana luas daerah menjadi salah satu indikator dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU), batas daerah menjadi sangat penting artinya. Tanpa batas yang tegas, luas tidak mungkin dihitung. Oleh karena itu, penentuan dan penegasan batas merupakan agenda penting dalam melaksanakan otonomi daerah.⁶⁴

Dengan adanya kejelasan batas daerah maka dapat mencegah terjadinya sengketa batas daerah yang dapat menimbulkan korban harta, benda dan jiwa serta ekonomi biaya tinggi (high cost economic), tertatanya kode wilayah administrasi pemerintahan, berjalan optimal penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembangunan daerah yang berjalan optimal dan terlaksananya penyaluran dana perimbangan (DAK) yang tidak menimbulkan sengketa.

Terkait DAU, ada sebuah wacana bahwa luas wilayah yang berpengaruh terhadap besarnya DAU yang diterima suatu daerah seharusnya bukan saja luas daratan seperti yang berlaku sekarang, tetapi juga luas laut. Hal ini untuk menciptakan keadilan bagi daerah yang berbentuk kepulauan dimana luas daratannya lebih sempit dari luas wilayah laut yang menghubungkan pulau-pulau dalam provinsi tersebut. Meskipun masih wacana, hal ini telah menjadi kajian serius

⁶³.I Made Pasek Diantha, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam demokrasi*, Abardin, Bandung, hlm. 37.

⁶⁴. Soerjono Soekanto.2003. *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta.

berbagai pihak, dan ini juga mengindikasikan bahwa penentuan (delimitasi) batas maritim antar daerah menjadi penting.

Dalam rapat dengar pendapat Komisi II DPR RI dengan Plt. Dirjen Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, 14 Juni 2010, Permasalahan Penataan Batas Daerah adalah sebagai berikut:

1. Batas daerah yang tidak jelas akan memicu konflik di wilayah perbatasan;
2. Pada umumnya permasalahan muncul terkait dengan pembentukan daerah otonom baru, yang dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun (1999 s.d. 2009) mencapai 205 (dua ratus lima) daerah otonom baru (wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota). hal ini dikarenakan peta-peta lampiran pada undang-undang tentang pembentukan daerah pada umumnya belum memenuhi standar kaidah pemetaan secara kartografi. sehingga dalam pelaksanaan penegasan batas daerah secara pasti di lapangan banyak menimbulkan multitafsir yang berdampak kepada :
 - a. Overlapping cakupan wilayah;
 - b. Duplikasi pelayanan pemerintahan atau tidak adanya pelayanan pemerintahan;
 - c. Perebutan untuk mengelola sumber daya alam;
 - d. Overlapping perijinan lokasi usaha; dan

e. Daerah pemilihan ganda pada proses Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah.⁶⁵

Untuk menghindari terjadinya permasalahan sengketa batas daerah, diusulkan Undang-Undang Pemekaran wilayah harus mencantumkan/ mengidentifikasi :

- a. Cakupan wilayah desa-desa di wilayah perbatasan dengan titik-titik koordinat;
- b. Kejelasan kepemilikan pulau-pulau
- c. Pembuatan peta lampiran harus merujuk pada peta yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.
- d. Batas daerah yang tertuang dalam batang tubuh harus sesuai dengan yang tergambar di atas peta lampiran Undang-Undang Pemekaran Wilayah serta sesuai standar kaidah pemetaan secara kartografi.
- e. Proses untuk menentukan hal tersebut, harus dikoordinasikan antara Provinsi dan Kabupaten yang berbatasan.

Secara yuridis mengenai pembagian wilayah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia. Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan pondasi bentuk Negara Republik Indonesia sebagai suatu negara kesatuan. Selanjutnya Pasal 18 berbunyi :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya

⁶⁵.Laporan Komisi II DPR RI dan Plt Dirjen Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri. Jakarta. 2010.

ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"

Sedangkan penjelasan angka I pasal1 tersebut berbunyi :

"Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eendheidstaat", maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonoom, atau bersifat administrasi belaka, supaya menurut aturan yang berlaku akan ditetapkan dengan Undang-undang. Daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerah pun pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan."

Era otonomi yang dimaksud menunjuk pada suatu era yang dimulai sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal itu ditandai dengan pelaksanaan asas desentralisasi yang dilaksanakan dengan pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Prinsip tersebut sangat berbeda dengan pelaksanaan asas desentralisasi sebelumnya dengan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab saja (UU No. 5 Tahun 1974), sehingga masih terkesan sentralistis.

Kehendak untuk mewujudkan otonomi daerah dilandasi oleh keprihatinan bangsa semasa Orde Baru (Orba) karena adanya sentralisme kewenangan dan keuangan yang telah

mengakibatkan ketimpangan anggaran pembangunan antara pusat (wilayah ibukota Jakarta) dan daerah (wilayah lain).⁶⁶ Oleh karena itu otonomi yang hendak dilaksanakan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, adalah otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa semenjak era otonomi, daerah mempunyai porsi kewenangan yang sangat besar dibandingkan dengan era sebelumnya. Selanjutnya aspek wilayah menjadi suatu yang sangat penting sebab wilayah suatu daerah mencerminkan sejauh mana kewenangan daerah tersebut dapat dilaksanakan. Wilayah merupakan aspek yang dapat menunjang kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah karena dari wilayah dapat dihasilkan pajak dan retribusi daerah, dan juga bagi hasil sumber-sumber daya nasional. Bahkan luas wilayah merupakan variable dalam penentuan bobot yang mempengaruhi besarnya dana alokasi umum yang diterima daerah. Oleh karena itu batas daerah memiliki arti penting dan strategis apabila dibandingkan dengan era sebelumnya.

Namun pada kenyataannya, arti penting dan strategis dari batas daerah belum diimbangi dengan kejelasan batas antar daerah sehingga akhirnya menimbulkan permasalahan-permasalahan yang dapat mengakibatkan konflik antar daerah. Pada hakekatnya, konflik tercipta dari kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas (kekuasaan) dan sumber ekonomi/kemakmuran dari aktor-aktor yang

⁶⁶. Asep Nurjaman dalam Nurudin, dkk., 2006, *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.156

berkepentingan.⁶⁷ Pernyataan ini selaras dengan sebuah kesimpulan yang mengatakan bahwa daerah akan merasa terancam kepentingan politik dan ekonominya bila gagal mempertahankan sumber-sumber yang bisa meningkatkan pendapatan daerah. Celakanya, perasaan terancam ini pula yang menyebabkan daerah rentan disulut konflik atau kesalahpahaman terhadap daerah lain.⁶⁸

Munculnya sengketa atau benturan kepentingan antardaerah, pada dasarnya merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoisme daerah dalam melaksanakan otonomi. Otonomi sering dipersepsikan lebih dari sekedar dapat mengatur rumah tangganya sendiri, namun hingga tidak mau dicampuri oleh pihak lain walaupun dalam konteks koordinasi dan sinkronisasi. Peningkatan daya saing daerah yang diamanatkan Undang-undang lebih dipersepsikan secara negatif, sehingga daerah enggan menjalin sinkronisasi regional (antardaerah).

Di samping itu, kabupaten/kota sering menerjemahkan otonomi ini sebagai kewenangan untuk menggali pendapatan daerah yang sebanyakbanyaknya melalui pajak dan retribusi serta eksploitasi sumber daya alam dengan mengabaikan kepentingan jangka panjang dan generasi mendatang.⁶⁹ Pruitt

⁶⁷. Syamsul Hadi, et.al., 2007, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 272

⁶⁸. Zuhro, Siti R, et.al, 2004, *Konflik & Kerjasama Antar Daerah: Studi Pengelolaan Hubungan Kewenangan Daerah dan Antar Daerah di Jawa Timur, Bangka, Belitung, dan Kalimantan Timur*, Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta, hal. 163

⁶⁹. wiyanto, Agus, et.al, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan & Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, hal. 61

dan Rubin menjelaskan bahwa konflik terjadi ketika tidak terlihat adanya alternatif yang dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak dan lebih jauh masing-masing pihak memiliki alasan untuk percaya bahwa mereka mampu mendapatkan sebuah objek bernilai untuk diri mereka sendiri atau mereka percaya bahwa mereka berhak memiliki obyek tersebut.⁷⁰ Mengacu pada penjelasan Pruit dan Rubin tersebut, dapat diasumsikan ada obyek bernilai yang dianggap berhak dimiliki oleh masing-masing pihak. Rumusan obyek bernilai

D. Implikasi Terhadap Kewenangan Penyelenggara Pemerintah

Batas daerah akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu Pemerintahan Daerah secara pasti. Pemerintah Daerah dapat mengalami kegamangan untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya pada wilayah yang masih kabur batasnya. Langkah antisipatif dari daerah-daerah untuk tidak melaksanakan urusannya terlebih dahulu demi tidak melampaui kewenangan akan membuat wilayah tertentu menjadi terlantar, sedangkan langkah agresif untuk tetap memperhatikan wilayah yang diklaim daerah lain dapat menimbulkan masalah benturan dengan daerah lain.

Terkait dengan status wilayah enam desa antara pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan pemerintah

⁷⁰ .Dean G. Pruit & Jeffrey Z Rubin, 2004, *Teori Konflik Sosial(terjemahan)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*, Mc. Graw-Hill Inc, hal. 26

kabupaten Halmahera Barat maka berujung pada sengketa batas wilayah. Ketidakjelasan batas wilayah antara daerah induk dengan daerah pemekaran sehingga menimbulkan sengketa antara kedua pemerintahan tersebut. Berdasarkan temuan dilapangan bahwa realitas menunjukan wilayah enam desa memiliki dua pusat pemerintahan (ada dualisme kepemimpinan), yakni pemerintah Kecamatan Kao Teluk dengan pusat Ibu kota Kecamatan di Desa Dum dum (Versi Kabupaten Halmahera Utara) dan pemerintah Kecamatan Jailolo Timur dengan pusat Ibu kota kecamatan berada di Desa Akelamo Kao (Versi Kabupaten Halmahera Barat) yang dilengkapi dengan fasilitas kantor camat. Pada tingkat desa juga terjadi hal yang sama, yakni setiap desa memiliki dua kepala desa yang mewakili masing-masing kabupaten, yakni Kades versi kabupaten Halmahera Utara dan Kades versi kabupaten Halmahera Barat. Adanya dualisme kepemimpinan ini, maka sistem pemerintahan desa di wilayah penyangga Kabupaten Halmahera Utara dan kabupaten Halmahera Barat memiliki dua belas kepala desa. Dari jumlah enam desa yang berada di Kecamatan Kao Teluk dan Jailolo Timur, dapat diklasifikasikan 4 desa (862 KK) memiliki kecenderungan lebih besar bergabung ke Kabupaten Halmahera Barat dan hanya 2 desa (156 KK) yang bergabung ke Kabupaten Halmahera Utara.

E. Implikasi Terhadap Hak Politik Masyarakat

Sengketa enam Desa antara Kabupaten Halmahera Utara dengan kabupaten Halmahera Barat tentu berimplikasi terhadap hak politik masyarakat enam desa tersebut hal itu terbukti dalam hal pemilihan kepala daerah dan Pemilu

Legislatif terjadi dua kubu Panitia Pemilu yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum tingkat Kabupaten. Warga yang setuju pada Kabupaten Halmahera Utara mengikuti KPU Kabupaten Halmahera Utara dan warga yang setuju dengan Kabupaten Halmahera Barat mengikuti KPU Kabupaten Halmahera Barat. Hal ini nampak hingga pada Pemilu tahun 2010 yang lalu, sebagaimana pernyataan Hamid Londo dalam wawancara.⁷¹

“Pemerintah Halmahera Utara sengaja mendramatisasi warganya untuk tidak memberikan hak politik melalui TPS yang disalurkan dari pemerintah Halmahera Barat "Untuk surat suara maupun anggota dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) maupun Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa tidak disediakan oleh KPU Halmahera Barat dan KPU Maluku Utara. KPU ingin kami dari enam desa berikan hak politiknya di kabupaten Halmahera Utara, sedangkan KTP dan jiwa pilih kami kebanyakan dari kabupaten Halmahera Barat.”

Demikian juga warga yang berada dalam enam desa tidak bisa menyalurkan hak pilihnya alias golput dalam pemilihan presiden tahun 2014, akibat tidak disalurkan sejumlah logistik pemilu ke desa tersebut. Angka golongan putih (golput) dalam pilpres di enam desa disebabkan karena warga enam desa tidak mendapat surat suara maupun kotak suara. Hak pilih mereka sudah dialihkan ke kabupaten Halmahera Utara.

⁷¹. Wawancara Ketua Pemuda Enam Desa tanggal 23 pebruari 2014 di Jailolo Kabupaten Halmahera Barat.

F. Implikasi Terhadap Pelayanan Publik

Kewenangan Terhadap Pelayanan Publik merupakan kewenangan yang diberikan pemerintah Pusat kepada daerah yang merupakan urusan rumah tangga sendiri. Pemekaran daerah mengakibatkan pelaksanaan pelayanan administrasi pendataan kependudukan dan pelayanan pengadaan KTP. Kesulitan pendataan penduduk sengeka batas daerah pemekaran menyebabkan mereka tidak memiliki status kependudukan yang jelas. Realitas menunjukkan bahwa daerah pemekaran terhadap pelayanan baik pelayanan publik maupun pelayanan pemerintahan tidak dapat berjalan dengan baik. Fakta tersebut terlihat pada akses masyarakat dalam pembuatan KTP dan Akte Kelahiran.

Berikut pandangan masyarakat terhadap pemekaran/penggabungan wilayah sebagai berikut :

a. Pandangan Masyarakat Tentang Pemekaran/Penggabungan Daerah

Sebagian besar masyarakat berpandangan bahwa pemekaran atau penggabungan wilayah penting di lakukan karena untuk mendorong kesejahteraan masyarakat. Namun harus melalui tahapan-tahapan terutama mendengar aspirasi masyarakat. Terlebih lagi untuk penggabungan atau pemekaran wilayah dalam lingkup enam desa. Karena dalam rangka mengantisipasi gejolak sosial yang ditimbulkan akibat pemekaran atau penggabungan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat.

**b. Penolakan Masyarakat Dalam Perspektif Sosio
Budaya Dan Historis Wilayah**

Budaya dan etnik selalu membentuk bagian sosial dari suatu daerah yang khusus berdasarkan sejarah yang dibentuk dari elemen-elemen yang saling berbeda dari suatu kelompok etnik ke kelompok etnik yang lain. Aspek sosial budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat.

Secara budaya, sebenarnya masyarakat daerah pemekaran masih memiliki kedekatan nilai-nilai kebudayaan dengan sebagian besar masyarakat di kabupaten daerah induk, karena realitas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat di wilayah enam desa adalah masyarakat etnis Tobelo Boeng dan Kao Pagu selain masyarakat Tobaru dan pendatang lainnya dari sisi kedekatan emosional masyarakat enam desa lebih dekat dengan masyarakat jailolo, tetapi harus disadari bahwa batas administrasi wilayah tidak akan membatasi batas budaya.

BAB IV

TEORI KONFLIK

A. Teori Konflik

Kemunculan konflik tidak dapat dinafikan dan tidak dapat dihindari dalam kehidupan sosial, apalagi kehidupan politik yang memang selalu bertaburan konflik. Konflik sangat potensial untuk mendinamisasi setiap bentuk interaksi. Ia merupakan kenyataan sosial di berbagai tingkatan struktur, hingga pada tingkatan yang sangat mikro yaitu antar pribadi. Dikenal beberapa pendekatan teoritis untuk menjelaskan konflik sebagai kenyataan sosial. Diantaranya pendekatan ketimpangan dalam dunia ekonomi yang menjelaskan bahwa munculnya konflik dikarenakan ketidakseimbangan antara permintaan dan ketersediaan yang menciptakan kelangkaan. Sementara di sisi lain, individu bersifat individualis, mementingkan diri sendiri untuk mendapatkan *surplus* yang ada. Adanya kesamaan antara individu membuka peluang terjadinya perebutan pada satu komoditi dan sebaliknya juga membuka kerjasama di antara para pelaku. Damai dengan yang lain menjadi hal yang esensial dalam mencapai kepentingan dan keuntungan individu. Dalam konteks ini, sosiolog Gerhard Lenski (1966) mengemukakan teorinya bahwa individu akan bekerjasama dengan sesamanya untuk mendapatkan keuntungan jangka panjang, manakala kondisi memungkinkan. Namun, apabila kondisi tidak memungkinkan, maka akan muncul konflik.

Selain itu, menurut teori kelangkaan yang merupakan deviasi dari pemikiran Michael Harner (1970), Morton Fried (1967) dan Lesser Blumberg (1978), bahwa tekanan penduduk dan kelangkaan lahan untuk produksi akan menyebabkan konflik, karena tekanan penduduk menyebabkan perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi. Dari paparan teoritis di atas terlihat bahwa faktor ekonomi menjadi fokus analisis yang dipakai untuk menjelaskan kemunculan konflik sebagai realitas sosial. Hal ini sejalan dengan perspektif teoritis yang dikembangkan oleh Marx yang didasarkan atas sistem kepemilikan dan kelas untuk menjelaskan adanya perbedaan struktur sosial atas bawah yang menyebabkan pertentangan dalam masyarakat. Atas dasar itu, maka Marx kemudian membuat dikotomi antara kelas *borjuis* dan kelas *proletar*. Perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi, sebanding lurus dengan penguasaan terhadap sumber daya politik. Penguasaan sumber daya ekonomi oleh kelompok kecil telah menciptakan struktur kekuasaan yang oleh Marx disebut sebagai struktur kekuasaan kapitali, yang bekerja secara sistematis untuk melayani kepentingan *kelas status quo*.

Konflik merupakan sebuah dogma masyarakat terhadap struktural fungsional yang semakin luas dengan pelbagai perbedaan secara substantif dari perubahan dan perkembangan masyarakat.⁷² Keberadaan konflik memberikan ruang kepada

⁷².Andik Wahyun Muqoyiddin. 2012. *Potret Konflik Bernuansa Agama Di Indonesia. Signifikansi Model Resolusi Berbasis Teologi Transformatif Analisis*. Volume XII.No.2. Desember. Hal.322.

seluruh lapisan masyarakat untuk sadar dan mengerti makna dari bermasyarakat, terutama dalam konsep masyarakat modern saat ini, situasi konflik bisa saja terjadi dimana saja, tanpa mengenal ruang dan waktu sesuai dengan keberadaan perbedaan itu sendiri, baik terhadap individu dengan individu, atau individu dengan kelompok atau kelompok dengan kelompok. Kelahirannya ditimbulkan oleh suatu paradigma yang melekat dalam masyarakat bahwa eksistensi individu atau kelompok mempunyai peran lahirnya sengketa, terutama dalam mempertahankan keberadaan kelompok tertentu untuk menguasai dan menjadikan kelompok lain untuk dikuasai.

Ahli sosiologi kontemporer sering mengacuhkan analisis sengketa sosial, mereka melihatnya sengketa sebagai penyakit bagi kelompok sosial. Coser memilih untuk menunjukkan berbagai sumbangan sengketa yang secara potensial positif yaitu membentuk serta mempertahankan struktur suatu kelompok tertentu. Memang Simmel tidak pernah menghasilkan risalat sebesar Emile Durkheim, Max Weber atau Karl Marx. Namun, Simmel mempertahankan pendapatnya bahwa sosiologi bekerja untuk menyempurnakan dan mengembangkan bentuk-bentuk atau konsep-konsep sosiologi di mana dunia empiris dapat

39. Lewis Coser. 1965. George Simmel. *Eaglewood Cliftfts*, N.J. Prentice-Hal. Page. 56-65.

ditempatkan. Penjelasan Simmel tentang teori konflik adalah:⁷³

- a. Simmel memandang pertikaian sebagai gejala yang tidak mungkin dihindari dalam masyarakat. Struktur sosial dilihatnya sebagai gejala yang mencakup pelbagai proses asosiatif dan disosiatif yang tidak mungkin terpisah-pisahkan, namun dapat dibedakan dalam analisis⁴
- b. Menurut Simmel sengketa tunduk pada perubahan. Coser mengembangkan proposisi dan memperluas konsep Simmel tersebut dalam menggambarkan kondisi-kondisi dimana sengketa secara positif membantu struktur sosial dan bila terjadi secara negatif akan memperlemah kerangka masyarakat⁴

Sengketa merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan dan pemeliharaan struktur sosial. Sengketa dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok sengketa dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya.⁷⁴ Menurut Coser sengketa dibagi menjadi dua, yaitu:

⁷⁴. Lewis Coser, 1956. *The Function of Social Conflict*. New York: Free Press. page. 151-210

- a. Konflik Realistis, berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan- tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan. Contohnya para karyawan yang mogok kerja agar tuntutan mereka berupa kenaikan upah atau gaji dinaikkan
- b. Konflik Non-Realistis, konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak. Coser menjelaskan dalam masyarakat yang buta huruf pembasan dendam biasanya melalui ilmu gaib seperti teluh, santet dan lain- lain. Sebagaimana halnya masyarakat maju melakukan pengkambinghitaman sebagai pengganti ketidak mampuan melawan kelompok yang seharusnya menjadi lawan mereka. Menurut Coser terdapat suatu kemungkinan seseorang terlibat dalam konflik realistis tanpa sikap permusuhan atau agresi.

B. Teori Penyelesaian Sengketa

Dalam perspektif sosiologi padanan kata yang pemaknaannya hampir sama dengan sengketa yakni konflik,⁷⁵ namun dalam kajian ini akan digunakan istilah

⁷⁵.Konflik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah percekocokan; perselisihan; pertentangan. Lihat Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus*

sengketa karena penggunaan kata konflik lebih tepat digunakan dalam pendekatan ilmu sosial. Sedangkan istilah sengketa tepat digunakan dalam pendekatan ilmu hukum. Sengketa muncul dari akibat terjadinya perbedaan kepentingan antara satu subjek badan hukum dengan subjek badan hukum lainnya, hal ini yang disebut dengan sengketa. Kedua teori besar ini lahir sebagai produk pemikiran sejarah peradaban manusia. Tentunya, keduanya mencerminkan perlakuan yang berbeda sebagai wujud manifestasi interaksi antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Dalam setiap terjadinya sengketa dibutuhkan adanya jalan keluar yang disebut dengan penyelesaian. Kata “penyelesaian” secara etimologi berdasarkan Kamus Besar bahasa Indonesia bermakna Proses, cara, perbuatan, menyelesaikan, (dalam beberapa arti seperti pemberesan,⁷⁶ pemecahan) jadi berdasarkan hal tersebut diatas penyelesaian sengketa adalah suatu proses, cara atau perbuatan untuk mengakhiri sengketa. Secara filosofi penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula.

Dengan pengembalian hubungan tersebut, maka mereka dapat mengadakan hubungan, baik hubungan sosial maupun hubungan hukum antara satu dengan lainnya. Istilah teori penyelesaian sengketa berasal dari bahasa Inggris *dispute settlement of theory*, bahasa Belandanya, yaitu *theory van de*

Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012, hlm. 723

⁷⁶. Massasai Indra. 2013. *Konsep Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Dikaitkan Di Kaitkan Dengan Pemekaran Daerah Di Indonesia*. Universitas Pajajaran. Hal.123

beslechting van geschillen, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der streitbeilegung*.⁷⁷Sengketa yang akan diteliti yaitu, sengketa yang terjadi antara dua kepala daerah yang ada di Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara Propinsi Maluku Utara sehingga sengketa dapat diselesaikan secara hukum.

Upaya yang Telah dilakukan untuk menyelesaikan sengketa enam Desa antara Kabupaten Halmahera Barat dengan Kabupaten Halmahera Utara. Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat merupakan daerah yang selalu melakukan upaya untuk menyelesaikan sengketa enam desa tersebut karena enam desa bersengketa dulunya merupakan bagian dari pada Kabupaten Halmahera Barat.

Penyelesaian sengketa batas antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara sebenarnya pemerintah Kabupaten tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan karena penyelesaian sengketa perbatasan merupakan kewenangan Gubernur untuk memfasilitasi dan Menteri Dalam Negeri untuk memutus penetapan batas daerah. Sehingga Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dalam hal ini hanya meminta dan melaksanakan apa yang ditetapkan baik oleh Gubernur Maluku Utara maupun oleh Menteri Dalam Negeri. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat selama ini yaitu dengan menyurati baik Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri

⁷⁷.Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia. Penerbit Balai Pustaka. Jakarta.1989.hal.801

untuk segera menyelesaikan dan memutus status enam desa tersebut.

Adapun teori yang dipakai dalam melakukan penyelesaian sengketa oleh Jhon Burton yaitu penyelesaian sengketa dapat dilakukan dalam 3 (tiga) bentuk berbeda yaitu:

Pertama. Melalui manajemen untuk menemukan alternatif jalan keluar sebuah perselisihan agar dapat menampung atau membatasi sengketa. Manajemen sengketa perlu dilakukan dalam pembatasan sengketa yang lebih luas, artinya bahwa keberadaan sengketa dalam perlu dimanajemen dengan baik, sehingga tidak melebar kepada sengketa yang lainnya. mencari alternatif solusi terhadap keberadaan sengketa menjadi bagian pemecahannya, sehingga alternatif itu menjadi sebuah kesadaran yang harus dilakukan bersama-sama antara pihak yang bersengketa dengan consensus memandang secara positif. Manajemen sengketa dilakukan untuk memberikan ruang penyelesaian secara konsepsi dan prinsip dasar sengketa yang ada, sehingga tatanan yang sudah ada menjadi bagian terpenting dalam pengelolaan konflik itu sendiri. Jika sengketa dimanajemen dengan baik dengan tatanan masyarakat yang ada dan kesadaran bersama dengan berbagai konsekuensi yang akan dialami, maka sengketa akan reda dengan melakukan sebuah introspeksi diri dari pihak-pihak terkait. Oleh Karena itu perlu diadakan sebuah interaksi secara sadar tentang sesuatu yang menjadi sumber sengketa dengan pola yang realistik dan rasional.

Kedua. adalah penyelesaian sengketa (settlement) dengan menggunakan proses yang bersandar pada wewenang dan hukum yang dapat dipaksakan oleh kelompok elit. Pertikaian dalam masyarakat sebagai sekelompok orang yang dikuasai dan menguasai menjadi bagian terpenting dari penguasa untuk meleraikan terjadinya sengketa. Penguasa sebagai yang menguasai mempunyai peran penting dalam penyelesaian sengketa yang berada di daerah kekuasaannya. Penyelesaian sengketa seperti ini membutuhkan konsep pemikiran dari para elit penguasa dalam pemecahannya, sehingga keberadaan penguasa menjadi sentralistik dengan memberikan solusi-solusi alternatif terhadap sengketa yang ada. Hal ini dilakukan dengan konsep-konsep hukum yang melekat dalam tatanan masyarakat itu sendiri, baik secara hukum nasional, agama, maupun hukum adat.

Ketiga. adalah melakukan resolusi sengketa. Sumber sengketa menjadi pertimbangan-pertimbangan dalam penyelesaian dengan analisis rasional empiris dalam pengelolaannya, pertimbangan-pertimbangan itu melihat dari individu dan kelompok masyarakat yang bersengketa, misalnya identitas, kelompok, pengakuan, dan pelbagai perubahan untuk memenuhi kebutuhannya. Resolusi sengketa menjadi bagian terpenting dalam penyelesaian sengketa yang berskala besar, namun tidak menutup kemungkinan bagi sengketa antar individu. Penyelesaian dengan mencari sumber sengketa dengan menganalisis indikator-indikator sengketa yang ada, kemudian dipecahkan dengan konsep-

konsep pemikiran yang realistis dan independensi merupakan sebuah langkah konkrit dalam pemahamannya.⁷⁸

Teori penyelesaian sengketa yaitu teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dalam masyarakat. Faktor penyebab terjadinya sengketa dan cara-cara atau strategi yang digunakan untuk mengakhiri sengketa tersebut.⁷⁹

Teori Resolusi penyelesaian sengketa adalah suatu proses analisis dan penyelesaian masalah yang mempertimbangkan kebutuhan-kebutuhan individu dan kelompok seperti identitas dan pengakuan juga perubahan-perubahan institusi yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan. Sengketa dapat dilatarbelakangi oleh banyak hal. Sengketa internal suatu negara bisa disebabkan oleh banyak hal, baik sengketa politik, ekonomi, perdagangan, etnis, perbatasan dan sebagainya. Tentulah kedua belah pihak maupun pihak luar yang menyaksikan menginginkan sengketa dapat diakhiri.

C. Teori Kewenangan

Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI, Tahun 2008), memberikan defenisi kata wewenang disamakan dengan kata

⁷⁸.Lala Mulyowibowo Kolopaking,Djuara Pangihutan Lubis, August Ernest Pattiselanno, 2007.“Jejaring Sosial dan Resolusi Konflik Masyarakat di Pedesaan (Kasus di Pulau Saparua Provinsi Maluku)”, Jurnal Pertanian Indonesia, Volume 12, Nomor 3, Desember. hal. 188-203.

⁷⁹ Hodge Dan Anthony. 1998. Dalam Padmo B, *Metode-Metode Penyelesaian Konflik*. Pustaka Airlangga. Jogjakarta.hlm.54

kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang atau badan lain. Pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang di kemukakan sebagai berikut :

“Kewenangan (authority, gezaq) adalah kekuasaan yang diformalkan baru terhadap golongan tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (competence bevoegheid) hanya mengurus bidang tertentu saja. Kewenangan berarti kumpulan dari wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hukum.⁸⁰

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht) kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban.⁸¹ Penyamaan istilah wewenang atau kewenangan, bahwa wewenang akan selalu menjadi bagian penting awal dalam hukum administrasi karena objek administrasi merupakan wewenang pemerintahan (bestuur bevoegheid). Wewenang pemerintah deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (rechtemach). Wewenang dalam lingkup hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang merupakan faktor

⁸⁰.Marbun S.F.2003. *Peradilan administrasi Dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta.hal.115

⁸¹.Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.hal. 51

penting dan mendasar dalam hal pembentukan perundang-undangan.⁸²

Pengertian wewenang pada hakekatnya berbicara mengenai otoritas (authority), sedangkan otoritas memiliki kaitan dengan kekuasaan (power) dan kekuatan (force). Namun demikian terdapat perbedaan antara otoritas dan kekuasaan dan wewenang. Perbedaan tersebut diperlukan oleh karena istilah wewenang dapat juga diartikan sebagai kompeten (compoten). Kompeten mempunyai arti yang berkaitan dengan kecakapan atau kemampuan melakukan sesuatu, sedangkan wewenang yang melekat pada negara yang tidak memiliki hubungan apapun dengan soal kecakapan atau kemampuan.

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang,⁸³ yakni *Het vermogen tes het verrichen van be paalderechadelinge*,⁸⁴ yaitu kemampuan untuk tindakan-tindakan hukum tersebut.

Mengenai wewenang HD. Stout mengatakan bahwa,⁸⁵ Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai

⁸² .Philips M. Hadjon. 1997. *Wewenang Dalam Jurnal Yuridika*. Edisi No.5 Tahun XII.hlm.3

⁸³ .Prajudi Atmosudirjo.1981. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.hlm 100.

⁸⁴ .Nikolai P.et. 1994. *Bestuurrecht Amsterdam*.

⁸⁵ .HD.Stout.1994. *De Betekeiniesen Van de Wet.W.E.J. Tjeenk Willingk Zwole*.

keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik. Menurut F.F.C.I. Tonnaer “ *overheidsbevoegdheid words in dit verband opgevat als het vermogen om positief rechs vast the stelent en aldus rechtsberingent tusen burgens onderling tusen overhead en ten schepent*”⁸⁶ kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi setiap penyelenggaraan negara yaitu :

- a. Efektifitas, artinya setiap kegiatan harus dapat mengenai sasaran yang telah ditetapkan
- b. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi harus dapat diterima oleh masyarakat agar tidak menimbulkan sebuah kekacauan
- c. Yuridiksi, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas
- d. Legalitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan hukum atau perbuatan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas, bila sesuatu dijalankan

⁸⁶ .F.F.C.LTonner. *legal bestuur het legallitesbegineel toesteen of struihelblok, tulisan dalam besstur en norm , bundle opstellen opgedragen aan R.Crine Le Roy.Kluwer-Deventer. hlm.265*

dengan dalih keadaan darurat, kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian. Jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan.

- e. Moralitas, yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan etika hukum maupun kebiasaan masyarakat wajib dijunjung tinggi.
- f. Efisiensi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.⁸⁷

Dalam negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. R.J.H.M. Huisman menyatakan bahwa :

“Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer). Of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.”⁸⁸

“Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintah. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan kewenangan kepada pemerintah tidak hanya kepada organ pemerintah tetapi juga kepada pegawai

⁸⁷.Prajudi Atmosodirjo. 1981. *Administrasi Negara*. Penerbit Ghalia. Inonesia Jakarta

⁸⁸.R.J.H.M. Huisman. *Algemeen Bestuurrecht een Inleiding* Amsterdam Kobra.

misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya atau kepada dewan khusus, misalnya dewan pemilih umum. Pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah atau badan hukum privat.⁸⁹

Teori kewenangan yang digunakan dalam pemerintah menggunakan keabsahan dan legalitas suatu jabatan dalam suatu lingkup pemerintahan. Terkait penataan jabatan structural yang ada di Indonesia, maka teori ini sangat mendukung bagaimana instansi dan pejabat structural dan politik mempunyai kewenangan dalam bertindak sebagaimana organ pemerintahan dalam menetapkan berbagai keputusan dan peraturan.

Kewenangan oleh Ferrazi bahwa untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan, pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu. Seiring dengan pilar negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het leginsel van wetmagtigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungan dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto mengemukakan tiga macam kewenangan yang

⁸⁹ .Indroharto. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Dalam Paulus Efendi Lotulung. Himpunan asas-Asas Hukum Pemerintahan Yang Baik. Citra Aditya Bakti. Bandung.

bersumber dari peraturan perundang-undangan, kewenangan itu, meliputi :

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintah baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompetent untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara lain :

1. Berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPR dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
2. Bertindak sebagai *delegated legislator* seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana di ciptakan wewenang pemerintahan kepada badan dan jabatan TUN tertentu.

b. Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat di situ tidak terjadi suatu

pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandate masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

c. Mandat

Mandat diartikan sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab pemberi mandat.⁹⁰

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh kewenangan atas dua cara yaitu :

a. Atribusi.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah, sehingga tanpa jelas bahwa kewenangan yang

⁹⁰.Sadu Wasistono.2004.*Kajian Hubungan pusat Dan Hubungan Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen pemerintahan)*. Dalam jurnal administrasi pemerintah daerah. Volume I, Edisi Kedua. hlm.9

didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan ini tidak dimiliki, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

b. Delegasi.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain :

1. Delegasi harus defenitif artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya dengan delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhir kepegawaian tidak di perkenankan adanya delegasi.
3. Kewajiban memberikan keterangan, artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.⁹¹

⁹¹ .Philipus M Hadjon. Op-Cit.hal. 94

Pola pembagian kewenangan harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah. Disamping itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik yang berbentuk pemerintah daerah maupun pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Berbicara tentang jabatan struktural dengan teori kewenangan maka dapat dianalisis bahwa jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak dalam rangka memimpin suatu pemerintahan daerah.

BAB V

LATAR BELAKANG SENGKETA PEMEKARAN DAERAH

A. Batas Wilayah

Kabupaten Halmahera Utara merupakan pemekaran dari Kabupaten Halmahera Barat yang dibentuk berdasarkan UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, dengan ibukotanya Tobelo. Secara geografis Kabupaten Halmahera Utara terletak antara 1057' Lintang Utara - 3000' Lintang Selatan dan 127' 17' Bujur Timur – 129'8' Bujur Timur, Secara administratif luas keseluruhan wilayah Kabupaten Halmahera Utara adalah 22.507,32 kilometer persegi yang terdiri dari luas laut kurang lebih 17.555,71 Km² (78%), sedangkan luas daratan kurang lebih 4.951,61 Km² (22%). Awalnya Kabupaten Halmahera Utara terdiri dari 9 kecamatan dan 174 Desa.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) No.1-2 Tahun 2006, wilayah kabupaten dimekarkan menjadi 22 kecamatan dan 260 desa. Dan terakhir dengan dibentuknya Kabupaten Pulau Morotai (UU No. 53 Tahun 2008), wilayah kabupaten menjadi 17 kecamatan dan 196 desa. Secara umum Kabupaten Halmahera Utara adalah wilayah kepulauan di selatan Samudera Pasifik yang merupakan konstelasi pulau-pulau besar dan kecil sebanyak 115 pulau.

Jumlah penduduk Kabupaten Halmahera Utara 179.366 jiwa. Secara geografis batas wilayah kabupaten halmahera utara berbatasan dengan: Sebelah Utara, Samudera Pasifik Kabupaten Pulau Morotai Sebelah Selatan, Kecamatan Jailolo Selatan, Kabupaten Halmahera Barat, Sebelah Barat Kecamatan Loloda, Kecamatan Sahu, Kecamatan Ibu dan Kecamatan Jailolo Kabupaten Halmahera Barat, Sebelah Timur Kecamatan Wasile Kabupaten Halmahera Timur dan Laut Halmahera.

Tobelo berasal dari kata O Belo yang artinya penambat atau tiang untuk menambatkan perahu. Tobelo mempunyai makna filosofis yaitu pemberhentian dari suatu perjalanan melalui sungai atau laut. Menurut kisahnya bahwa pada saat itu orang-orang Tobelo sudah mempunyai sebuah kampung, namun karena mempunyai masalah dengan penjajah Portugis, maka penjajah Portugis menyerang dan meratakan kampung dengan cara dibakar. Setelah kampung mereka terbakar, mereka mencari daerah baru untuk tempat tinggal mereka. Akhirnya mereka pun menemukan sebuah kampung baru lalu membangunnya, dan daerah itu di namakan Gamsungi yang artinya Negeri yang Baru. Kampung lama yang dibakar penjajah dinamai Gamhoku yang dalam bahasa ternate artinya Negeri yang Terbakar. Karena orang-orang Tobelo sudah mendapat daerah baru, maka mereka lalu menancapkan tongkat ditanah dan berkata inilah kampung kita dan tidak lagi berpindah. Lama- kelamaan orang-orang dari luar Tobelo datang untuk berkebudan dan menetap.

Sejarah terbentuk Kabupaten Halmahera Utara merupakan proses yang sangat panjang sama halnya dengan

terbentuknya Kabupaten Halmahera Timur yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Halmahera Barat. Pemekaran Kabupaten Halmahera Utara secara hukum di tetapkannya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Utara Nomor 188.4/06/DPRD/MU/2002 tanggal 15 Februari 2002 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Utara Atas Pemekaran Wilayah Kabupaten Maluku Utara, dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Maluku Utara Nomor 167.02/ 07/ DPRD/ MU/2002 tanggal 27 Februari 2002 tentang Persetujuan Pemekaran Wilayah Kabupaten Maluku Utara. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Utara Nomor 188.4/II/DPRD/ MU/2002 tanggal 18 Juni 2002 tentang Penetapan Tiga Ibu kota Kabupaten Pemekaran Masing-masing Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Serta Kabupaten Maluku Utara diubah nama menjadi Kabupaten Halmahera Barat.

Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara berbarengan dengan empat kabupaten dan satu kota di Propinsi Maluku Utara, yakni Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Kepulauan Sula, dan Kota Tidore Kepulauan. Keempat kabupaten tersebut dibentuk dengan Undang-undang yang sama yakni UU No. 1 Tahun 2003.

Sedianya sebelum dimekarkan, Kabupaten Halmahera Barat yang merupakan Kabupaten Induk dari seluruh Kabupaten/Kota hasil pemekaran ini, memiliki 21 wilayah Kecamatan yang tersebar di empat Kabupaten/Kota, kini

setelah digulirkannya UU No. 1 Tahun 2003 tersebut, mengalami pengurangan baik pada luas wilayah darat dan laut, jumlah penduduk maupun jumlah wilayah Kecamatan. Data yang diperoleh Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, luas wilayah Kabupaten Halmahera Barat saat ini berkurang menjadi 3.042.863 Ha yang meliputi wilayah darat dan laut dengan jumlah penduduk 113 044 jiwa dengan jumlah Kecamatan yang berkurang menjadi 9 kecamatan dan 146 Desa, dimana lima diantaranya sudah ada sejak pasca pemekaran yakni Kecamatan Jailolo sebagai ibukota Kabupaten, Kecamatan Jailolo Selatan, Kecamatan Sahu, Kecamatan Ibu, serta Kecamatan Loloda, sementara empat Kecamatan lainnya hasil pemekaran pada tahun 2005 melalui Perda No. 7 Tahun 2005 tanggal 21 Desember 2005 yakni Kecamatan Sahu Timur, Kecamatan Ibu Utara, Kecamatan Ibu Selatan, serta Perda No. 6 Tahun 2005 tentang Pembentukan Kecamatan Jailolo Timur.

Sementara itu, bagi DPRD Kabupaten Halmahera Barat sendiri mengaku dengan adanya pemekaran yang berdampak pada pengurangan luas wilayah dan jumlah penduduk, tentu lebih mempermudah perencanaan pembangunan. Selain lebih mudah dalam pelayanan pemerintahan, otomatis dengan berkurangnya luas wilayah tentu lebih mudah dalam perencanaan pembangunan.

Pembentukan daerah baru secara otomatis menyebabkan perubahan tata ruang batas wilayah. Persoalan penentuan luas dan tapal daerah serta keberatan dari daerah induk menyerahkan beberapa wilayah yang ada kepada daerah baru

merupakan persoalan pelik yang dapat berpotensi memicu sengketa antar daerah. Aspek sosiologis dan budaya dalam pembentukan daerah memiliki peran penting yang dapat minimalisasi adanya resistensi dari pihak berseberangan. Karena prinsipnya keberadaan sebuah wilayah tidak bisa dilepaskan dari komunitas yang menempatinnya dengan konstruksi sosial dan budaya yang telah dijalani dalam rentang waktu yang lama.

Batas wilayah merupakan salah satu unsur penting dalam daerah otonom, sebagai kesatuan masyarakat hukum. Batas suatu wilayah sangat menentukan suatu kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam menentukan interaksi hukum misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Batas wilayah sering menjadi masalah di beberapa daerah otonom, seperti yang terjadi di Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat, salah satu yang menjadi objek sengketa yaitu tapal batas, penyebab terjadinya sengketa tapal batas antara Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat.

Sejak mendiami di wilayah baru daratan Halmahera masyarakat Makian pulau telah menjalani hubungan baik dengan warga disekitarnya, termasuk dengan masyarakat Kao, kondisi ini terpelihara dengan baik diantara masyarakat. Ikatan kekeluargaan akibat perkawinan yang terjalin antar komunitas. Namun kondisi yang sudah terjalin baik ini akhirnya harus sirna ditelan zaman akibat kepentingan elit

politik lokal untuk kekuasaan dan penguasaan Pemerintah Pusat mengeluarkan PP No. 42 Tahun 1999 tanggal 26 Mei 1999 tentang Pembentukan Kecamatan Malifut dan selanjutnya akan diperjuangkan menjadi Kabupaten Malifut masa depan. Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Utara dengan segala arogansinya, kemudian memaksa kehendak meresmikan Kecamatan Malifut berdasarkan PP No.42 Tahun 1999, tanpa terlebih dahulu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan masyarakat enam desa.

Dengan terbentuknya kecamatan Malifut maka penantian panjang selama kurang lebih dua puluh lima (25) tahun yang tidak memiliki status penduduk yang tidak jelaspun berakhir. Namun berakhir ketidakjelasan status masyarakat Makian pulau dengan hadirnya PP No. 42 Tahun 1999 dan UU No. 1 Tahun 2003, justru memunculkan polemik berkepanjangan yaitu penolakan masyarakat enam desa Kecamatan Jailolo untuk bergabung dengan Kecamatan Malifut. Hal yang sama pula ditunjukkan oleh masyarakat lima desa Kecamatan Kao. Penolakan ini dilakukan dengan alasan proses pemekaran atau penggabungan wilayah tidak melalui jaring aspirasi masyarakat

Ketidaksepahaman antara pemerintahan Kabupaten Halmahera Barat dengan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara selaku pelaksana kebijakan untuk menjalankan Peraturan Pemerintah tersebut merupakan serangkaian perdebatan panjang. Pemerintahan Propinsi Maluku Utara kemudian di syahkan oleh pemerintah pusat menjadi suatu hukum positif yang tertuang dalam PP No. 42 Tahun 1999

tentang Pembentukan Kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara.

Sengketa kembali mencuat kepermukaan dengan dibentuknya UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, yakni sengketa pada tataran pemerintah dalam perebutan wilayah antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Maluku Utara (Kab.Halmahera Barat) yang terdiri atas Kecamatan Morotai Utara, Kecamatan Morotai Selatan Barat, Kecamatan Morotai Selatan, Kecamatan Galela, Kecamatan Tobelo, Kecamatan Tobelo Selatan, Kecamatan Kao, Kecamatan Malifut; dan Kecamatan Loloda Utara.

Pasal 9 ayat (5) UU No. 1 Tahun 2003, di jelaskan bahwa batas wilayah Kabupaten Halmahera Utara dituangkan dalam peta yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang ini, akan tetapi menurut penafsiran pemerintah Kabupaten Halmahera Barat bahwa peta yang dilampirkan dalam Undang-undang pembentukan daerah tersebut, dengan mencantumkan wilayah enam desa pada kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat berpendapat bahwa enam desa adalah bagian dari wilayah Kabupaten Halmahera Barat berdasarkan pada UU No. 60 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II Maluku Utara dalam Wilayah Daerah Tingkat I Propinsi Maluku (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1617). Sementara

menurut Dirjen Kemendagri dalam rapat sinkronisasi data batas antar daerah tanggal 15-17 Februari tahun 2012 bahwa persoalan batas antar pemerintah daerah, ternyata selama ini dalam pembentukan undang-undang Pemerintah daerah klausul tentang batas hanya disebutkan sebagai berbatasan dengan daerah tetangga. Sementara peta lampirannya hanya berupa sketsa dibuat tidak sesuai dengan pembuatan sketsa peta yang benar.

Sejalan dengan waktu, pemekaran Kabupaten Halmahera Utara masih menyisakan persoalan. Persoalan tersebut adalah terdapat nuansa persengketaan batas daerah kabupaten. Dampak sengketa antara kedua pemerintahan tersebut mengakibatkan terjadinya dualisme pemerintahan di 6 (enam) desa yaitu Desa Bobaneigo, Desa Tetewang, Desa Akelamo Kao, Desa Gamsungi, Desa Dum-Dum dan Desa Pasir Putih. Pada konteks itu, maka masyarakat enam desa terus menyuarkan protes dan tetap menolak bergabung dengan Kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara, dan menganggap bahwa sangat realistis jika enam desa menjadi bagian dari Kabupaten Halmahera Barat jika ditinjau dari aspek historis dan kedekatan emosional.

Alasan Penolakan masyarakat enam desa terhadap pemekaran daerah, yaitu :

1. Mengambil sebagian daerah Kabupaten Halmahera Barat tidak mendapat restu dari masyarakat khususnya masyarakat enam desa yang termasuk dalam perluasan kecamatan Malifut. Kebijakan itu dinilai tidak aspiratif hanya kemauan beberapa pihak yang memiliki tujuan tertentu dalam kebijakan. Jika

dikaitkan dengan Pasal 16 PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a pemekaran wilayah dilaksanakan berdasarkan Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan. Maka pemekaran daerah tidak dapat dilaksanakan tanpa mendapat dukungan dari masyarakat setempat.

2. Penolakan menyangkut adat istiadat, masyarakat Halmahera Barat yang tidak mungkin hidup dengan sistem pemerintah desa atau kelurahan, diluar etnis enam tersebut akan hilang dan tentunya akan menghilangkan identitas daerah dan sistem kekerabatan. yaitu enam suku besar yang semuanya berasal dari kaum tobelohoka, yaitu :

- a. Suku Tobelo (kini penghuni mayoritas daerah Tobelo),
- b. Suku Tobaru (kini penghuni daerah Loloda, Sahu dan Ibu),
- c. Suku Towilako (kini penghuni daerah Kao),
- d. Suku Tugutil (lebih banyak bertahan di pedalaman hutan, mereka sekarang yang oleh orang modern disebut sebagai suku terasing),
- e. Suku Galela (kini penghuni daerah Galela), dan

- f. Suku Sahu (kini penghuni daerah Sahu dan Jailolo).
3. Perluasan Kabupaten Halmahera Utara di nilai hanya mengambil daerah yang produktif dengan sumber daya alam, dimana selama ini pendapatan asli daerah Kabupaten Halmahera Barat berada dalam kawasan tersebut. Dengan besaran nilai mencapai angka Rp. 3 milyar per tahun.

Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat tidak ingin melepaskan wilayah enam desa dengan membentuk Peraturan Daerah (PERDA) No. 6 Tahun 2005 tentang Pembentukan Kecamatan Jailolo Timur. Kecamatan Jailolo Timur wilayahnya meliputi 6 (enam) desa yaitu Desa Bobane Igo, Desa Tetewang, Desa Akelamo, Desa Akesahu, Desa Dum-Dum, dan Desa Pasir Putih. Di lain pihak, teritorialisasi enam desa ke dalam Kecamatan Jailolo Timur oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat mendorong upaya serupa dari pemerintah Kabupaten Halmahera Utara.

Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) No. 2 Tahun 2006 tentang Pembentukan Kecamatan Kao Teluk yang terdiri dari Desa Gayok, Desa Tabobo, Desa Balisosang, Desa Sosol, dan Desa Wangeotak dari Kecamatan Kao termasuk wilayah enam desa yaitu Desa Bobane Igo, Desa Tetewang, Desa Akelamo, Desa Akesahu, Desa Dum- Dum, dan Desa Pasir Putih.

Dampak dari dua kebijakan ini adalah setiap desa di wilayah enam desa, terdapat dua versi pemerintah desa.

Ketegangan antar warga desa yang mengidentifikasi diri mereka sebagai warga Kabupaten Halmahera Barat pada satu pihak dan Kabupaten Halmahera Utara di pihak lain terjadi di tingkat desa. Polemik tentang perubahan batas wilayah Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat yang diiringi oleh sikap pro dan kontra hingga kini tak kunjung menemukan jalan keluar. Sikap mendukung masyarakat terhadap pelaksanaan UU No. 1 Tahun 2003 antara lain :

1. UU No. 1 Tahun 2003 merupakan bentuk produk hukum positif dan harus dilaksanakan, karena dinilai aspirasi ini muncul dari masyarakat Halmahera Utara yang telah dirumuskan menjadi sebuah kebijakan.
2. Masyarakat Kabupaten Halmahera Barat yang berada dalam perluasan kabupaten Halmahera Utara selama ini secara ekonomi, pendidikan, dan pariwisata dapat dilakukan di daerah Halmahera Utara maupun Halmahera Barat.
3. Adanya kesamaan kebudayaan sehingga sejak dulu telah ada filosofi Hibualamo bahwa daerah dikawasan Kabupaten Halmahera Barat dan kabupaten Halmahera Utara tidak akan ada kebudayaan yang akan hilang atau berbenturan.

Pandangan masyarakat enam desa terhadap pemekaran/penggabungan wilayah. Munculnya pro dan kontra terhadap pemekaran daerah. Mereka yang pro karena menilai bahwa pembentukan daerah kabupaten Halmahera Utara mampu mempercepat laju pertumbuhan di wilayah

tersebut. Pelayanan publik juga dirasakan lebih cepat karena jarak ke Ibukota kabupaten menjadi lebih dekat dibandingkan sebelum dilakukannya pemekaran wilayah.

Sikap pro dan kontra itu akan terus ada. Namun realitanya bahwa upaya untuk melakukan pemekaran daerah berjalan seiring dengan regulasi pembentukan daerah otonom baru yang dianggap lebih mudah dari pada waktu sebelumnya.

Sebagian besar masyarakat berpandangan bahwa pemekaran atau penggabungan wilayah penting dilakukan untuk mendorong kesejahteraan masyarakat. Namun harus melalui tahapan-tahapan terutama mendengar aspirasi masyarakat. Terlebih lagi untuk penggabungan atau pemekaran wilayah dalam lingkup enam desa. Karena dalam rangka mengantisipasi gejolak sosial yang ditimbulkan akibat pemekaran atau penggabungan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat. Untuk menguatkan argumen masyarakat enam desa terkait dengan pemekaran daerah tersebut dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini :

Tabel 1
Tanggapan Masyarakat Enam Desa
Terhadap Pemekaran Wilayah

No	Enam Desa Kecamatan Jailolo Timur	Kecamatan Sampel		Jumlah
		Tidak Pro Pemekaran	Pro Pemekaran	
1	Desa Bobaneigo	420	25	445
2	Desa Tetewang	82	30	112
3	Desa Dum-Dum	85	19	104
4	Desa Pasir Putih	65	30	100
5	Desa Akesahu	60	20	80
6	Desa Akelamo Kao	170	32	202
	Jumlah	862	156	1043

Sumber : Pemda Halmahera Barat Tahun 2014

Masyarakat enam desa kecamatan Jailolo Timur yang pro pemekaran sebanyak 156 kepala keluarga, sedangkan masyarakat yang tidak pro pemekaran sebanyak 862 kepala keluarga, dengan jumlah keseluruhan kepala keluarga adalah 1043 kepala keluarga. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat enam desa tidak menghendaki adanya pemekaran atau penggabungan wilayah.

Hal ini menunjukkan bahwa terjadinya ketimpangan dalam pengelolaan administrasi wilayah, tata kehidupan demokrasi dan politik serta pelayanan publik antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Hal ini dikarenakan wilayah

enam desa secara administratif adalah wilayah Kabupaten Halmahera Utara, namun keberpihakan masyarakat enam desa lebih condong ke Kabupaten Halmahera Barat. Sengketa batas wilayah antara kedua pemerintah tersebut berdampak pada :

1. Implikasi Terhadap Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan

Batas daerah akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu Pemerintahan Daerah secara pasti. Pemerintah Daerah dapat mengalami kegamangan untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya pada wilayah yang masih kabur batasnya. Langkah antisipatif dari daerah-daerah untuk tidak melaksanakan urusannya terlebih dahulu demi tidak melampaui kewenangan akan membuat wilayah tertentu menjadi terlantar, sedangkan langkah agresif untuk tetap memperhatikan wilayah yang diklaim daerah lain dapat menimbulkan masalah benturan dengan daerah lain. Terkait dengan status wilayah enam desa antara pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dengan pemerintah kabupaten Halmahera Barat maka berujung pada sengketa batas wilayah. Ketidakjelasan batas wilayah antara daerah induk dengan daerah pemekaran sehingga menimbulkan sengketa antara kedua pemerintahan tersebut. Berdasarkan temuan dilapangan bahwa realitas menunjukkan wilayah enam desa memiliki dua pusat pemerintahan (ada dualisme kepemimpinan), yakni pemerintah Kecamatan Kao Teluk dengan pusat Ibu kota Kecamatan di Desa Dum dum (Versi Kabupaten Halmahera Utara) dan pemerintah Kecamatan

Jailolo Timur dengan pusat Ibu kota kecamatan berada di Desa Akelamo Kao (Versi Kabupaten Halmahera Barat) yang dilengkapi dengan fasilitas kantor camat. Pada tingkat desa juga terjadi hal yang sama, yakni setiap desa memiliki dua kepala desa yang mewakili masing-masing kabupaten, yakni Kades versi kabupaten Halmahera Utara dan Kades versi kabupaten Halmahera Barat.

Adanya dualisme kepemimpinan ini, maka sistem pemerintahan desa di wilayah penyangga Kabupaten Halmahera Utara dan kabupaten Halmahera Barat memiliki dua belas kepala desa. Dari jumlah enam desa yang berada di Kecamatan Kao Teluk dan Jailolo Timur, dapat diklasifikasikan 4 desa (862 KK) memiliki kecenderungan lebih besar bergabung ke Kabupaten Halmahera Barat dan hanya 2 desa (156 KK) yang bergabung ke Kabupaten Halmahera Utara.

2. Implikasi Terhadap Hak Politik Masyarakat

Sengketa enam Desa antara Kabupaten Halmahera Utara dengan kabupaten Halmahera Barat tentu berimplikasi terhadap hak politik masyarakat enam desa. hal itu terbukti dalam hal pemilihan kepala daerah dan Pemilu Legislatif terjadi dua kubu Panitia Pemilu yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum tingkat Kabupaten. Warga yang setuju pada Kabupaten Halmahera Utara mengikuti KPU Kabupaten Halmahera Utara dan warga yang setuju dengan Kabupaten Halmahera Barat mengikuti KPU Kabupaten Halmahera Barat. Hal ini nampak hingga pada Pemilukada tahun 2010 yang lalu,

Pada saat Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD kabupaten/Kota Tahun 2014 serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dimana keberadaan Desa Pasir Putih, Desa Bobaniego, Desa Tetewang, Desa Akelamo Kao, Desa Gamsungi dan Desa Dum-Dum muncul persoalan Pemutakhiran daftar pemilih *under pressure* (sampai dikawal polisi), Persoalan jumlah logistik (surat suara) yang harus disiapkan oleh Penyelenggara. Surat Rekomendasi Nomor 229/BAWASLU-PROV.MU/2014, Tanggal. 21 Oktober 2014, Isi Rekomendasi berkoordinasi dengan KPU Pusat dan Pemerintah Daerah permasalahan pemilih tidak terdaftar di wilayah perbatasan Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara dimana terdapat 6 (enam) desa diperbatasan Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat yang tidak terdata dengan jumlah jiwa pilih sebanyak kurang lebih 3000 jiwa karena masih terjadi sengketa tapal batas antar kedua wilayah tersebut. Dengan alasan karena tidak didata serta masyarakat menolak untuk di data oleh penyelengaran pemilu di Kabupaten Halmahera Utara. Demikian juga warga yang berada dalam enam desa tidak bisa menyalurkan hak pilihnya alias golput dalam pemilihan presiden tahun 2014, akibat tidak disalurkan sejumlah logistik pemilu ke desa tersebut.

3. Implikasi Kewenangan Terhadap Pelayanan Publik

Kewenangan terhadap pelayanan publik merupakan kewenangan yang diberikan pemerintah Pusat kepada daerah yang merupakan urusan rumah tangga sendiri. Pemekaran daerah mengakibatkan pelaksanaan pelayanan administrasi pendataan kependudukan dan pelayanan pengadaan KTP.

Kesulitan pendataan penduduk oleh Kabupaten Halmahera Utara di enam desa menyebabkan mereka tidak memiliki status kependudukan yang jelas. Padahal realitas menunjukkan bahwa wilayah enam desa merupakan wilayah administratif Kabupaten Halmahera Utara, namun pelayanan baik pelayanan publik maupun pelayanan pemerintahan juga dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Fakta tersebut terlihat pada akses masyarakat enam desa dalam pembuatan KTP dan Akte Kelahiran dominan dilayani oleh Pemerintah kabupaten Halmahera Barat. Bahkan dalam akses pembuatan KTP oleh masyarakat di enam desa sebagian besar memiliki KTP domisili Kabupaten Halmahera Barat, walaupun terdapat sebagian masyarakat yang juga memiliki KTP Kabupaten Halmahera Utara.

Dampak dalam bidang sosial berdasarkan temuan lapangan bahwa Pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Barat membangun sekolah SD, SMP dan SMA di desa Bobane Igo. dan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara masyarakatnya diberikan bantuan melalui dana community development dari PT. NHM berupa, seng rumah, semen dan beras. Sarana kesehatan merupakan salah satu komponen yang sangat vital dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada penduduk. Karena didasari begitu pentingnya aspek kesehatan, maka kedua pemerintah daerah, yakni Pemerintah daerah Halmahera Utara dan Pemerintah daerah Halmahera Barat juga turut memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat di enam desa dengan membangun berbagai sarana infrastruktur di wilayah enam desa. Berdasarkan temuan lapangan bahwa presentase

keberpihakan pelayanan kesehatan lebih tinggi dilaksanakan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Barat dengan banyaknya 14 fasilitas yang terbagi dari 1 puskesmas, 1 Pustu dan 12 Posyandu, sementara Kabupaten Halmahera Utara dengan jumlah 8 unit yang terbagi 2 Puskesmas pembantu/pustu dan 6 Posyandu.

Resistensi penolakan masyarakat enam desa kabupaten Halmahera Barat untuk tidak bergabung dengan kabupaten Halmahera Utara sebagai berikut :

1. Tahun 1999 terjadi demonstrasi, yaitu protes masyarakat enam desa atas penggabungan ke kecamatan Malifut kabupaten Halmahera Utara.
2. Tahun 1999-2000 terjadi provokasi, yaitu masyarakat asli sendiri saling memprovokasi untuk menolak bergabung ke kecamatan Malifut Kabupaten Halmahera Utara.
3. Tahun 2003-2005 terjadi demonstrasi dan provokasi, yaitu penolakan masyarakat enam desa bergabung ke kabupaten Halmahera Utara dan terjadi pemblokiran jalan menuju Tobelo di lakukan masyarakat sehingga terjadi ketegangan antar warga yang berdemo dengan masyarakat yang ke Tobelo dan keluar ke kota Tobelo.
4. Tahun 2006-2007 terjadi demonstrasi, provokasi dan huru hara, yaitu penolakan masyarakat enam desa untuk bergabung ke kabupaten Halmahera Utara mengalami polarisasi pilihan. Antar sesama masyarakat saling provokasi untuk menggunakan pilihan politik pada pemilihan untuk gubernur tahun

2007. Terjadi ketegangan antar masyarakat yang memilih menjadi jiwa pilih ke kabupaten Halmahera Barat dan untuk ke kabupaten Halmahera Utara dan jarak antar tempat pemungutan suara (TPS) hanya 300 meter.

5. Tahun 2008-2010 terjadi demontasi yaitu masyarakat enam desa menolak bergabung dengan daerah pemekaran kabupaten Halmahera Utara.
6. Tahun 2014 terjadi protes tentang penentuan hak pilih masyarakat dalam melakukan pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan presiden.

B. Aset Daerah

Asset dalam hal ini segala sesuatu (baik itu, tanah, gedung, sarana dan prasarana produksi dan ekonomi) yang harus dialihkan oleh pemerintah daerah yang mengalami pemekaran kepada daerah yang dimekarkan. Bagi daerah yang mengalami pemekaran tentu saja akan mengalami kerugian sebab seluruh asset yang berada di daerah pemekaran yang selama ini membantu peningkatan pendapatan asli daerahnya akan diambil alih oleh daerah yang dimekarkan.

Dalam Pasal 34 ayat (1) PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dijelaskan bahwa Pelaksanaan penyerahan aset provinsi induk kepada propinsi baru difasilitasi oleh Menteri. Ayat (2) Pelaksanaan penyerahan aset daerah induk kepada kabupaten/kota baru difasilitasi oleh gubernur dan bupati/walikota kabupaten/ kota induk. Ayat (3) Tata cara

pelaksanaan penyerahan aset daerah induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Proses penyerahan Aset Daerah ini diatur juga dalam Pasal 18 UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara sebagai berikut :

1. Untuk kelancaran penyelenggara pemerintah di Kabupaten Halmahera Utara, sesuai peraturan perundang-undangan menginventarisasi, mengatur, dan melaksanakan penyerahan kepada Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. hal-hal sebagai berikut :
 - a. Pegawai yang karena tugasnya diperlukan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara,
 - b. Barang milik/kekayaan daerah yang berupa tanah, bangunan, barang bergerak, dan barang tidak bergerak yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Provinsi Maluku Utara.
 - c. Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Maluku Utara dan Kabupaten Halmahera Tengah yang kedudukan, kegiatan, dan lokasinya berada di Kabupaten Halmahera Utara.
 - d. Utang piutang Kabupaten Maluku Utara yang kegunaannya untuk Kabupaten Halmahera Utara.
 - e. Dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Kabupaten Halmahera Utara.
2. Pelaksanaan penyerahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus diselesaikan paling lambat dalam

waktu 1 (satu) tahun dihitung sejak peresmian Kabupaten/Kota dan pelantikan Penjabat Bupati Halmahera Utara.

3. Tata cara inventarisasi dan penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam aturan tersebut dikatakan bahwa Aset/Barang milik Daerah atau Hutang piutang yang dikuasai dan atau yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota induk yang lokasinya berada dalam wilayah daerah yang baru dibentuk, wajib diserahkan dan menjadi milik daerah yang baru dibentuk, begitupun dengan hutang piutang.

Proses pelaksanaan pemerintahan daerah atas pembentukan daerah Kabupaten Halmahera Utara ternyata masih menyimpan masalah, salah satu yang mengemuka adalah penyerahan aset milik daerah. Aset daerah merupakan sumber daya penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk dapat mengelola aset secara memadai.

Selain sengketa aset daerah antara pemerintah daerah induk dengan pemerintah daerah pemekaran, disamping itu sengketa antara Pemerintah kabupaten Halmahera Barat dengan Pemerintah Kota Ternate, kembali mengemuka ketika Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat serius melelang seluruh aset peninggalan eks Kabupaten Maluku Utara (kini Halmahera Barat) yang ada di Kota Ternate. Berdasarkan data Dinas Pengelolaan Keuangan Aset Daerah

Kabupaten Halmahera Barat, setidaknya terdapat kurang lebih 73 jumlah asset dengan total nilai kurang lebih Rp 200 miliar baik asset berupa gedung perkantoran milik Pemerintah kabupaten Maluku Utara yang sekarang tengah menjadi Kabupaten Halmahera Barat maupun rumah dinas dan tanah yang berada di Ternate yang dibangun dengan APBD Kabupaten Maluku Utara. Bahkan termasuk juga asset yang dipisahkan yakni PDAM yang sempat terjadi tarik menarik antara kedua pemerintahan di daerah ini.

Untuk asset PDAM Kabupaten Halmahera Barat sendiri yang dibangun dengan biaya 18 milyar yang berada di Kota Ternate telah tuntas di selesaikan. Asset yang dipisahkan kepada empat kabupaten dan kota yaitu Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten kepulauan Sula dan Kota Ternate, sebagaimana yang telah dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati Halmahera Barat No.128/2007 tanggal 15 Januari 2005 tentang Penyerahan asset PDAM kepada Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan, Halmahera Utara, Kepulauan Sula dan Kota Ternate tanpa adanya ganti rugi.

Proses pengalihan asset ini tidak hanya melibatkan pemerintah Kabupaten Halmahera Barat saja tetapi juga melibatkan BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan DPRD. (Kabupaten Induk ex Kabupaten Maluku Utara) yang berada di Wilayah Kota Ternate, dipandang perlu dibentuk Tim Terpadu Validasi Aset Miiik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang berada di Kabupaten Halmahera Utara dan Kota Ternate. Maka Pemerintah Halmahera Barat, membentuk susunan keanggotaan tim terpadu validitasi aset

tidak bergerak milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Tabel 2. Tim Terpadu Validitasi Aset Kabupaten Halmahera Barat

No	Jabatan	Kedudukan Dalam Tim	Ket
1	Bupati Halmahera Barat	Pembina	
2	Ketua DPRD Kabupaten Halmahera Barat	Pembina	
3	Wkl Bupati Halmahera Barat	Pembina	
4	Para Wakil DPRD Kab Halmahera Barat	Pembina	
1	Sekretaris Daerah Kab. Halmahera Barat	Ketua	
2	Ass, Bid, Eko.Pemb.& Kesra Setda Kab. Halbar	Wakil Ketua	
3	Kepaia Dinas PU dan Perumahan Kab. Haibar	Sekretaris	
4	Kepala DPPKAD Kab. Halmahera Barat	Anggota	
5	Kepala BAPPEDA Kab. Halmahera Barat	Anggota	
6	Inspektur Inspektorat Kab. Halbar	Anggota	
7	Kepala Kesbangpoldan Linmas Kab. Halbar	Anggota	
8	Kabag Hukum dan Orgs, Setda Kab, Halbar	Anggota	
9	Kabag Tata Pemerintahan Setda Kab. Halbar	Anggota	
10	Kabaq Umum dan Perlengkapan Setda Kab. Halbar	Anggota	
	Unsur Legislatif		
1	Djalal Fara, S.Ip	Ketua	
2	Rusli Djalil	Wakil Ketua	
3	Hj. Hadijah Sergi, SH, M.Si	Sekretaris	
4	Hermanto Madjid	Anggota	
5	Djufri Muhammad	Anggota	

6	Yusba Hadadi, SE	Anggota	
7	Rustam Hi. Naser, SH	Anggota	
8	Fenny S. Si: ataibessy, SE	Anggota	
9	Ferry Suntono Wangean, SE		
	Sekretariat Tim	Anggota	
1	Kabid DPPKAD Kab. Halmahera Barat		
2	Kabid Pendapatan DPPKAD Kab. Halbar		
3	Kasubag Perlengkaoran Umum dan Perlengkapan Setda Kab. Halmahera Barat		
4	Kasubag Dokumentasi dan Informasi Hukum Bag. Hukum dan Organisasi Setda Kab. Halbar		
5	Kasi Cipta Karya Dinas PU dan Perumahan Kab. Halmahera Barat		

Sumber: Pemda Halmahera Barat. 2014.

Berdasarkan Keputusan Bupati Halmahera Barat No.88 Tahun 2010 tentang Pembentukan Tim Terpadu Validitasi Aset tidak bergerak milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang berada di Kota Ternate bahwa mereka yang ditunjuk dalam Keputusan ini, dianggap mampu, cakap dan memenuhi syarat.

Jenis aset yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, baik di Kota Ternate maupun di Kabupaten Halmahera Utara. Data yang diperoleh dari Dinas Pendapatan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Halmahera Barat, bahwa Asset tetap Kabupaten Halmahera Barat yang telah di mutasikan yaitu mesin las, dongkrak, kompresor, kunci pas, kunci inggris, kunci tang

sedang, obeng, skaf listrik, roter, pahat listrik, mata bor, pahat, gergaji, banskruif, gergaji listrik, bor listrik, meter rol, mesin dongkrak, mesin parut, ember, ayakan, kompor, obeng, kunci pas, mesin las, kunci inggris, kunci tang sedang, mesin pres, mesin trakel, mesin power, mesin diesel, peralatan dapur, cetakan gula, roter, skaf listrik, pahat listrik, gergaji listrik, bor listrik, mesin pembuat rotan dan alat menjahit. Daftar Inventaris Sarana Rumah Dinas Kabupaten Halmahera Barat, meliputi tanah, kantor dinas perhubungan, kantor bappeda, kantor dinas pendapatan, kantor dinas kehutanan, kantor ex kehutanan, kantor dinas kesehatan, kantor pendidikan nasional, kantor catatan sipil, kantor BKKBN, kantor pertanahan, kantor departemen tenaga kerja, kantor dinas sosial, gedung wanita, kantor Bawasda, kantor dinas Perindustrian dan Perdagangan, Kantor Ex Perpustakaan, kantor Transmigrasi, kantor Pertanian, kantor BPMD, Rumah Potong Hewan, Kantor Ex Perindustrian, Kantor Peternakan, Kantor Koperasi, Kantor Perkebunan, Kantor Bupati, Kantor DPRD, Ex kantor Penerangan, Ex Kantor Perikanan, Kantor BIPP, Kantor KIPP, Ex Gedung MTQ, dan SKB. Asset tanah, peralatan mesin dan bangunan pemerintah kabupaten Halmahera Barat di Kota Ternate antara lain 1). Tanah, meliputi : Tanah kantor kesehatan Masyarakat, Tanah Sarana Kesehatan Poliklinik, Tanah Sarana Umum Pantai Jompo, Tanah Sarana Umum Dermaga, Tanah Sarana Umum Lapangan Terbang Perintis, Tanah Sarana Umum Pelelangan Iklan, Tanah Pertanian, dan Tanah Perikanan. 2). Peralatan Dan Mesin, meliputi, Alat-Alat Berat, Alat-alat Angkutan Darat Motor, Alat-alat Angkutan, Alat-alat angkutan umum di air bermotor, Alat-alat Bengkel,

Alat-alat Pengolahan Pertanian dan Perikanan, Peralatan Kantor, Perlengkapan Kantor, Komputer, Perhiasan Rumah Tangga, Alat-alat Studio, Alat-alat Komunikasi, Alat-alat Ukur, Alat-alat Kedokteran, Alat-alat Laboratorium, Alat-alat Persenjataan, dan Alat-alat Listrik. 3). Gedung Bangunan, meliputi, Gedung Kantor, Gedung Rumah Jabatan, Gedung Rumah Dinas, Gedung Gudang, Bangunan Bersejarah, Sarana Umum, dan Gedung Bengkel. 4). Jalan Irigasi dan Bangunan antara lain, Jalan, Jembatan, Jaringan Air, Penerangan Jalan, Taman dan Hutan Kota, Instalasi Listrik dan Telepon, 5). Aset Tetap Lainnya yaitu :Buku perpustakaan, barang bercorak kesenian dan kebudayaan, hewan ternak dan tanaman.

Demi tertibnya administrasi pengelolaan barang milik daerah, maka aset Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang dialihkan ke Pemerintah Kabupatem Halmahera Utara tersebut harus dihapus dalam daftar inventaris kekayaan daerah Kabupaten Halmahera Barat. Penghapusan aset ini di tuangkan dalam berita acara penghapusan asset. Berdasarkan Surat keputusan Bupati Halmahera Barat No. 88 Tahun 2010 tentang daftar aset tetap Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Adapun aset milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang di pertahankan adalahaset yang tidak bergerak berupa tanah dan bangunan tersebar dibeberapa daerah antara lain asrama mahasiswa di Jakarta, asrama mahasiswa Malang, asrama mahasiswa Yogyakarta, asrama mahasiswa Manado, asrama mahasiswa Palu, asrama mahasiswa Bandung. Kantor eks Bupati yang berada di kota

Ternate. Sedangkan asset Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang hingga saat ini masih menjadi sengketa yaitu Kantor kecamatan, dan rumah jabatan kecamatan yang berada di Kabupaten Halmahera Utara. Pemerintah Halmahera Barat, beralasan bahwa masih memberikan pelayanan publik pada wilayah enam desa.

Adapun dasar pertimbangan permohonan persetujuan penghapusan barang milik daerah Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Pemerintah Kota Ternate kepada Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat antara lain :

- a. Barang atau aset tersebut sudah tidak di gunakan lagi untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat di kabupaten Halmahera Utara maupun di Kota Ternate.
- b. Barang atau aset tersebut telah di dayagunakan oleh Pemerintah Halmahera Utara dan Pemerintah Kota Ternate dalam rangka Pelaksanaan Pemerintahan.
- c. Untuk penyelenggara roda pemerintah dan pelayanan terhadap masyarakat, maka sarana dan prasarana yang tersedia dapat di pergunakan dan di manfaatkan.

3. Pembiayaan Pemekaran Daerah

Pembiayaan daerah baru selama menjadi daerah pemekaran di bebaskan kepada daerah induk. Kewajiban daerah induk terhadap daerah pemekaran diatur dalam Pasal 40 ayat (2) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

Daerah bahwa pendanaan penyelenggara pemerintah pada daerah persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah induk.

Untuk kelancaran penyelenggara pemerintah, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat di bebaskan kepada Kabupaten Halmahera Barat sesuai Pasal 19 UU No. 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara adalah :

- a. Dana yang diperlukan untuk kelancaran penyelenggara pemerintah, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat dibebaskan kepada Kabupaten Maluku Utara (Kab. Halmahera Barat) sampai dengan ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Halmahera Utara.
- b. Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari sebagian Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Kabupaten Maluku Utara (kabupaten Halmahera Barat), serta bagi hasil pajak dan bukan pajak Kabupaten Maluku Utara yang diterima dari Pemerintah dan Propinsi.
- c. Pembagian secara proporsional dana yang bersumber dari Dana Alokasi Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Bupati Maluku Utara atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Utara pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Maluku Utara

- d. Pemerintah Propinsi Maluku Utara mengalokasikan anggaran biaya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Maluku Utara untuk menunjang kegiatan pemerintahan dan pembangunan sampai dengan ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten dan Kota yang baru dibentuk.

Setelah daerah baru sudah terbentuk akan langsung menerima dana perimbangan dan dana lain sesuai kerangka kebijakan yang sama dengan daerah lain. Pembiayaan digunakan untuk membangun sarana dan prasarana daerah seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, rumah sakit dan pembangunan fisik lainnya termasuk juga sarana dan prasarana pemerintah baik kantor bupati, maupun kantor unit kerja yang ada di daerah. Kabupaten Halmahera Utara menerima bantuan dana pembangunan dari Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat akibat pemekaran selama 3 (tiga) tahun. Bantuan dana pembangunan pemekaran berbeda tiap tahunnya, dan bantuan yang diberikan tidak sesuai dengan permintaan pemerintah daerah pemekaran hal ini disebabkan karena Kabupaten Halmahera Barat merupakan daerah induk, yang harus membiayai daerahnya sendiri setelah Ibukotanya di pindahkan ke Jailolo.

Undang-undang menyebutkan bahwa lamanya dukungan keuangan yang diberikan oleh daerah induk adalah maksimum tiga tahun, dengan besaran pembiayaan berdasarkan kesepakatan daerah induk dengan daerah otonom baru. Kewajiban pembiayaan daerah induk terhadap daerah pemekaran, data diperoleh dari Pemerintah Daerah

Kabupaten Halmahera Barat tahun 2004 Rp. 5,5 milyar, tahun 2005 Rp. 4,6 milyar dan tahun 2006 Rp. 4,5 milyar, anggaran tersebut berasal dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Halmahera Barat. Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara bahwa bantuan yang diberikan kepada daerah pemekaran Kabupaten Halmahera Utara tidak tetap jumlahnya.

Hal lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah membedakan mekanisme dan arus bantuan pembiayaan berdasarkan pola pemekaran. Selama ini, mekanisme dan arus bantuan pembiayaan hanya dibedakan menurut tingkatan pemerintah, namun cenderung berlaku sama bagi semua pola pemekaran. Padahal pola pemekaran yang berbeda membawa implikasi tidak saja pembiayaan, namun juga pembagian aset, sumber daya manusia serta sumber-sumber pendapatan daerah yang berbeda pula. Pembentukan daerah otonom baru tidak secara tegas menyebutkan kapan (batas waktu) dan jumlah komitmen bantuan kepada daerah otonom baru.

Secara konseptual, tidak dapat dipungkiri bahwa daerah otonom baru memerlukan bantuan pembiayaan, baik bagi pembangunan komponen-komponen pemerintahan mulai pembangunan infrastruktur fisik dan non fisik maupun sumber daya manusia. Paling tidak terdapat 2 (dua) pola pemekaran dengan melihat bahwa daerah induk juga merupakan daerah hasil pemekaran.

1. Pertama adalah pola pemekaran 1 kabupaten menjadi 2 kabupaten, kabupaten induk dan kabupaten daerah otonom baru.

2. Kedua adalah pola pemekaran 1 kabupaten menjadi 1 kabupaten dan kota, 1 kabupaten induk dan 1 kota daerah otonom baru.

Dari kedua pola tersebut memiliki implikasi salah satunya pada masa pemekaran yang berbeda-beda. Misalnya saja antara pola pertama dan pola kedua menjadi 2 (dua) pola pemekaran terbanyak di Indonesia. Pola pertama banyak terjadi di luar pulau Jawa sementara pemekaran daerah di pulau Jawa pada umumnya adalah pola kedua. Pada pola pertama, kabupaten daerah otonom baru memang bisa dikatakan sebagai daerah baru yang memerlukan bantuan dana karena selain harus mengembangkan pusat pemerintah baru juga harus mengembangkan pusat perekonomian dan sumbu-sumbu pertumbuhan yang baru.

Namun untuk pola yang kedua kabupaten yang sebelumnya memang berpusat (baik pemerintahan maupun perekonomian) di lingkup daerah kota daerah otonom baru justru harus pindah menjadi pusat pemerintahan dan perekonomian baru dan lebih tepat dikatakan sebagai daerah baru. Dengan kata lain untuk pola kedua, daerah induklah yang justru merupakan daerah baru dan lebih membutuhkan bantuan pembiayaan bagi pembangunan di daerahnya bukan sebaliknya.

Jelas ada batasan waktu dan jumlah komitmen bantuan pembiayaan baik dari pemerintah propinsi maupun daerah induk, walaupun dengan pengaturan waktu dan besaran pembiayaan yang berbeda di kedua periode pemekaran. Hal ini terjadi pada kasus pemekaran Kabupaten Halmahera Utara yang dimekarkan tahun 2003. Saat pemekaran tersebut,

Kabupaten Halmahera Barat sesungguhnya kehilangan sumber daya ekonominya (yang terkonsentrasi di Halmahera Utara dan Kota Ternate). Dalam kondisi ini, sesungguhnya Kabupaten Halmahera Barat yang mengalami beban pembiayaan yang cukup besar untuk menanggung biaya daerah pemekaran disamping itu juga pembiayaan untuk daerahnya sendiri.

C. Penyelesaian Sengketa Pemekaran Daerah

Sejak era otonomi daerah, batas daerah memiliki makna yang penting, sebagai batas kewenangan pengelolaan bagi setiap daerah sehingga ketidakjelasan dan ketidaksepakatan letak batas daerah telah banyak menimbulkan sengketa batas daerah. Sampai dengan akhir tahun 2012 tercatat ada 82 kasus sengketa batas daerah yang belum dapat di selesaikan. Bahkan 449 segmen dari 640 segmen batas daerah yang belum ditegaskan patut diduga terdapat potensi sengketa batas. Jumlah pemekaran daerah 1999-2014 sudah ada 223 daerah otonom baru. Kini wilayah Indonesia terdiri dari 34 propinsi, 415 kabupaten dan 93 kota.⁹²

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sengketa kepentingan antara berbagai tingkatan pemerintahan tidak dapat dihindari. Sebab setiap tingkatan pemerintahan--Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota – berupaya merebut sumber daya yang potensi untuk dijadikan sumber

⁹² Direktorat Wilayah Dan Administrasi Perbatasan (Kemendagri) Tahun 2012.

pendapatan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Kalau ada sengketa, maka dibutuhkan kekuasaan untuk mengaturnya. Mengenai kekuasaan (power) Chusnul Mar'iyah menulis:

The bases of power focus on the holder while the forms of power focus on the reasons and motives for exercising power. They include instruments of force, material rewards and Symbols of legitimacy. This analytical distinction between the bases and the forms of power demonstrates the relational nature of power between power holder and power subject. The assumption is that power is unequally distributed because the power subject lack access to resources. How ever, the power holder may not exercise their power and it may remain potential rather than actual.⁹¹

Sengketa dapat diselesaikan melalui pelaksanaan kekuasaan pemerintah, dalam bentuk keputusan yang dapat memuaskan pihak yang bersengketa. Akan tetapi keputusan yang diambil oleh penguasa juga dapat melahirkan sengketa apabila keputusan tersebut merugikan masyarakat. Oleh karena itu sengketa selalu ada dalam masyarakat manapun.

Sengketa adalah suatu gejala yang universal dan selalu ada dalam masyarakat mana saja. (*omnipresent*). Menurut Maswadi Rauf tidak ada satu masyarakat yang dapat terbebas dari sengketa. Sengketa tidak dapat dihilangkan, yang dapat dilakukan adalah mengurangi jumlah kasus sengketa dan

⁹¹. Chusnul Mar'iyah Dalam Armin Arsyad. 1998, *Urban Political Conflict In Australia: The redevelopment of Inner Sydney*, Thesis Doctor Philosophy, Department, The University of Sydney, hal. 15.

mencegah semakin mendalam dan meluasnya suatu sengketa.⁹²

Lebih Lanjut Maswadi Rauf berpendapat bahwa salah satu bentuk sengketa sosial adalah sengketa politik. sengketa politik dapat dikelompokkan dalam sengketa sosial karena terjadi diantara anggota masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan sosial yang cukup intensif. Sengketa politik dapat mendatangkan disintegrasi masyarakat, bahkan sengketa politiklah yang mempunyai dampak paling langsung bagi terjadinya disintegrasi nasional, bila sengketa politik tidak kunjung dapat diselesaikan.⁹³

Sengketa politik dapat terjadi karena adanya perbedaan pandangan tentang penguasa politik. Istilah penguasa politik di sini mencakup pejabat politik, lembaga politik dan kekuasaan politik yang dimiliki pejabat politik. Anggota masyarakat dapat terlibat sengketa politik karena mereka mendukung pejabat politik yang berbeda, mereka mempunyai perbedaan preferensi terhadap lembaga-lembaga politik tertentu, ataupun menilai kekuasaan politik yang dimiliki penguasa politik secara berbeda.⁹⁴

Sengketa politik juga dapat terjadi karena perbedaan penilaian terhadap keputusan politik. Kepentingan yang berbeda merupakan salah satu sebab dari perbedaan itu. Kelompok yang dirugikan oleh keputusan politik tentu saja akan berusaha menentang dan memprotes keputusan itu,

⁹² Maswadi Rauf dalam Armin Arsyad. 2015. Teori Konflik Kasus penyelenggara Otonomi Daerah. (Makalah).

sebaliknya kelompok yang diuntungkan akan mendukung keputusan politik tersebut. Kalau keputusan itu tidak berkenaan dengan kepentingan suatu kelompok, pendapat dan tingkah lakunya mengenai keputusan tertentu akan sangat dipengaruhi oleh persepsinya terhadap keputusan politik tersebut. Konflik politik dengan pihak lain terjadi karena adanya perbedaan persepsi tersebut.⁹⁵ Perbedaan persepsi dan pendapat adalah hal yang wajar dalam alam demokrasi.

Dalam karyanya yang lain Maswadi Rauf berpendapat bahwa demokratisasi ditandai, antara lain, oleh maraknya sengketa. Hal itu didasari oleh pemikiran bahwa kebebasan dan persamaan adalah nilai-nilai yang ingin diwujudkan oleh demokrasi. Menurut pakar ini adanya nilai persamaan, berarti setiap orang tanpa membedakan latar belakang social ekonomi, berhak menyuarakan kepentingan dan pendapatnya secara bebas dan berusaha mewujudkan dan mencapai kepentingan tersebut baik secara individu maupun kelompok (organisasi). Kebebasan tersebut merupakan alat untuk membela kepentingan pribadi/kelompok dari kemungkinan pelanggaran, bukan hanya oleh orang/kelompok tetapi juga oleh negara/pemerintah.

Lebih lanjut menurut Maswadi Rauf otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk

⁹⁵*ibid*, hal.82.

mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah). Kebebasan menurut pakar ini menghasilkan kesempatan untuk melakukan segala sesuatu yang sesuai dengan keinginan dan kemampuan perorangan. Kebebasan yang dimaksud dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebebasan melahirkan kemandirian yang merangsang munculnya kreativitas dan inisiatif yang amat diperlukan bagi pengembangan dan kemajuan baik individu dan kelompok maupun bagi kemajuan daerah.

Sengketa dapat didefinisikan sebagai suatu ketidaksepahamanyang spesifik yang disebabkan karena adanya suatu regulasi atau kebijakan dimana klaim atau tuntutan suatu kelompok ditolak oleh kelompok lain sehingga akan menimbulkan sengketa. Dalam hal sengketa batas daerah, ketidaksepahaman yang terjadi disebabkan karena adanya suatu kebijakan politik otonomi daerah dalam bentuk regulasi Undang-undang Pembentukan Daerah suatu daerah otonom baru dimana di dalamnya telah ditetapkan suatu batas daerah, namun tidak disetujui oleh daerah yang bertetangga.

Negara Indonesia yang telah menentukan pilihannya sebagai negara kesatuan tentu hal ini, menjadikan ancaman disintegrasi bangsa yang sewaktu-waktu dapat 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 sengketa 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. Sehubungan dengan masih banyaknya sengketa batas wilayah yang belum selesai menimbulkan hasrat bagi penulis untuk mencoba menganalisa dari pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya sengketa batas wilayah di era otonomi daerah di atas dengan mencari format penyelesaian yang tepat untuk penyelesaian sengketa batas wilayah. Dengan mengkaji beberapa ketentuan dan hasil temuan penulis di lapangan menawarkan penyelesaian sengketa pemekaran daerah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu penyelesaian hukum dan upaya penyelesaian diluar hukum.

1. Penyelesaian Sengketa Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan Pemerintah yang di serahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintah yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintah ada ditangan Presiden. Pasal 34 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa daerah dibentuk dengan Undang-undang Pembentukan Daerah yang didalamnya mencakup nama, Ibukota, cakupan wilayah, dan batas wilayah, batas usia minimal. Pada Undang-undang pembentukan Daerah disebutkan bahwa penentuan batas wilayah oleh Menteri Dalam Negeri. Konsekuensi dibukanya keran pemekaran wilayah ini adalah munculnya beberapa sengketa terutama yang berkaitan dengan penentuan batas wilayah antara daerah baru dengan daerah lama yang dimekarkan.

Mengingat permasalahan tapal batas antara daerah induk dan daerah pemekaran semakin berlarut-larut dan belum ada penyelesaian secara damai antar kedua daerah yang bermasalah maka kedua daerah yang bersangkutan yaitu menyerahkan masalah ini ke Pemerintah Propinsi. Proses dan

mekanisme tersebut seharusnya dihormati oleh semua pihak sesuai amanat UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah bilamana terjadi Perselisihan antara daerah maka penyelesaian sengketa ketentuannya diatur dalam Pasal 370 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, bahwa dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggara urusan pemerintah antara daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyelesaikan perselisihan dimaksud. Dalam hal terjadinya perselisihan dalam penyelenggara pemerintah urusan pemerintah antar daerah propinsi, antar daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antar daerah propinsi dan daerah kabupaten, serta antara daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya. Menteri menyelesaikan perselisihan. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan penanganannya dilakukan oleh Menteri. Keputusan Menteri berkaitan dengan penyelesaian perselisihan bersifat final. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara penyelesaian perselisihan antar daerah dalam penyelenggara urusan pemerintah diatur dengan Peraturan Menteri.

Penyelesaian yang ditawarkan UU No. 23 Tahun 2014 ini, menurut penulis 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.

Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 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. Hal tersebut di atas memiliki banyak kelemahan diantaranya terhadap penyelesaian perselisihan antar daerah yang sangat kompleks bukan hanya sebatas penyelenggara fungsi-fungsi pemerintah 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. Adapun yang lebih menarik adalah bagaimana jika putusan di masing-masing tingkatan tidak bisa diterima salah satu pihak atau daerah-daerah yang sedang berselisih.

Dengan banyaknya persoalan batas wilayah yang dapat mempengaruhi sengketa antar warga, antar suku, antar kelompok dan agama, maka sangat diperlukan sebuah produk hukum yang memberi payung hukum dalam penyelesaian sengketa batas wilayah khususnya dan umumnya penyelesaian perselisihan antar daerah. pengkajian guna menggali kearifan lokal mengacu pada rencana tata ruang nasional, melibatkan pemerintah pusat dan daerah

serta peran serta swasta. Hal ini merupakan strategi yang dapat di gunakan dalam penyelesaian sengketa 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 propinsi 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. 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 digaris bawahi 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 sengketa batas wilayah sehingga sengketa batas wilayah yang masih dalam proses penyelesaian sengketa segera dapat diselesaikan dengan tuntas.

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 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 370 ayat 4 UU No. 23 Tahun 2014.

b. Penyelesaian Sengketa Berdasarkan PP No.78 Tahun 2007

Pembangunan di Indonesia masih menjadi sebuah kebutuhan prioritas guna mencapai tujuan yakni pemerataan kesejahteraan masyarakat. Baik pembangunan fisik maupun non fisik membutuhkan ketertiban administrasi pada seluruh wilayah, agar tidak terjadi tumpang tindih yang bisa menjadi penghambat dalam proses pembangunan. Batas wilayah administrasi adalah salah satu komponen pembagi kewenangan dan urusan untuk mewujudkan tertib administrasi daerah otonom. Pembagian tersebut berhubungan dengan tingkatan atau hirarki wilayah administrasi. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan

kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Begitu pula sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dibagi atas daerahkabupaten dan kota”

Pada kenyataannya, batas wilayah administrasi hingga saat ini masih menjadi perhatian karena belum semua segmen batas daerah diatur secara tegas dan jelas, yang ditandai dengan banyaknya permasalahan yang timbul akibat batas. Paradigma yang selama ini berjalan dan seolah-olah menjadi dasar dalam penyelesaian permasalahan batas wilayah yaitu sistem hirarki *top-down* yang artinya penataan batas wilayah administrasi unit yang lebih kecil mau tidak mau memperhatikan penataan batas wilayah administrasi unit yang lebih besar. Hal ini bisa terjadi karena memang secara aturan Undang-undang ada pemberian kewenangan yang berjenjang (hirarki) termasuk dalam penataan batas itu sendiri.

PP No. 78 Tahun 2007 yang ditetapkan pada tanggal 10 Desember 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dalam Pasal 35 mengatur :

- (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.

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 dititik beratkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik aspek yuridis maupun fisik di lapangan. Penegasan batas darat meliputi beberapa langkah, yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Dalam Permendagri tersebut penegasan batas daerah didefinisikan sebagai kegiatan penentuan titik-titik koordinat Batas Daerah yang dapat dilakukan dengan metode

kartometris dan atau survey dilapangan, yang dituangkan dalam bentuk peta dasar dengan daftar titik-titik koordinat Batas Daerah.

Terkait sengketa batas wilayah dilihat sisi substansi hukum, dipengaruhi oleh proses pembentukan daerah atau pembentukan hukum yang tergesa-gesa. Pasal 35 PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dijelaskan bahwa Penegasan batas wilayah Kabupaten/kota baru dilakukan bersama-sama oleh Kabupaten/ kota, Kabupaten induk dan Kabupaten/kota yang bersandingan lainnya. Penegasan batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diselesaikan paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya propinsi dan Kabupaten/kota yang bersangkutan. Penegasan batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara pasti di lapangan, ditetapkan oleh Menteri. Untuk menghindari terjadi sengketa batas wilayah antar kedua Kabupaten tersebut. Penegasan batas wilayah dapat dilakukan bersama-sama oleh kabupaten/kota, kabupaten induk dan kabupaten kota yang bersandingan lainnya. Adapun batas waktu penyelesaian paling lama lima tahun hal ini berindikasi ketidakpastian penegasan batas wilayah dapat mempengaruhi kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melakukan pelayanan pada masyarakat.

3. Penyelesaian Sengketa Berdasarkan PP No.76 Tahun 2012

Dengan semakin kompleks dan tingginya permasalahan lingkup Pemerintahan Daerah dewasa ini, maka Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum yang berfungsi sebagai

Pembina Pemerintahan Daerah dalam penegasan batas. Beranjak dari berbagai permasalahan sengketa batas daerah, sumber daya alam serta lahan tersebut, maka dibutuhkan solusi penyelesaian sengketa batas daerah. Pada tahun 2012 Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum mengeluarkan PP No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi pemerintahan. Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut diharapkan akan mampu memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah suatu daerah yang memenuhi aspek teknis dan yuridis.

Langkah penyelesaian sengketa dilaksanakan melalui kerjasama TIM PBD (Penegasan Batas Daerah) secara berjenjang dari tingkat pusat sebagai koordinator yang diketuai langsung oleh Menteri Dalam Negeri dan Direktur Jenderal Pemerintahan Umum bertindak sebagai wakil ketua, TIM PBD Provinsi yang diketuai langsung oleh Gubernur atau Wakil Gubernur dan Sekretaris Daerah Provinsi bertindak sebagai wakil ketua, TIM PBD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai ketua dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota bertindak sebagai wakil ketua yang secara jelas terkoordinir untuk menegaskan batas masing-masing daerah secara kartometrik yang nantinya hasil dari penyelesaian tersebut akan bersifat final.

Finalisasi dalam upaya Penegasan Batas tersebut harus dilakukan melalui beberapa tahapan yang cukup rumit, diantaranya kedua daerah yang berselisih bertemu dan melakukan upaya damai dengan mediasi oleh otoritas yang

lebih tinggi dan berdasarkan hasil kesepakatan tersebut maka dilakukan penyiapan dokumen, pelacakan kartometrik, pengukuran, penentuan dan pembuatan peta batas yang keseluruhan tahap tersebut dilakukan dengan prinsip geodesi melalui pengambilan/ekstraksi titik-titik koordinat batas dengan interval tertentu pada peta kerja dan/atau hasil survey lapangan.

Peta administrasi wilayah yang menggambarkan secara grafis batas daerah otonom pada dasarnya merupakan produk hukum yang memiliki aspek legal karena peta tersebut sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-undang Pemerintah Daerah. Dalam konteks peradilan, peta legal merupakan alat bukti hukum yang sangat kuat. Dalam hal peta sebagai alat bukti hukum, Brownlie menyatakan bahwa *“...a map has a probative value proportionate to its technical qualities”*, artinya suatu peta memiliki nilai pembuktian yang sebanding (proporsional) dengan kualitas teknisnya.⁹³ Dengan demikian semakin baik kualitas teknis suatu peta, maka peta tersebut memiliki nilai yang semakin kuat sebagai alat bukti. Peta administrasi wilayah dapat digunakan sebagai alat bukti hukum dan kekuatannya sebagai alat bukti hukum akan sebanding dengan kualitas teknisnya.

Pada bulan desember 2012 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan kebijakan mengganti PP No. 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah dengan PP No. 76 Tahun 2012. Salah satu perubahan yang mendasar pada PP

⁹³. Dalam Majalah Ditjen Pemerintahan Umum Media Informasi (PUM). Penerbit : Bagian Perencanaan Set Ditjen Pemerintahan Umum, Tahun 2012, Jakarta.

No. 76 Tahun 2012 dibandingkan PP No. 1 Tahun 2006 adalah bahwa penegasan batas daerah untuk penentuan koordinat titik-titik batas tidak harus selalu dilakukan dengan metode survei lapangan, namun dapat ditentukan secara kartometrik di atas peta dasar. Metode kartometrik ini diharapkan dapat mengurangi kegiatan survei lapangan yang biasanya memerlukan dana yang besar dan waktu yang relatif lama pada kondisi medan yang sulit dijangkau, sehingga merupakan suatu upaya untuk akselerasi penegasan batas daerah otonom di Indonesia.

Metode Kartometrik adalah penelusuran/penarikan garis batas pada peta kerja dan pengukuran/penghitungan posisi titik, jarak serta luas cakupan wilayah dengan menggunakan peta dasar dan peta-peta lain sebagai pelengkap. Dari pengertian ini, untuk penelusuran dan penarikan garis batas serta pengukuran dan perhitungan posisi (koordinat), jarak serta luas cakupan wilayah, terlebih dahulu harus disiapkan peta kerja. Peta kerja ini dibuat menggunakan peta dasar sebagai acuan dan peta-peta atau informasi geospasial lain seperti citra satelit sebagai pendukung.

Perselisihan batas daerah merupakan hal yang umum terjadi sehingga perlu ada kelembagaan penyelesaian perselisihan batas yang diakui dan berfungsi baik. Kelembagaan di sini berarti adanya norma (landasan hukum yang digunakan, baik hukum tertulis maupun hukum adat yang cenderung lisan), aktor-aktor yang terlibat sepakat untuk memakai mekanisme penyelesaian perselisihan batas daerah tersebut.

Penegasan batas secara keseluruhan berdasarkan PP No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah mencakup Pasal 2 Ayat (1) penegasan batas daerah bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi pemerintahan, memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah suatu daerah yang memenuhi aspek teknis dan yuridis. Penegasan batas daerah berpedoman pada batas-batas daerah yang ditetapkan dalam Undang-undang Pembentukan Daerah. Tahapan penegasan batas daerah melalui penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas serta pembuatan peta batas yang dilakukan dengan prinsip geodesi di mana setiap tahapan dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Penyelesaian perselisihan batas antar kabupaten/kota dalam satu propinsi difasilitasi oleh Gubernur, sedangkan penyelesaian perselisihan batas daerah antar provinsi dan antar kabupaten/kota yang berbeda provinsi difasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 25 ayat 1 dan 2). PP No. 76 Tahun 2012 merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat *lex specialis*. Norma-norma yang ada di dalam PP No. 76 Tahun 2012 berkaitan dengan norma-norma pengaturan yang lebih spesifik. sifat *lex specialis* tercantum juga dalam Bab V Fasilitas Perselisihan Batas Daerah Pasal 25 ayat 2 yang berisi tentang Penyelesaian perselisihan batas antar daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi difasilitasi oleh Gubernur. Makna Penyelesaian perselisihan batas antar daerah kabupaten/kota adalah merupakan bagian pemahaman yang *lex spesialis* dari *perselisihan dalam* penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

Dalam hal terjadi perselisihan dalam penegasan batas daerah dilakukan penyelesaian perselisihan batas daerah, Pasal 25 ayat (2). Penyelesaian perselisihan batas daerah antar kabupaten/kota dalam satu propinsi dilakukan oleh gubernur. ayat (3). Penyelesaian perselisihan batas daerah antar propinsi dengan kabupaten/kota diwilayahnya, serta antar propinsi dan kabupaten kota diluar wilayahnya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Gubernur melakukan penyelesaian perselisihan dengan mengundang rapat bupati/walikota yang berselisih. Bupati/walikota yang berselisih memaparkan kondisi riil wilayah yang dipermasalahkan dan melakukan pertukaran dokumen dalam rapat penyelesaian perselisihan. Gubernur membuat berita acara hasil rapat penyelesaian perselisihan. Gubernur mengundang Bupati/walikota yang berselisih dalam rapat paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah rapat pertama dalam hal tidak tercapai penyelesaian. Gubernur membuat berita acara hasil rapat pertama dalam tidak tercapai penyelesaian, maka gubernur mengundang bupati/walikota dan Tim PBD pusat dalam rapat ketiga untuk memfasilitasi penyelesaian perselisihan dalam hal tidak tercapai penyelesaian perselisihan dalam sebuah keputusan maka selanjutnya diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri.

Bilamana penyelesaian sengketa diselesaikan oleh Gubernur maka hasil keputusan dituangkan dalam keputusan gubernur. Surat gubernur menjadi bagian dari penyusunan peraturan menteri tentang batas wilayah. Dalam hal pihak tidak hadir dalam rapat dan atau tidak melaksanakan tindak lanjut hasil rapat dianggap telah sepakat. Gubernur

melaporkan hasil penyelesaian perselisihan kepada Menteri dilampiri dengan berita acara selesainya perselisihan yang tandatangan oleh bupati/walikota yang berselisih.

Sebelum adanya PERMENDAGRI No. 76 Tahun 2012 belum dilengkapi dengan penegasan batas wilayah sebagaimana diatur dalam Permendagri tersebut, sehingga sangat rawan munculnya kembali sengketa, apabila di daerah yang menjadi pembatasan tersebut ditentukan potensi sumber daya alam. Seharusnya setiap-undang-undang pembentukan daerah sudah harus di lengkapi dengan batas wilayah yang sudah diatur secara tegas dan dilampiri peta wilayah yang jelas dan bisa di baca dengan menggunakan sistem kartometrik.

Penegasan batas wilayah antar daerah adalah kewenangan pemerintah pusat yang diatur dalam peraturan perundang-perundangan maupun peraturan pemerintah, karena ini adalah masalah territorial negara. Selain itu gubernur seyogyanya memfasilitasi penyelesaian sengketa batas daerah antar kabupaten/kota. Gubernur juga harus berada dipihak yang netral, masukan gubernur untuk tim penegasan batas wilayah di pusat. Bila penyelesaian sengketa batas wilayah di daerah dilakukan tanpa mempedulikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sengketa tersebut akan semakin meruncing.

Bila penyelesaian sengketa batas daerah di wilayah ini dilakukan tanpa mempedulikan aturan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kasus enam desa akan berlarut-larut penyelesaiannya. Karena itu DPRD Propinsi meminta agar penetapan batas wilayah tetap

berpedoman peraturan perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah.

Apabila daerah melimpahkan perselisihan batas yang terjadi di daerah (Prov/Kab/Kota) ke Pemerintah Pusat, maka penegasan batas suatu wilayah daerah yang disengketakan akan diputuskan oleh Pemerintah Pusat (Mendagri) melalui suatu kebijakan setelah melalui telaah dari aspek yuridis, teknis geografis, historis, administratif, sosial, budaya dan ekonomi bersama-sama dengan instansi teknis terkait. Dengan sudah adanya aturan yang jelas dan tegas dari pemerintah tentang penentuan batas wilayah, diharapkan tidak terjadi lagi konflik yang berkepanjangan yang akan timbul ketika pemekaran terjadi, sehingga pemerintahan baru yang terbentuk dapat lebih fokus pada program peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penataan pemerintahan.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah memiliki peran yang sangat kuat dalam menjaga kepentingan nasional dan Pemerintah memiliki kewenangan untuk menjamin bahwa kebijakan nasional dapat dilaksanakan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengikuti norma, standar, prosedur, dan Kriteria yang ditentukan oleh Pemerintah. Penyerahan urusan pemerintahan yang sebagian besar diberikan kepada pemerintah kabupaten/ kota menuntut Pemerintah untuk memastikan bahwa kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran gubernur sebagai wakil Pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan penyelarasan kegiatan pembangunan di daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini sering terjadi pada hubungan antara bupati/walikota dan gubernur di daerah. Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di daerah tersebut cenderung mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan ditingkat kabupaten/kota. Pengaturan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah juga diperlukan agar gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan sengketa yang terjadi diantara kabupaten/kota dalam penyelenggara pemerintah di daerah.

Penguatan fungsi gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah di daerah provinsi juga dimaksudkan memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah, maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota bersifat bertingkat, dimana gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggara pemerintah daerah. Sebaliknya bupati/walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antar kabupaten/kota. Di samping itu penguatan peran gubernur sebagai kepala daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.

Berdasarkan PP No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi, Gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi :

- a. Koordinasi penyelenggara pemerintah antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- b. Koordinasi penyelenggara pemerintah antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- c. Koordinasi penyelenggara pemerintah antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah ini itu mengatur tentang kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur, tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur, kedudukan keuangan, serta pertanggungjawabannya.

Koordinasi pemerintahan sebagai salah satu fenomena dalam pemerintah di daerah merupakan aspek yang penting dalam rangka mencapai tujuan pemerintah. Koordinasi pemerintah adalah koordinasi yang dilaksanakan dalam organisasi pemerintah, masalah kerja sama antara aparatur pemerintah dan pertalian satu sama lainnya. Pengaturan koordinasi Pemerintah Daerah dalam praktiknya dilaksanakan dengan berpedoman pada aturan-aturan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintah meliputi koordinasi penyelenggara pemerintah antara pemerintah daerah propinsi dengan instansi vertikal dan antarinstansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan. Selain itu, koordinasi penyelenggara pemerintah antar pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dan pembinaan dan pengawasan penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota. Gubernur juga bertugas menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi.

Selain itu, gubernur juga bertugas memelihara stabilitas politik, menjaga etika dan norma penyelenggara pemerintah di daerah, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggara tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam melaksanakan tugasnya, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang diantaranya meminta kepada bupati/wali kota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting yang memerlukan penyelesaian cepat. Selanjutnya, gubernur memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2010, gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki wewenang meliputi :

- a. Mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal.
- b. Meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
- c. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah.
- d. Menyelesaikan perselisihan penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu propinsi.

Kewenangan gubernur yang diatur dalam Pasal 5 PP No. 19 Tahun 2010 bahwa Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggara pemerintah antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi melalui :

- a. Musyawarah perencanaan pembangunan provinsi; dan
- b. Rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan, monitoring dan evaluasi, serta penyelesaian berbagai permasalahan.

Gubernur melaksanakan koordinasi penyelenggara pemerintah antar pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi melalui rapat kerja yang mencakup :

- a. Penyelenggara urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.
- b. Pelaksanaan kerja sama antar kabupaten dalam penyelenggara urusan pemerintah.

c. Penyelesaian perselisihan antar kabupaten dalam penyelenggara urusan pemerintah.

Dalam PP No. 19 Tahun 2010 dijelaskan bahwa gubernur diberi mandat sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur mempunyai kewenangan penuh terhadap kelangsungan pemerintah kabupaten/kota dan sekaligus berhak memberikan reward dan sanksi pada kabupaten/kota. Gubernur melaksanakan kordinasi penyelenggara pemerintah antar pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi melalui rapat kerja yang mencakup: penyelesaian perselisihan antar kabupaten/kota dalam penyelenggara urusan pemerintah Pasal 10 dijelaskan bahwa :

- (1) Dalam menyelesaikan perselisihan antar kabupate/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c gubernur melakukan langkah antara lain :
 - a. Persuasi dan negosiasi; dan
 - b. Membangun kerja sama antar daerah.
- (2) Perselisihan antar kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup antara lain :
 - a. Perbatasan antar kabupaten/kota;
 - b. Sumber daya alam antarkabupaten/kota;
 - c. Aset;
 - d. Transportasi;
 - e. Persampahan; dan tata ruang.

Memang bertambahnya kewenangan yang ada di tangan gubernur di satu sisi bisa berdampak positif terhadap efektivitas otonomi daerah kabupaten/ kota, namun di sisi lain berpeluang memunculkan kesewenang-wenangan yang merupakan dampak negatif dari kekuasaan mengingat pertanggung jawaban gubernur atas kewenangannya selaku wakil pemerintah pusat disampaikan kepada presiden selaku atasan langsungnya.

Hal luar biasa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah adalah penetapan bahwa pendanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah untuk mengurus urusan pemerintah di wilayahnya, dibebankan pada APBN melalui mekanisme dana dekonsentrasi. Dengan pengendalian dan koordinasi yang baik maka dalam penyelenggara pemerintah mendapatkan manfaat, antara lain :

- a. Dapat mencegah dan menghilangkan titik pertentangan
- b. Para pejabat/petugas terpaksa berfikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tujuan bersama
- c. Dapat dicegah terjadinya kesimpangsiuran dan duplikasi kegiatan
- d. Dapat mengembangkan prakarsa dan daya inprovisasi para pejabat/ petugas dalam rangka koordinasi mereka mau tidak mau harus mendapatkan cara dan jalan yang cocok bagi pelaksanaan tugas secara menyeluruh dan mencapai keseimbangan dan keserasian.

Adapun Kegiatan yang telah dilakukan Direktorat Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri dalam pengelolaan perbatasan antar daerah :

- a. Mendorong peran gubernur untuk memfasilitasi penyelesaian dimaksud dan perselisihan antar Provinsi, antara Provinsi dan Kabupaten/Kota di wilayahnya, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota di luar wilayahnya. Menteri Dalam Negeri memfasilitasi penyelesaian perselisihan dimaksud UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah khususnya Pasal 370, yaitu:
 1. Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggara fungsi pemerintah antar Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan;
 2. 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;
 3. Keputusan sebagaimana dimaksud bersifat final.
- b. Untuk menghindari terjadinya permasalahan sengketa batas daerah, di usulkan Undang-undang Pemekaran Wilayah harus mencantumkan/ mengidentifikasi :
 1. cakupan wilayah desa-desa di wilayah perbatasan dengan titik-titik koordinat;
 2. kejelasan kepemilikan pulau-pulau;
 3. Pembuatan peta lampiran harus merujuk pada peta yang dikeluarkan oleh instansi yg berwenang;
 4. Batas daerah yang tertuang dalam batang tubuh harus sesuai dengan yang tergambar di atas peta

lampiran Undang-undang Pemekaran Wilayah serta sesuai standar kaidah pemetaan secara kartografi;

5. Proses utk menentukan hal tersebut, harus dikoordinasikan antara Provinsi dan Kabupaten yang berbatasan.⁹⁴

PERMENDAGRI No. 76 Tahun 2012 yang mengatur kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam menyelesaikan Perselisihan dalam penyelenggara pemerintah daerah. Menteri melalui Direktur Jenderal Pemerintahan Umum melakukan penyelesaian perselisihan dengan mengundang rapat gubernur dan bupati/ walikota yang berselisih memaparkan kondisi riil wilayah yang di permasalahan dan melakukan pertukaran dokumen dalam rapat penyelesaian perselisihan.

Menteri melalui Direktur Jenderal Pemerintahan Umum mengundang Gubernur dan bupati/walikota yang berselisih dalam rapat kedua paling lambat 30 hari setelah rapat dalam hal tidak tercapai penyelesaian. Menteri membuat berita acara hasil rapat penyelesaian perselisihan. Apabila tidak terdapat kesepakatan penyelesaian Menteri memutuskan perselisihan dengan mempertimbangkan berita acara hasil rapat dengan berdasarkan aspek sosiologis, historis, yuridis, geografis, pemerintahan dan/atau aspek lainnya yang dianggap perlu.

Penyelesaian sengketa pemekaran daerah antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dengan Pemerintah

⁹⁴.Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI Dengan Plt Dirjen Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, Pembahasan Penyelesaian Perbatasan Dan Masalah Aktual lainnya. Senin 14 Juni 2010. Jakarta

Halmahera Utara bilamana belum ada kesepakatan mengenai status wilayah enam desa, maka penulis menyarankan agar kedua Pemerintah daerah tersebut dapat melanjutkan penyelesaian ditingkat Mahkamah Konstitusi. Sengketa batas wilayah antara Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara penyelesaiannya melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi terdapat pada kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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 UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 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 UU No. 8 Tahun 2011 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 (DPR) dalam proses *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Batas administrasi pemerintah baik propinsi maupun kabupaten/kota dikenal dengan daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pemekaran daerah kabupaten Halmahera Utara terhadap masyarakat enam desa adalah kebijakan pemerintah daerah tanpa melihat aspirasi masyarakat.

Berkenaan dengan hal kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diatur pada Pasal 24

C 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 UU No. 8 Tahun 2011 dengan kewenangan memutuskan; permohonan pemohon mengenai kerugian dari perorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, dan lembaga Negara.

UU No. 8 Tahun 2011 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 1945. 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 sengketa batas wilayah antar daerah dapat diajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, UU No. 1 Tahun 2003

tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara yang dipersoalkan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika di kabulkan permohonan maka Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan untuk kemudian diputuskan bertentangan atau tidak UU No. 1 Tahun 2003 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 UU No. 23 Tahun 2014. Ketentuan Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 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. Sengketa pemekaran daerah selain dapat dilakukan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah. sengketa pemekaran daerah dapat juga dilakukan melalui alternatif penyelesaian sengketa.

Pemekaran wilayah dapat memberikan nilai positif terhadap daerah dan masyarakatnya, tetapi pemekaran wilayah yang juga dapat mempengaruhi sengketa antar warga, antar suku, antar kelompok dan agama, maka sangat diperlukan sebuah produk hukum yang memberi payung

hukum dalam penyelesaian sengketa batas wilayah khususnya dan umumnya penyelesaian perselisihan antar daerah. Menetapkan peraturan perundang-undangan tentang batas wilayah dan perselisihan antar daerah provinsi dan Kabupaten.

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 sengketa batas wilayah hendaknya dapat diselesaikan pula dengan hukum.

Negara Indonesia sebagai negara demokrasi, hendaknya dalam penyelesaian persoalan kaitannya dengan sengketa 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. Sengketa batas wilayah menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi sengketa 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 sengketa 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 sengketa batas wilayah yang belum selesai menimbulkan hasrat bagi penulis untuk mencoba menganalisa dari pembahasan mengenai pemekaran daerah yang mempengaruhi munculnya sengketa batas wilayah di era otonomi daerah di atas dengan mencari format penyelesaian yang tepat untuk penyelesaian sengketa batas wilayah. Dengan mengkaji beberapa ketentuan dan hasil temuan penulis di lapangan maka penulis menalarakan penyelesaian batas wialayah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan hukum yang berlaku (penyelesaian hukum) dan penyelesaian di luar hukum.

Penyelesaian sengketa daerah pemekaran dapat dilakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, pendekatan hybrid mediasi-arbitrasi sebagai penyelesaian sengketa antar pemerintah dan pendekatan adat istiadat sebagai alternatif penyelesaian sengketa di dalam antar masyarakat. Adapun model ideal penyelesaian sengketa batas wilayah melalui pendekatan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Pengabungan Daerah disertai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Penegasan Batas Daerah yang akan diuraikan sebagai berikut :

4. UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

Keanekaragaman suku, agama, ras dan budaya Indonesia merupakan suatu kekayaan bangsa. Kondisi ini, disatu sisi dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Disisi lain dapat membawahkan dampak buruk bagi kehidupan nasional apabila terdapat ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesejangan sosial dan ekonomi, serta dinamika kehidupan politik yang tidak terkendali.

Selain itu, transisi demokrasi dalam tatanan kehidupan dalam tatanan dunia yang makin terbuka mengakibatkan makin cepatnya dinamika sosial. Kondisi ini menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan sengketa, terutama sengketa yang bersifat horizontal. Sengketa yang demikian, terbukti telah mengakibatkan hilangnya rasa aman, timbulnya rasa takut masyarakat, kerusakan lingkungan kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis seperti dendam, benci dan antipati, menghambatnya terwujudnya kesejahteraan umum.

Berbagai upaya penanganan sengketa terus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Sistem penanganan sengketa yang terus dikembangkan selama ini lebih mengarah pada penanganan yang bersifat militeristik dan refresif. Selain peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanganan sengketa masih bersifat parsial dan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, seperti dalam bentuk Intruksi Presiden, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden.

Berdasarkan pemikiran tersebut setidaknya terdapat tiga alasan pentingnya undang-undang penanganan sengketa sosial. *Pertama*, alasan secara filosofi yaitu jaminan tetap eksisnya cita-cita pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa tanpa diganggu akibat perbedaan pendapat atau sengketa yang terjadi diantara kelompok masyarakat. Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia, termasuk memberikan jaminan rasa aman dan bebas dari rasa takut dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Tanggung jawab negara yang memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera baik lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan. Bebas dari rasa takut merupakan jaminan terhadap hak hidup secara aman, damai, adil, dan

Kedua, argumentasi secara sosiologis, pembentukan undang-undang tentang Penanganan sengketa Sosial penting karena : (a) Negara Republik Indonesia dengan keanekaragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang masih diwarnai ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial, ekonomi dan politik, berpotensi melahirkan sengketa di tengah masyarakat; (b) Indonesia pada satu sisi sedang mengalami transisi demokrasi dan pemerintahan, membuka peluang bagi munculnya gerakan radikalisme di dalam negeri, dan pada sisi lain hidup dalam

tatanan dunia yang terbuka dengan pengaruh asing sangat rawan dan berpotensi menimbulkan sengketa; (c) Kekayaan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang makin terbatas dapat menimbulkan sengketa, baik karena masalah kepemilikan maupun karena kelemahan dalam sistem pengelolaannya yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat setempat; (d) sengketa menyebabkan hilangnya rasa aman, timbulnya rasa takut, rusaknya lingkungan dan pranata sosial, kerugian harta benda, jatuhnya korban jiwa, timbulnya trauma psikologis (dendam, benci, antipati), serta melebarnya jarak segregasi antara para pihak yang berkonflik sehingga dapat menghambat terwujudnya kesejahteraan umum; (e) Penanganan sengketa dapat dilakukan secara komprehensif, integratif, efektif, efisien, akuntabel, dan transparan serta tepat sasaran melalui pendekatan dialogis dan cara damai berdasarkan landasan hukum yang memadai.

Ketiga, argumentasi secara yuridis tentang perlunya pembentukan Undang-undang tentang Penanganan sengketa Sosial adalah peraturan perundang-undangan tentang penanganan sengketa yang masih bersifat sektoral dan reaktif, dan tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan. Penanganan sengketa Sosial menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi sengketa yang mencakup pencegahan sengketa, penghentian sengketa, dan pemulihan pasca sengketa.

Undang-undang ini, dalam penanganan sengketa harus mencerminkan asas kemanusiaan, hak asasi manusia, kebangsaan, kekeluargaan, mengacu pada bhineka tunggal ika, keadilan, kesetaraan gender, ketertiban, dan kepastian hukum, Juga mencerminkan keberlanjutan, kearifan lokal, tanggung jawab negara, partisipatif, tidak memihak, dan tidak membedakan. Tujuan Penanganan sengketa Sosial, menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, adalah menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai dan sejahtera. Lalu memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan. Meningkatkan tenggang rasa dan toleransi, memelihara fungsi pemerintahan, melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum. Serta memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban, dan memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum.

Dalam undang-undang ini juga disebutkan bahwa sengketa dapat bersumber dari permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya; perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis; sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota dan/atau propinsi; sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha, dan distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat. Undang-Undang tentang Penanganan sengketa Sosial memuat 62 pasal yang mengatur Penanganan sengketa Sosial melalui tiga tahapan. Mulai dari pencegahan sengketa, penghentian sengketa, dan pemulihan pasca sengketa.

a. Pencegahan Sengketa.

Pencegahan sengketa adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya sengketa dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini. Dalam hal terjadi sengketa sosial, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat, dapat melakukan beberapa upaya, yaitu memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi sengketa, dan membangun sistem peringatan dini. Kemudian untuk Meredam Potensi sengketa, Pasal 9 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah meredam potensi Konflik dalam masyarakat dengan cara (a) melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat; (b) menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik; (c) melakukan program perdamaian di daerah potensi Konflik; (d) mengintensifkan dialog antar kelompok masyarakat; (e) menegakkan hukum tanpa diskriminasi; (f) membangun karakter bangsa; (g) melestarikan nilai-nilai Pancasila dan kearifan lokal; dan (h) menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah Membangun Sistem Peringatan Dini melalui media komunikasi dengan maksud untuk mencegah: (a) Konflik di daerah yang diidentifikasi sebagai daerah potensi Konflik; dan/atau (b) perluasan Konflik di daerah yang sedang terjadi Konflik. Sistem peringatan dini ini dapat berupa penyampaian informasi

mengenai potensi Konflik atau terjadinya Konflik di daerah tertentu kepada masyarakat. Demikian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial. Dalam rangka Membangun Sistem Peringatan Dini, Pasal 11 menugaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan (a) penelitian dan pemetaan wilayah potensi Konflik; (b) penyampaian data dan informasi mengenai sengketa secara cepat dan akurat; (c) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; (d) peningkatan dan pemanfaatan modal sosial.

b. Penghentian Sengketa Sosial

Penghentian sengketa adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi sengketa, serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda. Apabila apabila telah terjadi sengketa, Pasal 12 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 menegaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat menghentikannya melalui upaya penghentian kekerasan fisik, penetapan status keadaan sengketa, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, serta bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI. Jika kekerasan fisik yang ditempuh pemerintah, penyelesaian sengketa harus dikoordinasikan dan dikendalikan Polri, melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan/atau tokoh adat, serta sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penetapan status keadaan sengketa, menurut Pasal 14 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah jika sengketa tidak dapat

dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Artinya Jika kondisi di mana eskalasi sengketa makin meningkat dan resiko makin meluas karena terbatasnya jumlah personil dan peralatan Polri serta terganggunya kegiatan administrasi pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan kepada masyarakat..

Apabila terjadi eskalasi politik dalam suatu daerah atau wilayah kabupaten/kota dan memiliki dampak hanya pada tingkat kabupaten/kota, bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD menetapkan Status Keadaan sengketa skala kabupaten/kota. Bupati/walikota bertanggung jawab dan wajib melaporkan perkembangan penanganan sengketa kepada gubernur dengan tembusan kepada menteri yang membidangi urusan dalam negeri dan/atau menteri terkait serta DPRD kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota mengawasi pelaksanaan penanganan sengketa selama status keadaan sengketa. Lalu, apabila terjadi eskalasi sengketa dalam suatu daerah atau wilayah kabupaten/kota atau beberapa kabupaten/kota dalam suatu provinsi dan memiliki dampak pada tingkat provinsi, gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD provinsi menetapkan status keadaan sengketa skala provinsi.

Gubernur bertanggung jawab dan wajib melaporkan perkembangan penanganan kepada Presiden melalui menteri yang membidangi urusan dalam negeri dan atau menteri terkait serta tembusan kepada DPRD Provinsi. DPRD provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penanganan sengketa selama Status Keadaan sengketa.

Kemudian, apabila terjadi eskalasi sengketa mencakup suatu daerah atau wilayah kabupaten/kota dan/atau beberapa provinsi dan memiliki dampak secara nasional, Presiden setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR menetapkan status keadaan sengketa skala nasional. Presiden bertanggung jawab atas penanganan atas penanganan sengketa nasional. Dalam melaksanakan tanggung jawabnya, Presiden dapat menunjuk menteri yang membidangi kordinasi urusan politik, hukum dan keamanan sebagai kordinasi dengan melibatkan menteri/pimpinan lembaga terkait. Dalam penanganan status keadaan sengketa skala nasional, Presiden menyampaikan perkembangan penanganan status keadaan sengketa kepada DPR.

Dalam status keadaan sengketa skala kabupaten/kota, provinsi dan nasional, bupati/walikota, gubernur dan Presiden untuk melakukan (a) pembatasan dan penutupan kawasan sengketa untuk sementara waktu; (b) pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu; (c) penempatan orang di luar kawasan sengketa untuk sementara waktu; dan (d) pelarangan orang untuk memasuki kawasan sengketa atau keluar dari kawasan sengketa untuk sementara waktu.

Terkait dengan Tindakan Darurat Penyelamatan dan Perlindungan Korban, Pasal 32 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, menugaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya. Tindakan darurat dimaksud meliputi: (a) penyelamatan, evakuasi, dan identifikasi korban sengketa secara cepat dan tepat; (b) pemenuhan kebutuhan dasar

korban sengketa; (c) pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, termasuk kebutuhan spesifik perempuan, anak-anak, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus; (d) perlindungan terhadap kelompok rentan; (e) upaya sterilisasi tempat yang rawan sengketa; (f) penyelamatan sarana dan prasarana vital; (g) penegakan hukum; (h) Mengenai bantuan TNI, Pasal 33 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, menegaskan, apabila dalam status keadaan sengketa skala kabupaten/kota, bupati/walikota dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada pemerintah.

Kemudian untuk skala provinsi, gubernur meminta bantuan penggunaan TNI kepada pemerintah. Sedangkan untuk skala nasional, pengerahan TNI dilakukan dengan lebih dulu dilakukan konsultasi oleh presiden kepada DPR. Menurut undang-undang ini, kekuatan TNI baru bisa dikerahkan dalam penyelesaian sengketa sosial jika ada ijin langsung dari pemerintah, dalam hal ini diartikan kepada Presiden dan DPR. Rumusan ini sejalan ketentuan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyatakan pelibatan TNI harus atas perintah Presiden setelah mendapat persetujuan DPR.

Undang-undang ini menentukan, TNI tetap dilibatkan dalam penanganan sengketa karena penanganan sengketa jadi salah satu tugas pokok TNI. Pelibatan TNI juga diperlukan untuk memperkuat kepolisian dalam menciptakan keamanan dan ketertiban. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI berbunyi, “Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara di atas kepentingan daerah, suku,

ras dan golongan. Pasal 3 menentukan, “Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Kemudian, Pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI menegaskan bahwa tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Apapun namanya, dilibatkannya TNI dalam penanganan sengketa sosial itu merupakan bagian dari tugas pokok TNI yang diatur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI berakhir apabila telah dilakukan pencabutan penetapan status keadaan sengketa.

c. Pemulihan Pasca Sengketa.

Pemulihan Pasca sengketa adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat sengketa melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Pasal 33 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya Pemulihan Pasca sengketa secara terencana, terpadu, berkelanjutan, dan

terukur melalui upaya rekonsiliasi; rehabilitasi; dan rekonstruksi.

Menurut ketentuan Pasal 37 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan konflik sosial, Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan rekonsiliasi antara para pihak dengan cara perundingan secara damai, pemberian restitusi, dan/atau pemaafan. Rekonsilias dapat dilakukan dengan Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial atau Satuan Tugas Penyelesaian sengketa Sosial.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan rehabilitasi di daerah pascakonflik dan daerah terkena dampak Konflik sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya. Pelaksanaan rehabilitasi dimaksud meliputi: (a) pemulihan psikologis korban sengketa dan perlindungan kelompok rentan; (b) pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan, dan ketertiban; (c) perbaikan dan pengembangan lingkungan dan/atau daerah perdamaian; (d) penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat; (e) penguatan kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan dan/atau daerah perdamaian berbasis hak masyarakat; (f) pemulihan ekonomi dan hak keperdataan, serta peningkatan pelayanan pemerintahan; (g) pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus; (h) pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan; (i) peningkatan pelayanan kesehatan anak-anak; dan (i) pemfasilitasian serta mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban sengketa.

Pasal 39 menugaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan rekonstruksi, sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya. Pelaksanaan rekonstruksi dimaksud meliputi: (a) pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik di lingkungan dan/atau daerah pasca sengketa; (b) pemulihan dan penyediaan akses pendidikan, kesehatan, dan mata pencaharian; (c) perbaikan sarana dan prasarana umum daerah sengketa; (d) perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi. (e) perbaikan dan penyediaan fasilitas pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus.

D. Upaya Penyelesaian Sengketa Non Hukum

a. Pemetaan Partisipatif

Pemetaan partisipatif adalah sebuah metode yang memungkinkan masyarakat lokal untuk menggunakan kekuatan peta menunjukkan keberadaan mereka di suatu tempat dan perspektif mereka tentang ruang yang mereka pakai. Salah satu alasan utama metode ini adalah bahwa masyarakat setempat paling tahu tentang daerahnya sendiri dan mempunyai kepentingan untuk mengetahui dan menjaga daerahnya sendiri. Dengan demikian, pemetaan partisipatif tidak hanya dipakai dalam penentuan batas wilayah, tetapi juga membantu suatu masyarakat untuk memahami dan merencanakan wilayahnya. Konsep batas adalah sebuah bentuk komunikasi untuk mengirimkan pesan tentang klaim seseorang atau suatu kelompok atas suatu ruang (wilayah). Klaim atas wilayah tersebut harus jelas untuk semua orang,

khususnya orang di luar kelompok, agar mendapat pengakuan dari pihak-pihak lain sehingga pihak yang mengklaim bisa mengontrol lalu lintas orang dan barang ke dalam wilayah klaim serta mempertahankan dan melindungi wilayah tersebut. Jadi pemeliharaan batas sangat penting sehingga pengguna wilayah geografis tersebut untuk memanfaatkan sumber daya dalam batas-batas tersebut dengan suatu tingkat rasa aman tertentu. Dengan demikian, batas adalah persoalan tentang hubungan antar manusia yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang. Hal itu berarti bahwa batas adalah masalah sosial yang harus ditangani dengan penuh kehati-hatian.

Namun konsep batas bukanlah sesuatu yang seragam. Dalam masyarakat modern batas lebih berupa garis tegas yang sempit dan mempunyai implikasi legal formal. Hal ini tampak jelas pada pagar rumah (terutama di perkotaan) yang secara fisik memisahkan ruang yang diklaim seseorang atau suatu kelompok dengan ruang di luarnya. Sementara bagi masyarakat pedesaan, terutama masyarakat adat, batas bukanlah suatu garis yang kaku, namun lebih cair dan sering berupa luasan atau sabuk, seperti kebun hutan atau punggung bukit. Hal ini bisa berubah karena teknologi pemetaan saat ini (yang menjadi bagian penting dalam penataan batas desa) menekankan pada batas berupa garis. Hal ini bisa berakibat pada perubahan konsep batas dalam masyarakat pedesaan yang kemudian memandang batas sebagai tembok. Untuk itu, perlu ada upaya khusus untuk membahas konsep batas ini agar tidak malah membuat sengketa baru di masa datang.

Di masyarakat, kesepakatan batas yang jelas umumnya ada pada wilayah yang masih memegang aturan adat yang kuat. Kesepakatan tersebut umumnya bersifat lisan dan hanya diketahui oleh beberapa orang tua saja. Bila tidak ada upaya khusus untuk mengalihkan pengetahuan tersebut kepada generasi berikutnya, maka pengetahuan tersebut akan hilang dan tidak ada lagi yang tahu batas wilayah berdasarkan kesepakatan tersebut.

Masyarakat memakai batas alam dan batas buatan. Batas alam umumnya adalah sungai, punggung bukit atau gunung, dan tanda-tanda alam lain yang memiliki kontur (baik cekung maupun cembung). Selain itu juga, tanda-tanda alam yang sering dipakai antara lain adalah batu, pohon yang berumur panjang (seringkali pohon yang mempunyai sarang lebah madu), dan bekas kebun. Tanda-tanda ini banyak dipakai secara tradisional, termasuk oleh masyarakat adat. Sementara, tanda batas buatan, antara lain, terdiri dari tugu, jalan dan bahkan pagar. Tanda-tanda buatan ini lebih sering dipakai lembaga-lembaga modern.

Dalam melakukan penataan batas daerah ada sejumlah prinsip sosial dan teknis yang perlu diperhatikan, terutama yang menyangkut etika dalam kegiatan pemetaan dan persyaratan teknis pembuatan peta. Prinsip-prinsip sosial terutama diambil dari pembelajaran pemetaan partisipatif, sementara prinsip teknis diintisarikan dari peraturan penataan batas daerah dan wilayah.

Sebelum melakukan kegiatan penataan batas daerah partisipatif perlu diperhatikan berbagai pihak yang menjadi pemangku kepentingan, terutama para pelaksana kegiatan.

Prinsip ini perlu dipahami dan disepakati bersama semua pihak agar dapat (a) meminimalisasi perselisihan batas; (b) mengakomodasi hak-hak asal-usul; serta (c) menghargai dan melindungi hak-hak masyarakat adat. Prinsip-prinsip yang perlu dipegang dalam proses penataan batas daerah, antara lain :

1. Masyarakat yang berada di daerah yang akan ditata batas mendapatkan informasi yang cukup mengenai rencana, proses dan tahapan yang akan dilakukan termasuk upaya penyelesaian.
2. Masyarakat harus dipastikan untuk mendapatkan akses dan kontrol terhadap proses dan hasil penataan batas partisipatif
3. Mengutamakan sumber daya manusia lokal, khususnya masyarakat daerah yang dipetakan, sebagai pelaksana kegiatan penataan batas partisipatif
4. Mengutamakan pengetahuan lokal tentang batas dan pemanfaatan ruang dan mekanisme resolusi konflik secara adat yang berlaku
5. Ada perhatian khusus atas asal usul masyarakat dan kewilayahan pada daerah yang ditata batas, baik yang tertuang dalam sejarah lisan maupun dokumen-dokumen tertulis
6. Penghormatan terhadap aturan adat atau aturan sosial yang masih berlaku di wilayah tersebut.

Batas daerah yang tidak dapat ditegaskan dalam suatu bentuk bangunan fisik seperti melalui danau dan tengah sungai dinyatakan dengan pilar acuan batas. Dalam rangka

menetapkan dan menegaskan batas daerah perlu dilakukan kegiatan penelitian dokumen batas, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Jika dasar hukum untuk penegasan batas daerah belum ada atau belum jelas, maka dapat diterapkan penggunaan bentuk-bentuk batas alam. Batas alam merupakan objek di lapangan yang dapat dinyatakan sebagai batas daerah. Penggunaan bentuk alam sebagai batas daerah akan memudahkan penegasan batas di lapangan karena tidak perlu memasang pilar yang rapat.

Bentuk-bentuk batas alam yang dapat digunakan sebagai batas daerah adalah garis batas di sungai merupakan garis khayal yang melewati tengah-tengah sungai ditandai oleh pilar batas di tepi sungai yang memotong garis batas tersebut. Pada daerah sungai yang labil, pilar dipasang agak jauh dari sungai sehingga pilar tersebut bukan merupakan pilar batas tetapi titik acuan bagi batas sebenarnya. Dari pilar tersebut harus diukur jarak ke tepi dekat dan tepi jauh sungai serta arahnya. Pemasangan pilar batas harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Ditempatkan pada kondisi tanah yang stabil, terhindar dari erosi dan abrasi.
2. Mudah ditemukan dan mudah dijangkau.
3. Aman dari gangguan aktivitas manusia maupun binatang.
4. Punya ruang pandang ke langit yang relatif terbuka (untuk pilar batas yang akan diukur dengan metode Global Positioning System).

Apabila diperlukan dan kondisi memungkinkan, pilar batas dapat di pasangpada saat pengecekan lapangan dan/atau setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Batas Daerah diterbitkan.Pemasangan pilar dimaksud dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak. Pilar Batas Utama (PBU) adalah bangunan fisik dlapangan yang menandai batas daerah. Berdasarkan peruntukan, pilar batas dapat dibedakan dalam berbagai macam :

1. Pilar tipe A merupakan pilar batas untuk daerah provinsi;
2. Pilar tipe B merupakan pilar batas untuk daerah kabupaten atau kota;
3. Pilar tipe C merupakan pilar batas untuk daerah kecamatan;
4. Bentuk dan Ukuran Pilar Batas.
5. Sebagai tanda pemisah batas Provinsi dipasang pilar batas tipe "A" dengan ukuran 50 cm x 50 cm x 100 cm di atas tanah dan kedalaman 150 cm di bawah tanah. Sebagai tanda pemisah batas kabupaten/kota dipasang pilar batas tipe "B" dengan ukuran 40 cm x 40 cm x 75 cm di atas tanah dan kedalaman 100 cm di bawah tanah. Sebagai tanda pemisah batas kecamatan dipasang pilar batas tipe "C" dengan ukuran 30 cm X 30 cm dan tinggi 50 cm, dengan kedalaman 75 cm dibawah tanah. Brass tablet dan plakat (plaque) merupakan kelengkapan pilar. Hasil

pemasangan pilar batas dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pemasangan Pilar Batas Daerah.⁹⁵

Penataan Batas daerah secara partisipatif berdasarkan PERMENDAGRI No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Penataan batas bukanlah masalah teknis semata, tapi justru yang terpenting adalah hal non teknis. Hal-hal tersebut antara lain, bagaimana mencapai kesepakatan atas batas daerah, baik di dalam daerah tersebut maupun dengan daerah lain. Kemudian, bagaimana melibatkan banyak pihak terutama masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan. Partisipasi masyarakat setempat merupakan bagian penting dalam penataan batas karena merekalah yang paling berkepentingan terhadap wilayahnya dan mereka memiliki pengetahuan tentang wilayah mereka jauh lebih baik daripada pihak-pihak lain karena mereka hidup di tempat tersebut sehari-hari.

Penataan batas daerah adalah unsur penting dan dalam banyak hal merupakan langkah pertama dalam proses penataan ruang partisipatif di tingkat daerah. Batas daerah yang jelas dan tidak terbantahkan memberikan dasar untuk daerah perencanaan penggunaan lahan, pemetaan batas kepemilikan tanah, dan hak penggunaan komunal daerah. Hal-hal tersebut juga memberikan gambaran tentang kenyataan di lapangan serta menjadi integrasi data spasial di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Namun, perlu disadari bahwa kegiatan pemetaan batas daerah hendaknya

⁹⁵.Tommy Sumakul. 2012. *Urgensi Penegasan Batas Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi Fungsi Pemerintahan*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

tidak dilihat semata hanya kegiatan teknis yang bisa dilakukan para teknisi pemetaan lebih luas dari urusan teknis pemetaan (kartografi), dan proses yang berlangsung adalah kegiatan yang sangat manusiawi(bukan *teknis*) yang rumit.

Kementerian Dalam Negeri, sebagaimana tertuang dalam PP No. 76 Tahun 2012, membedakan penetapan penegasan dalam proses penataan batas wilayah administrasi. Penetapan berarti menentukan batas di atas sebuah peta, yang disebut sebagai penentuan batas secara kartometris. Sementara, penegasan adalah meletakkan tanda batas di lapangan. Di bawah ini adalah definisi dari kedua istilah dalam Permendagri tersebut :

1. Penetapan adalah proses penetapan batas daerah secara kartometrik di atas suatu peta dasar yang disepakati.
2. Penegasan batas daerah adalah proses pelaksanaan di lapangan dengan memberikan tanda batas daerah berdasarkan hasil penetapan.

Dengan pengertian tersebut, penetapan merupakan suatu proses legal (konsensus) untuk membangun kesepakatan antar pihak yang berbatasan, sedangkan penegasan merupakan suatu proses teknis yang menerjemahkan kesepakatan menjadi patok-patok batas dan titik koordinat secara geodetik. Dalam peraturan tersebut, penetapan batas daerah terdiri dari penelitian dokumen batas, penentuan peta dasar yang dipakai, dan pembuatan garis batas secara kartometrik di atas peta dasar. Sementara penegasan batas mencakup tahapan penentuan dokumen penetapan batas, pelacakan garis batas, pemasangan pilar di sepanjang garis

batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, serta pembuatan peta garis batas.

b. Pendekatan Musyawarah

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, termasuk dalam penyelesaian konflik batas wilayah yang sedang dalam tahap pencarian bentuk penyelesaian yang tepat dan berdaya guna bagi seluruh daerah.

Dalam penyelesaian sengketa 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 sengketa batas wilayah ini. Hal ini tentu tidak diinginkan bagi daerah-daerah yang sedang bersengketa akan tetapi fakta menunjukkan demikian, seperti halnya sengketa batas wilayah Kabupaten Halmahera Barat dengan

Kabupaten Halmahera Utara yang hampir sudah berulang kali pertemuan dilakukan belum ada penyelesaian.

Dalam negara demokrasi perbedaan adalah hal yang lumrah, yang justru memacu dalam melakukan perubahan. Perbedaan pandangan yang berbeda mengenai sengketa 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. Model penyelesaian sengketa antar daerah otonom berupa penyelesaian sengketa alternatif (PSA) seperti konsultasi, negoisasi, dan mediasi memungkinkan dilaksanakan untuk menyelesaikan sengketa. Penyelesaian sengketa alternatif tersebut pada prinsipnya juga menggunakan prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai suatu kesepakatan.

E. Model Ideal Penyelesaian Sengketa Pemekaran Daerah

Penyelesaian sengketa melalui pembentukan lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah. Perbatasan merupakan manifestasi utama kedaulatan suatu daerah. Perbatasan suatu daerah mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah administrasi, pemanfaatan sumber daya alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Penentuan Daerah-daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan sering kali menimbulkan mobilisasi sengketa

batas wilayah dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh persoalan.

Sengketa batas daerah adalah perselisihan yang timbul antara wilayah administrasi pemerintahan daerah akibat perbedaan keputusan yang telah diterbitkan oleh badan atau pejabat dari kedua pemerintah daerah propinsi, tentang status wilayah fisik dan status administrasi dengan hak, kewenangan serta kewajiban yang melekat pada perbedaan objek tata ruang berikut fungsi dan tata ruangnya.

Potensi sengketa yang ditimbulkan dalam pelaksanaan otonomi daerah benar-benar menjadi kenyataan. Soal penentuan batas wilayah kewenangan daerah, ketentuan mengenai pungutan atau retribusi, dan perijinan mulai bermunculan ketika UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah di berlakukan. Seperti yang terjadi di Bali, pada awal undang-undang di berlakukan antara Pemerintah Propinsi Bali dan beberapa pemerintah kabupaten di sana memperebutkan kewenangan pengelolaan urusan pariwisata. Sengketa serupa pun terjadi di Jawa Tengah, antara pemerintah Propinsi Jawa Tengah dan beberapa pemerintah kabupaten dan pemerintah kota memperebutkan kewenangan hasil pendapatan dari tempat pelelangan ikan. Di Jawa Timur terjadi pendapatan dari hasil uji petik kendaraan bermotor antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten.

Sengketa pun bisa terjadi antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kabupaten atau antar pemerintah kota, seperti terjadi di Sumatera Barat, dalam hal ini antara pemerintah kabupaten Agam dan Pemerintah Kota Bukit Tinggi antar

keduanya memperebutkan bagi hasil atau kompensasi pengambilan air minum. Dalam sengketa antar pemerintah propinsi, yang diributkan biasanya berupa batas dan hak atas satu wilayah, seperti sngketa hak atas Pulau Berhala antara pemerintah Propinsi Jambi dan Propinsi Riau. Pihak Pemerintah Propinsi Riau mengklaim Pulau Berhala sebagai bagian wilayah atas dasar peta kemaritiman tahun 1980. Pemerintah Propinsi Jambi mengklaimnya atas dasar data sejarah dan administrasi Pemerintahan zaman Hindia Belanda.

Begitu pula halnya yang terjadi antara Pemerintah Propinsi DKI dan Pemerintah Banten, yang dipersengketakan adalah hak atas wilayah Kepulauan Seribu Pemerintah Propinsi DKI bersikeras mempertahankan Kepulauan Seribu berada dalam wilayahnya berdasarkan UU No. 34 Tahun 1999, sedangkan Pemerintah Propinsi Banten menyatakan Kepulauan Seribu masuk wilayahnya sesuai UU No.22 Tahun 1999. Sengketa tersebut ada yang melibatkan kabupaten dengan kabupaten, kabupaten dan kota dan kabupaten dengan propinsi. yang dipersoalkan meliputi sengketa tapal batas, bidang kehutanan, perkebunan, kelautan dan perikanan hingga sengketa tata ruang.

Pelaksanaan penegasan batas daerah dimaksud hendaknya dilakukan melalui pembahasan secara komprehensif yang dilandasi semangat kerja sama, mengedepankan musyawarah untuk mufakat, kerukunan, persatuan dan kehormatan seluruh masyarakat Propinsi Maluku Utara sebagai bagian integral Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karena itu dalam rangka tertib

administrasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, diminta kepada gubernur untuk segera melakukan sosialisasi kebijakan penegakan.

Upaya penyelesaian sengketa menurut Pasal 370 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 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. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian perselisihan antar daerah dalam penyelenggaraan diatur dengan Peraturan Menteri.

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.

UU No. 23 Tahun 2014 pada Pasal 370 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 walaupun ada aturan yang jelas mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah baik yang diakibatkan oleh masalah batas wilayah.

Hal itu dapat terjadi karena di Indonesia terdapat 34 provinsi dan 514 Kabupaten/kota.

Penyelesaian wilayah dipandang penting untuk menghindari sengketa perebutan wilayah ini dipandang penting untuk menghindari sengketa perebutan wilayah yang masih kerap terjadi. Kerawanan tersebut terutama di daerah perbatasan yang memiliki sumber daya alam potensial. Saat ini sebanyak 31 daerah yang tersebar di beberapa propinsi belum jelas batas wilayahnya. Mendagri mensinyalir ada beberapa daerah diantaranya masih berpotensi sengketa, karena itu Mendagri menghimbau dalam proses penentuan batas wilayah perlu dikembangkan dialog antarkedua daerah yang bersangkutan.⁹⁶

Sengketa batas wilayah walaupun berbagai upaya telah dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah di Propinsi maupun penyelesaian ini telah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini sehingga penulis menawarkan solusi untuk mengatasi sengketa antar daerah itu dengan membentuk Lembaga Penyelesaian Sengketa Otonomi Daerah (LPSOD).

Upaya penyelesaian perselisihan antar daerah induk Kabupaten melalui pembentukan lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah, dengan mengoptimalkan pemanfaatan sarana dan prasana perguruan tinggi di daerah untuk mendukung kegiatan penelitian, pengkajian guna menggali kearifan lokal mengacu pada rencana tata ruang nasional, melibatkan pemerintah pusat dan daerah serta peran

⁹⁶ Departemen Dalam Negeri.2011. Batas Wilayah, Peta 31 Derah Belum Jelas. Diakses tanggal 23 September 2015.

serta pihak swasta. Hal ini merupakan strategi yang dapat digunakan dalam penyelesaian konflik batas wilayah.

Lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah disingkat LPSOD adalah lembaga atau institusi non struktural yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa pemekaran daerah, yang berkedudukan pada tiap daerah Tingkat II Kabupaten dan Kota. Lembaga Penyelesaian Sengketa Otonomi Daerah adalah lembaga yang menyelesaikan perselisihan di luar litigasi, dengan beranggotakan perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, tokoh adat dan Pemerintah daerah.

Tujuan penyelesaian untuk mengupayakan pelacakan batas daerah antar kabupaten/kota. Pemasangan pilar batas utama antar kabupaten/kota. Terwujudnya kesepakatan batas, rasa persaudaraan, dan kebersamaan. Dalam penyelenggaraan pemerintah adanya koordinasi persoalan batas wilayah kabupaten/kota dan propinsi. Lembaga penyelesaian sengketa berupaya mempertemukan kedua belah pihak agar mereka mau bertemu dan duduk bersama. Penyelesaian sengketa ini dapat dilakukan melalui permintaan pihak-pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa berdasarkan pada penelitian dokumen-dokumen, sejarah, sosial budaya, dan peraturan perundang-undangan.

Arah kebijakan yang akan dilakukan oleh lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah berupa :

- a. Mendorong kesepakatan batas daerah yang belum selesai penegasan dan penetapannya batas daerah.

- b. Membangun semangat persaudaraan, kebersamaan, mengutamakan musyawarah dan mufakat dalam penyelesaian penegasan batas.
- c. Menyelesaikan cakupan administrasi dengan sikap profesional aparaturnya.
- d. Penyelesaian batas dengan tetap menggunakan win-win solution.

Adapun penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi dan konsiliasi. Negosiasi sebagai alternatif awal dalam penyelesaian sengketa. Negosiasi adalah suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang harmonis dan kreatif. Terkait dengan sengketa pemekaran daerah antar Pemerintah Halmahera Utara dengan Pemerintah Halmahera Barat dapat dilakukan penyelesaian melalui negosiasi dengan mempertemukan kedua belah pihak. Melalui negosiasi para pihak yang bersengketa atau berselisih paham dapat melakukan suatu proses penjajakan kembali kepemilikan wilayah yang disengketakan. Penyelesaian sengketa batas wilayah melalui negosiasi sesuai dengan sifat bangsa Indonesia yang selalu menyelesaikan permasalahan dengan musyawarah mufakat.

Selain penyelesaian melalui negosiasi, dapat dilakukan melalui konsiliasi. Penyelesaian sengketa melalui cara konsiliasi menggunakan intervensi pihak ketiga yang mana pihak ketiga memberikan jasa-jasanya untuk mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa dan menyarankan penyelesaian secara damai. Pihak ketiga

mempunyai peranan yang lebih aktif dan ikut serta dalam perundang-undangan sehingga di temukan penyelesaian secara damai. Pihak ketiga yang melakukan intervensi ini adalah lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah.

Proses konsiliasi pada umumnya diberikan kepada sebuah lembaga yang terdiri dari beberapa anggota. Konsiliasi terbukti paling berguna untuk sengketa-sengketa mengenai hukum tapi para pihak menginginkan kompromi yang sama. Konsiliasi sebagai suatu cara untuk menyelesaikan sengketa pemekaran daerah, dimana lembaga penyelesaian sengketa otonomi daerah ini, baik bersifat ad hoc atau tetap. Untuk menangani suatu sengketa pada suatu penyelesaian yang tidak memihak atas sengketa tersebut dan berusaha untuk menentukan batas penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Lembaga penyelesaian sengketa akan mendengarkan keterangan lisan dan tertulis yang diberikan berdasarkan fakta-fakta dilapangan

F. Evaluasi Pemekaran Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah idealnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Diberikannya kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi menjadi faktor pendorong yang penting bagi munculnya usulan-usulan pemekaran daerah baru di seluruh Indonesia.

Namun dalam implementasinya selama satu dekade terakhir ini, terdapat banyak permasalahan yang terjadi didaerah-daerah yang telah melaksanakan pemekaran sehingga tujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat tersebut justru belum tercapai. Satu persoalan lain terkait pemekaran daerah yang melanda banyak daerah di Indonesia adalah sengketa tapal batas antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Pada Juni 2010 Menteri Dalam Negeri (Gamawan Fauzi) menyebutkan adanya 845 kasus sengketa tapal batas antar daerah di seluruh Indonesia yang belum dapat diselesaikan. Jumlah pemekaran daerah 1999-2014 sudah ada 223 daerah otonom baru. Kini wilayah Indonesia terdiri dari 34 propinsi, 415 kabupaten dan 93 kota.

Sengketa tapal batas biasanya sangat rentan terjadi apabila daerah yang diperebutkan memiliki potensi sumberdaya alam dan ekonomi. Seperti sengketa batas wilayah antara Kabupaten Banjar dan Kabupaten Tanah Bumbu di Propinsi Kalimantan Selatan menyimpulkan beberapa faktor penyebab sengketa tapal batas, diantaranya faktor geografis, masalah kepentingan ekonomi dan pengelolaan sumberdaya alam, perbedaan kepentingan dan persepsi personal antar pemangku kepentingan di daerah, juga faktor nilai-nilai budaya. Sengketa tapal batas Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo di Propinsi Jambi menyimpulkan dua faktor penyebab, yaitu faktor hukum (proses pembentukan undang-undang yang dibuat tergesa-gesa, kaburnya pengaturan tentang batas wilayah, dan kurangnya sosialisasi undang-undang pemekaran); dan faktor non hukum (sosial budaya, ekonomi, politik dan pendekatan

pelayanan). Sengketa antara kabupaten induk dengan daerah pemekaran juga terjadi ketika Kabupaten Pasaman Barat dibentuk dengan memekarkan Kabupaten Pasaman di Sumatera Barat. Sengketa tapal batas Kota Medan dengan Kabupaten Deli Serdang. Begitu pula sengketa batas wilayah antara Kabupaten Halmahera Utara dengan Kabupaten Halmahera Barat. Mengingat fakta banyaknya kasus sengketa tapal batas yang terjadi terhadap pemekaran daerah maka diperlukan suatu kajian yang lebih komprehensif dan mendalam untuk mengevaluasi faktor-faktor penyebab terjadinya masalah tersebut.

Pemekaran daerah tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pemekaran daerah dapat terwujud. Berdasarkan hasil penelitian dampak pemekaran daerah sangat tergantung dari kesiapan daerah yang baru untuk menanggung semua beban administrasi dan birokrasi pemerintahan serta pengelolaan sumber-sumber yang dimilikinya. Daerah otonom baru yang telah siap dengan administrasi, birokrasi, dan infrastrukturnya maka akan lebih mudah mengelola potensi dan persoalan yang ada, sehingga mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakatnya.

Sedangkan daerah baru yang belum memiliki kesiapan administrasi, birokrasi, dan infrastruktur di daerahnya tidak akan mampu mengurus pemerintahan umum dan bahkan cenderung memproduksi permasalahan baru dalam bentuk

sengketa yang kontra produktif terhadap upaya mensejahterakan masyarakat.

Untuk mengetahui apakah suatu daerah memiliki potensi untuk di mekarkan, terlebih dahulu perlu dilakukan kajian daerah. Kajian daerah yang dimaksud meliputi kajian potensi daerah pra pemekaran untuk persiapan pemekaran dan kajian daerah pasca dilakukan persiapan pemekaran atau kajian daerah untuk pengusulan pemekaran daerah. Kajian daerah baik pra pemekaran maupun kajian daerah untuk penetapan pemekaran sebaiknya merupakan hasil kajian tim independen (dapat berupa LSM, perguruan tinggi atau gabungan LSM dan perguruan tinggi) dalam sistem untuk menilai kelayakan pembentukan daerah otonom baru secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif dan kualitatif.

Setiap usulan mengenai pemekaran wilayah atau pembentukan propinsi kabupaten/kota serta kecamatan baru seharusnya benar-benar merupakan komitmen mayoritas warga, bukan semata-mata itikad di tingkat elite. mengatakan bahwa rencana pemekaran wilayah yang terus berembus dalam era otonomi daerah ini, harus benar-benar diarahkan demi semakin mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi Pemerintah Daerah terhadap rakyatnya. Karena tanpa hal itu, persepsi yang mengaitkan wacana pemekaran wilayah sekedar eufhoria otonomi yang semata terkait dengan logika kekuasaan. Setidaknya ada beberapa variabel untuk mengukur kelayakan pemekaran wilayah yakni batas wilayah dan jumlah penduduk, potensi ekonomi, sumber daya alamnya serta sumber daya manusianya.

Batas wilayah, hal ini diyakini sebagai faktor penting dalam setiap usulan wacana pemekaran wilayah. Kemungkinan seperti ini harus tetap diamati karena beberapa daerah yang dimekarkan selalu diperhadapkan oleh persoalan-persoalan prosedural dari persyaratan pemekaran wilayah. Selain itu, jika pemekaran wilayah tidak melalui kajian yang tepat dan cermat serta komprehensif maka usulan tersebut bisa saja ditunda. Alasannya, adalah bahwa tujuan pemekaran wilayah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk dan menghindari terjadinya sentimen-sentimen etnisitas.

Potensi ekonomis, di dalam konsep otonomi daerah, pemekaran wilayah harus bisa memberikan peluang yang sama terbuka untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya. Hal ini sangat penting, karena setiap daerah yang dimekarkan akan membebani keuangan negara. Bahkan tidak jarang, Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin mengalami penurunan setelah terjadinya pemekaran wilayah.

Sumber daya alam, pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah untuk sumber daya alamnya sendiri, akan dengan cepat menderivasi keuntungan-keuntungan ekonomi jangka pendek yang tidak terbayangkan sebelumnya. Akan tetapi, akan dibayar sangat mahal dalam jangka panjang. Laju eksploitasi sumber daya alam bisa saja akan mencapai sebuah fase tanpa kendali, kecuali sebuah kesadaran baru secara sungguh-sungguh telah muncul

dikalangan pengambil kebijaksanaan di daerah-daerah pemilik sumber daya alam.

Sumber Daya Manusia, Salah satu aspek penting yang sangat menentukan kinerja pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pengembangan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Selain itu kompetensi dan profesionalisme pemerintah daerah perlu dibangun dan peningkatan kemampuan Pemda sangat bermanfaat dalam pembangunan daerah terutama untuk mengembangkan investasi dan menciptakan iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu, dibutuhkan sumber daya manusia yang sesuai kompetensi dan profesionalisme untuk memberikan kontribusi positif bagi daerah yang dimekarkan.

Kondisi sosial politik, banyak daerah yang dimekarkan ternyata tidak melihat berdasarkan pertimbangan potensi ekonomi daerah yang dimiliki. Akan tetapi, pertimbangan politis selalu menjadi ancaman utama bagi daerah yang dimekarkan. Hal ini disebabkan adanya segelintir elit yang semata-mata bertujuan untuk menggapai kekuasaan tanpa melihat faktor yang lainnya. Arogansi kekuasaan dibungkus dengan wacana keinginan untuk pelayanan birokrasi yang efisien demi terjadinya pemekaran wilayah. Akibatnya aroma politik semakin kental mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pemekaran wilayah.

Penatan daerah otonom atau penataan wilayah, sebenarnya merupakan hal yang umum dilakukan dalam kaitannya dengan manajemen pemerintahan karena berkaitan dengan rentang kendali. Rentang kendali ini berkaitan

dengan kapasitas koordinasi dan aksesibilitas dalam pelayanan publik. Dengan kondisi geografis yang beragam, kemampuan koordinasi dan aksesibilitas pelayanan akan berbeda pula. Semakin luas suatu daerah, akan semakin sulit rentang kendalinya. Demikian pula, semakin banyak bagian dari suatu daerah, kapasitas koordinasi dan pelayanan akan semakin kecil. Di sinilah diperlukan adanya penataan wilayah, sebagai suatu mekanisme untuk mengelola wilayah suatu daerah agar rentang kendali dan aksesibilitas pelayanan publik dapat dinikmati secara merata.

Dimensi wilayah mempunyai arti penting dalam pembangunan karena setiap kegiatan pembangunan pasti akan berlangsung dan membutuhkan sumber daya yang berupa lahan. Dalam dimensi spasial, lahan merupakan sumber daya lingkungan yang menjadi ruang bagi berlangsungnya kegiatan dan juga pendukung struktural wadah kegiatan regional. Karena sifat dan posisinya inilah maka perencanaan wilayah yang berdimensi spasial dapat memainkan posisi strategis dalam menjembatani persoalan desentralisasi dan otonomi daerah terutama yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan.

Pada masa pelaksanaan otonomi daerah dewasa ini, implementasi kebijakan pembentukan daerah baru atau pemekaran wilayah kerap menimbulkan masalah krusial. Di antaranya adalah konflik horizontal antara masyarakat yang pro dan kontra, tarik menarik kepentingan antara daerah induk dengan calon daerah baru, dan munculnya problematika ketidak mampuan daerah baru hasil pemekaran dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya. Selain

itu, hal yang menonjol dari maraknya keinginan untuk membentuk daerah baru, dominannya pertimbangan politik subyektif elit ketimbang hasil kajian ilmiah-obyektif untuk peningkatan efektifitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Sejak UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, isu pemekaran lebih dominan jika dibandingkan dengan isu penggabungan atau penghapusan daerah otonom. Di satu sisi kecenderungan tersebut dapat diterima dan dipahami sebagai wujud kedewasaan dan harapan untuk mengurus dan mengembangkan potensi daerah dan masyarakatnya. Namun di sisi lain, mengundang kekhawatiran terhadap kemampuan dan keberlanjutan daerah otonom baru untuk dapat bertahan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemekaran daerah diharapkan mampu menjadi media untuk membuka simpul-simpul keterbelakangan akibat jangkauan pelayanan pemerintah yang terlalu luas, sehingga perlu dibuka kesempatan bagi daerah tersebut untuk mendirikan pemerintahan sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki. Walaupun dalam UU No. 22 Tahun 1999 (UU No.23 Tahun 2014) telah diuraikan bahwa kriteria daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang secara teknis diuraikan lebih lanjut dalam PP No. 129 Tahun 2000 (PP No.78 Tahun 2007) tetapi kenyataannya aspirasi politik lebih mendominasi dibandingkan dengan pemenuhan kriteria tersebut.

Pada praktiknya, terbentuknya daerah-daerah otonom baru ini seringkali hanya didasarkan pada pertimbangan atau

indikator-indikator ekonomi, seperti tingkat pendapatan, aktivitas kegiatan ekonomi, dan potensi sumber daya alam yang dimiliki. Sedangkan dimensi politik yang kemudian muncul setelah daerah otonom itu terbentuk baru dipikirkan kemudian. Gejala inilah yang kemudian (tampaknya) ingin diantisipasi oleh UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Undang-undang ini, pembentukan daerah baru disertai dengan persyaratan administratif, teknis, dan fisik wilayah.

Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam Undang-undang sebelumnya yang tidak sampai ke pengaturan teknis pembentukan daerah. Harapannya, pengaturan yang lebih rinci dapat membuat pembentukan daerah-daerah baru lebih terarah dan tidak semata-mata berorientasi politis. Keputusan mengenai pembentukan daerah baru harus lebih cermat dan bijaksana untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan kapasitas yang dimiliki, sehingga dalam pelaksanaannya tidak tergesa-gesa dan cenderung bersifat politis. Bila hal ini tidak diindahkan maka hasil dari pemekaran tidak akan memberikan dampak terhadap peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara makro maupun mikro, tetapi cenderung akan membebani keuangan negara dan masyarakat akibat adanya pemekaran, karena *social* dan *political cost* pemekaran suatu wilayah akan lebih besar jika dibandingkan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dampak pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah baru akan terasa dalam jangka panjang, tetapi bila prosesnya hanya didasari oleh pertimbangan politis tanpa

memperhatikan kriteria-kriteria obyektif maka akan memberikan pengaruh yang kecil dan parsial terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, aksesibilitas pelayanan publik, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Idealnya, pemekaran daerah terjadi bila penguatan kapasitas dan kapabilitas daerah dilakukan secara bertahap, misalnya peningkatan kapasitas dalam pembangunan infrastruktur (jalan, bangunan, pemerintahan, dan lain-lain), aktivitas ekonomi, serta fiskal daerah sehingga sampai jangka waktu tertentu ketika daerah tersebut lepas dari daerah induknya. Dengan demikian, daerah yang bersangkutan akan mandiri dengan sendirinya dan tidak tergantung pada daerah induk, Provinsi maupun Pusat.

a. **Penyiapan Potensi Daerah Induk dan Calon Daerah Baru**

Hal-hal yang dapat dilakukan dalam rangka penyiapan potensi daerah induk dan calon daerah baru hasil kajian daerah dapat dijelaskan berikut ini.

1. Sosialisasi rencana dan tujuan pemekaran daerah sesering mungkin kepada masyarakat. Sosialisasi ini dimaksudkan agar semua masyarakat mengetahui rencana dan tujuan pemekaran daerah, sehingga ketika dilakukan referendum aspirasi masyarakat tentang rencana pemekaran daerah akan mendapatkan respon positif dari masyarakat atau masyarakat setuju terhadap rencana pemekaran daerah.
2. Sosialisasi batas wilayah. Batas wilayah merupakan salah satu faktor yang sering

menimbulkan atau memicu konflik antar masyarakat. Dengan adanya sosialisasi sesering mungkin diharapkan pemerintah daerah mendapatkan masukan ada tidaknya kelompok masyarakat yang menentang rencana batas wilayah induk dengan calon daerah otonom baru.

3. Pemetaan dan perencanaan pembagian aset daerah (sarana dan prasarana termasuk infrastruktur). Hal ini perlu segera dilakukan, agar dapat diketahui apa saja aset daerah induk yang berkurang dan aset apa saja untuk calon daerah otonom baru yang kurang. Oleh karena itu, sebelum dilakukan pemekaran perlu pengadaan aset daerah induk yang berkurang dan aset calon daerah otonom baru yang kurang secara bertahap, sehingga kedua daerah tidak akan mengalami masalah yang serius berkaitan dengan masalah aset pemerintah daerah ketika pemekaran dilakukan. Contoh, pengadaan lahan dan pembangunan gedung sejumlah kantor kelembagaan (lembaga teknis) yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah induk dan calon pemerintah daerah baru.
4. Pemetaan dan perencanaan pembagian sumberdaya aparatur pemerintah daerah. Hal ini perlu dilakukan agar kekurangan jumlah sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang dibutuhkan masing-masing daerah induk dan calon daerah otonom baru dapat dipenuhi/direkrut secara bertahap dalam masa penyiapan potensi daerah.

5. Penyiapan potensi baru pendapatan asli daerah (PAD). Hal yang perlu dilakukan misalnya eksplorasi terhadap sumber daya alam dan pengadaan sumber daya lainnya (misalnya pasar, supermarket, tempat hiburan, pelabuhan, dll) yang dapat mengganti dan meningkatkan PAD di kedua daerah, lebih-lebih bagi daerah induk yang berkurang atau hilang karena masuk dalam wilayah daerah otonom baru. Dalam hal eksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh kedua calon daerah (induk dan baru) harus benar-benar memperhatikan potensi atau keunggulan yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan: apakah bidang perikanan, bidang perkebunan, bidang pertambangan, bidang perdagangan, bidang industri, bidang jasa dan lainnya, sehingga dapat menunjang dan meningkatkan potensi PAD daerah yang bersangkutan.
6. Perbaikan dan peningkatan terhadap aspek, fokus, dan indikator kinerja kunci yang dipakai dalam evaluasi kinerja otonomi daerah. Untuk melihat kemajuan dari hasil perbaikan dan peningkatan tersebut perlu dilakukan pengukuran yang dilakukan setiap tahun selama masa persiapan (5–10 tahun) dengan menggunakan formula penghitungan tertentu sesuai peraturan yang berlaku.

b. Tata Cara Pengusulan Pemekaran

Pengusulan pemekaran daerah dapat dilakukan apabila hasil evaluasi penyiapan potensi daerah induk dan calon daerah otonom baru menunjukkan bahwa kedua daerah tersebut telah mampu untuk mandiri. Sedangkan sebaliknya, apabila hasil evaluasi penyiapan potensi daerah induk dan calon daerah otonom baru menunjukkan bahwa hanya salah satu daerah yang mampu mandiri dan atau kedua daerah tersebut belum mampu untuk mandiri maka perlu dilakukan kembali penyiapan potensi daerah sampai kedua daerah tersebut telah benar-benar mampu mandiri. Usulan pemekaran daerah provinsi dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut :

1. Aspirasi masyarakat setempat (hasil referendum) harus disampaikan secara tertulis yang dituangkan ke dalam Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan (forum antar pengurus RW atau nama lain yang berada dalam satu kelurahan) atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan. Keputusan tersebut di tandatangani oleh Ketua BPD dan Ketua Forum. Komunikasi Kelurahan atau nama lain. Jumlah keputusan Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain tersebut harus mencapai lebih $\frac{2}{3}$ (duapertiga) dari jumlah Badan atau Forum tersebut yang ada di masing-masing wilayah yang akan menjadi

- cakupan wilayah calon provinsi atau kabupaten/kota.
2. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain dan Keputusan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain adalah sebagai lampiran yang merupakan satu kesatuan dari keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi atau kabupaten/kota.
 3. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi masyarakat setempat;
 4. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
 5. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada angka 3 (tiga) disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan: dokumen aspirasi masyarakat, dan keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota.
 6. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi.
 7. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, gubernur menyampaikan usulan

pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Mendagri dengan melampirkan: a) hasil kajian daerah; b) peta wilayah calon provinsi; c) keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota; dan d) keputusan DPRD provinsi.

Usulan pemekaran daerah kabupaten/kota dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut :

1. Aspirasi masyarakat setempat (hasil referendum) dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
2. DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam angka 1 (satu) dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain.
3. Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam angka 1 (satu) dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
4. Bupati/walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan: a) dokumen aspirasi masyarakat di calon

kabupaten/kota; b) hasil kajian daerah; c) peta wilayah calon kabupaten/kota; dan d) keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.

5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam angka 3 (tiga).
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi.
7. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota.
8. dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Mendagri dengan melampirkan: a) dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota; b) hasil kajian daerah; c) peta wilayah calon kabupaten/kota; d) keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota; serta e) keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.

Setelah usulan pemekaran provinsi atau kabupaten/kota sampai kepada Pemerintah Pusat maka langkah selanjutnya yaitu Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap usulan pemekaran tersebut. Sepanjang dinilai layak, Pemerintah Pusat menetapkan calon daerah otonom baru sebagai daerah persiapan, yang dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden.

Penetapan daerah persiapan ini bertujuan untuk mengembangkan potensi daerah (baik daerah induk maupun daerah persiapan) yang akan mendukung terwujudnya kemampuan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dari daerah induk dan daerah persiapan. Masa persiapan ini berlangsung antara 5 sampai 10 tahun. Selama masa persiapan tersebut, daerah Induk (daerah yang akan dimekarkan) melakukan fasilitasi dalam bentuk penambahan perangkat daerah dan pembiayaan kepada calon daerah persiapan.

Di akhir masa persiapan, Pemerintah Pusat menilai kembali semua indikator yang berlaku bagi pembentukan daerah otonom baru. Apabila dinilai layak, maka pemekaran daerah, atau pembentukan daerah otonom baru, ditetapkan dengan suatu Undang-undang. Bersamaan dengan penetapan daerah otonom baru tersebut, daerah induk diwajibkan melakukan pendampingan, misalnya selama 3 (tiga) tahun. Tujuan pendampingan tersebut adalah untuk lebih memantapkan kemampuan administratif daerah otonom baru. Sebaliknya, apabila dinilai tidak layak, maka penyelenggaraan pemerintahan di wilayah daerah persiapan disesuaikan kembali dengan kebijakan dan peraturan dari daerah otonom yang semula akan dimekarkan.

c. Pemekaran wilayah diperketat

Pemekaran wilayah tak bisa lagi dilakukan otomatis. Kajian kementerian dalam negeri menemukan fakta bahwa banyak daerah otonom baru yang tak layak dalam arti kinerja pemerintahannya buruk. Kini syarat pemekaran di perketat. Tidak semua daerah pemekaran otomatis menjadi propinsi,

kabupaten/kota baru, ada jeda waktu persiapan. Direktur jenderal otonomi daerah kementerian dalam negeri djohermansyah johan mengatakan pengetatan pemekaran ini diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Selama ini kebijakan pemekaran wilayah mendapat sorotan, pemerintah dan DPR terlalu mudah jalankan memekarkan wilayah tanpa benar-benar melihat kesanggupan dan kemampuan daerah menjadi mandiri, kebijakan moratorium yang disepakati DPR dan pemerintah bahkan terkesan macam ompong. DPR misalnya tetap saja mengusulkan daerah otonom baru. Faktanya, selalu saja muncul usulan pemekaran daerah otonom baru. sepanjang periode 1999-2014 sudah ada 223 daerah otonom baru. Kini wilayah Indonesia terdiri dari 34 propinsi, 415 kabupaten dan 93 kota. Mekanisme pengetatan antara lain usulan pemekaran harus lewat pemerintah pusat, jadi usulannya satu pintu setelah mendapat usulan dan melakukan kajian, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah payung pembentukan daerah persiapan atau daerah administratif.

Daerah persiapan otonomi itu diberi waktu tiga tahun untuk menjalankan administrasi pemerintahan. Termasuk mengurus sumber keuangan daerah. jika waktu tiga tahun, daerah persiapan memenuhi syarat, maka akan di tetapkan menjadi daerah otonom baru berdasarkan undang-undang. Bagaimana sebaliknya, jika daerah itu tidak bisa memenuhi syarat maka tidak dapat dilakukan pemekaran daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhary.1995. *Negara Hukum Indonesia. Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta.
- Alo Liliweri. 2005.*Prasangka Dan Konflik Komunikasi Lintas Budaya Masyarakat Multikultur*.Penerbit PT.LKIS.Yogyakarta.
- Albert Karel Rahalu..2006. *Otonomi Daerah di Tengah Konflik Merancang Success Story Implementasi Otonomi Daerah Di Propinsi Maluku*. Morenk Opposition Art. Cet.I Jakarta
- Andi I Made Arsana.2006..[http.II.Geopolitical Boundaries.blogspot.com](http://II.Geopolitical Boundaries.blogspot.com).
- Azis Hasyim dkk. 2010.*Analisis Konflik Perebutan Wilayah Di Propinsi Maluku Utara. Jurnal Tradisiplin, Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi* . Maluku.
- Barda Arief Nawawi .2010. *Majalah Penegakkan hukum dan kebijakan hukum pidana dan penanggulangan kejahatan. Edisi I. Cet.3*. jakarta.
- Black's Law Dictionary.2004. *Eight Edition West Publishing*.
- Brian C.Smith. 1988. *Decentralization The Territorial Dimension of The State*. London
- C.S.T Kansil. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Penerbit Ghalia Indonesia. Cet.I.Jakarta.
- CF.Strong 1966 *Modern Political Constitution*.London

- Decentralization Support Facility. 2007. *Proses dan Implikasi sosial Politik Pemekaran Studi Kasus di samba dan buton*. Jakarta.
- Dedy Supriadi Bratakusuma dkk.2003.*Otonomi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Penerbit Gramedia Pustaka Utama.Jakarta
- Djoko Harmantyo.2011.*Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan. (Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia)*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Dean G. Pruit dan Jeffrey Z Rubin.2004.*Teori Konflik sosial. (Terjemahan)*.Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta. Social Conflig : Escalation and Setlement.Mc.Gran Hill Inc.
- Daniel D.Kameo.2003.*Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*.PT.Citra Aditya Bakti.Cet.II.Bandung.
- Dede Rosyada dkk. 2005.*Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. ICCE UIN Syarif Hidayatullah.Edisi Revisi,Cet. II. Jakartas
- Dahrendorf R. 1959.*Class and Class Conflict Indsitrial Society Standford Calf Stanford University Press*.
- Elmi Bakhrul .2002.*Keuangan Pemerintah Daerah Otonomi di Indonesia*.Penerbit Universitas Indonesia press.
- Fisher. et.2001.*Mengelola Konflik Keterampilan Dan Strategi Untuk Bertindak. Alih Bahasa oleh SN Kari Kasari. Zed Books British Council*. Jakarta.

- Frans Hendra Winarta. 2012.*Hukum Penyelesaian sengketa (Arbitrase Nasional Indoneisa Dan Internasional*. Penerbit Sinar Grafika Jakarta.
- Frans Magnis Suseno. 1977.*Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofi*. Penerbit Gramedia. Jakarta
- Gamawan Fauji 2012. *Membenahi Sistem Pemerintahan Daerah*. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- H.M.Ali Mansyur.2012.*Pranata Hukum Dan Penegakannya Di Indonesia*.Jakarta
- H.R.Makagansa. 2008.*Tantangan Pemekaran Daerah*. Fuspada. Yogyakarta.
- H.Sosilo Bambang Yudoyono. 2004. *Menuju Perubahan Menegakan Civil Society*. Penerbit Relawan Bangsa. Jakarta.
- H.Muh,Yamin. 1982. *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*. Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta
- Haw Widjaya. 2001.*Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Penerbit Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- H. Aminuddin Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Penerbit PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- H.D Van Wijk Willem Konijnenbelt 1995.*Hoofdstukken van administratief Recht, Vuga, 's-Granvenhage*,
- H. Juniarso Ridwan dan Sudrajat Ahmad Sodik .2010. *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*. Penerbit :Nuansa. Cet.I.

- Hari Sabarno 2007. *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah memandu otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Penerbit Sinar Grafika. Cet I. Jakarta
- Hendry B Mayo. 1960. *An Introduction to Democratic Theory oxford University press*. New York
- Inu Syafeii Kencana.2002.*Sistem Pemerintahan Indonesia*.Rineka Cipta.Jakarta.
- I William Zartman. 1997. *Governance as Conflict Management Politics and Violence in West Afrika*. Washinton DC USA.
- J.B.J.M Tem Berger. 1966. *Bestuur Door De Overhead*. W.E.J.Tjeenh Wilink Deventer
- Leonard L. Riskin dan James e.Weetbook. 1987. *Dispute Resolution and Lawyers West Publishing Co. St.Paul Minnesota*.
- Laurence M Friedman. *American Law an Introduction Secon Edition. Hukum Amerika Sebuah Pengantar*. Penerjemah Wisnu Basuki. Penerbit PT.Tata Nusa Indonesia. Jakarta.
- Lewis A. Coser. 1957. *Social Conflict and The Theory Of social Change*.British Journal of Sociology.New York
- Laporan Komisi II DPR RI dan plt Dirjen Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, 2010.
- Laode Ida.2005.*Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*.Jakarta
- Moh. Mahfud MD .1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Penerbit Gama Media. Yogyakarta.

- Moh Kusnardi dan Bintang.2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta.
- Muhadam.Labolo 2011. *Memahami Ilmu pemerintahan (suatu kajian teori, konsep, dan pengembangan*. Penerbit PT.Raja Grafindo Persada.Jakarta.
- Muh Tang Abdullah. 2010.Spirit publik volume 7.
- Mely G dalam H.Aminuddin dan Zainal Asakin.2010.*Pengantar metode Penelitian Hukum*.Penerbit PT.Raja Grafindo Persada.Jakarta
- Mac Iver. 1947. *The Web of Government, The Mac Milliam Company (Jaring-Jaring Pemerintah)* Terjemah Lalila Hasyim. Penerbit Aksara Baru. Edisi III. Jakarta
- Mr. Khairul Muluk 2007.*Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*. Penerbit Bayumedia Publishing. Malang
- Marthur PC. Jha.S.N. 1999.*Decentralization and Local Politics, Reading in India Government and Politics*. Sage Publications. New Delhi. London.
- Pratikno.2008 *Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah)*.Policy Paper. Melalui : Pratikno@ugm.ac.id.
- Prajudi Atmosudirjo. 1981.*Hukum Administrasi Negara*. Penerbit Ghalia Indonesia.Jakarta.
- Prasojo Eko ..2008. *Jorjoran Pemekaran Daerah : Instrumen Kepentingan Ekonomi Politik “ Dalam Opini Jawa Pos,*

- Padmo Wahjono .1982. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta.
- Ridwan.HR 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi I-3.Penerbit Raja Grafindo. Jakarta
- Riwo J.Sef.Kaho. 1998. *Prospek otonomi Daerah dinegara Republik Indonesia*. Penerbit PT.Raja Grofindo persada
- Rozali Abdullah. 2000.*Pelaksanaan Otonom Luas dan Isu federalism Sebagai Suatu Alternatif*. Penerbit Raja Grafindo. Jakarta
- Rondinelli, Dennis A. dan Chemma G Shabir. 1983. *Dezentralization and Development Policy Omplementation in Developing Countries*. Beverly Hills.London
- Saukani HR. 2002.*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Penerbit Pustaka Pelajar
- Sudikno Mertokusumo. .2002. *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*. Penerbit Liberty. Cet.I . Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo .2007.*Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Soerjono Soekanto .2011. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT.Raja Grafindo Persada. Cet.10. Jakarta.
-
- _____ 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*.UI-Press. Jakarta.

Siswanto Sumarno. 2008.*Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. PT.Sinar Grafika.Jakarta.

Soetandyo Wignosubroto dkk.2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah sketsa perjalanan 100 Tahun*.Institute For Local development.Jakarta

Sekretariat Jenderal MPR RI *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor XV/MPR/98 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan serta Perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan daerah*.

Warsito Utomo. 2008.*Studi kajian Penataan Daerah Otonom Baru*. Tim Kajian Direktorat Otonomi Daerah.Bappenas.jakarta.

Titik Triwulan Tutik.2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Penerbit Prestasi Pustaka Publishier. Cet.II. Jakarta.

<http://translakon.blogspot.com/2010/01/menakar-program-pemekaran-daerah,htm>.

<http://patawari.wordpress.com/2009/05/14/kebijakan-pemekaran-daerah>.

[http://bandungbaratonline.blogspot.com/2010.02.Perjalanan Sejarah Pemekaran Daerah Di Indonesia](http://bandungbaratonline.blogspot.com/2010.02.Perjalanan-Sejarah-Pemekaran-Daerah-Di-Indonesia)

<http://gagasanhukum.wordpress.com/2011/02.28.penataan-dan-pemekaran-daerah-dikaltim>

<http://id.answer.yahoo.com/question/index.usulan> perubahan kebijakan penataan daerah (pemekaran dan penggabungan daerah).

http://www.jdih.bpk.go.id/sie_infokum-Ditama-Binbangkum, pemekaran daerah

<http://yusril.ihzamahendra.com/2008/01/24.praktekketatanegaraan-kita-ke-depan>.

http://issuu.com/malut_post/docs/malut 09-28 juni 2011. 09 september 2011. 09 november 2011

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah.*

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 *Tentang Pemerintah Daerah.*

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012 *Tentang Penanganan Konflik Sosial*

Undang-undang Nomor 46 tahun 1999 *Tentang pembentukan Propinsi Maluku Utara.*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 *tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Halmahera Timur dan Kabupaten Halmahera Selatan*

**Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata
Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan
Daerah,**

INDEKS

- Achmad Ali, 42
aktor, 4, 53, 54, 56, 94, 171
Aset Daerah, 140, 141, 143,
146
Atribusi, 73, 75, 116, 117
batas wilayah, 3, 6, 10, 13,
15, 28, 29, 30, 37, 38, 41,
87, 96, 121, 124, 127,
131, 134, 135, 159, 161,
162, 163, 164, 165, 166,
167, 168, 169, 172, 173,
174, 175, 184, 187, 188,
189, 190, 194, 202, 204,
209, 210, 211, 212, 215,
216, 218, 220, 222, 228
Confending, 62
contending, 62
Coser, 47, 48, 49, 51, 102,
103, 104, 105, 240
Delegasi, 74, 75, 76, 116,
118
desentralisasi, 17, 18, 77,
82, 92, 177, 223, 225
Efektifitas,, 70, 113
Efisiensi, 71, 114
Emile Durkheim, 47
enam desa, 5, 6, 7, 8, 14,
57, 58, 96, 97, 98, 99,
100, 107, 125, 126, 127,
128, 130, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 137, 138,
139, 140, 149, 174, 184,
186
Evaluasi, 219
Ferrazi, 72, 115
G Pruitt dan Jeffrey Z
Rubin, 50
gemeinschaft, 13, 28
gesselchaft, 13, 28
Halmahera Barat, 2, 5, 6, 7,
8, 9, 14, 15, 57, 58, 96,
97, 98, 106, 107, 120,
121, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 130,
131, 133, 134, 135, 136,
137, 138, 139, 140, 143,
144, 145, 146, 148, 149,
150, 151, 152, 154, 184,
187, 210, 217, 220, 244,
246, 247
Halmahera Utara, 2, 3, 5, 6,
7, 8, 9, 14, 15, 57, 58, 96,
97, 98, 107, 120, 121,
122, 123, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 132,
134, 135, 136, 137, 138,
139, 140, 141, 142, 143,
144, 146, 148, 149, 150,
151, 152, 154, 184, 186,
187, 210, 217, 220, 244
HD. Stout, 112

- Implikasi, 95, 97, 98, 134,
136, 137, 237
- incation, 64
- Jhon Burton, 65, 107
- kehadiran UU No. 1 Tahun
2003, 6
- Konflik, 4, 5, 9, 46, 48, 49,
50, 51, 52, 55, 56, 58, 59,
64, 65, 77, 81, 84, 94, 95,
100, 101, 102, 104, 105,
109, 110, 156, 157, 190,
194, 195, 200, 201, 236,
237, 238, 244
- konflik daerah, 5
- Laura Nader dan Harry F
Todd, 50
- Legalitas, 71, 113
- Legitimasi, 70, 113
- LPSOD, 215, 216
- Mahkamah Konstitusi, 184,
185, 186, 187
- Maluku Utara, 2, 5, 7, 15,
57, 58, 60, 98, 107, 122,
123, 125, 126, 127, 141,
142, 143, 144, 150, 151,
214, 237, 244, 246, 247
- Mandat, 74, 117
- Max Weber, 47, 52, 103
- Moralitas, 71, 114
- Ontological need, 60
- otonomi daerah, 2, 4, 9, 11,
16, 17, 18, 19, 22, 24, 25,
26, 30, 33, 34, 35, 36, 77,
78, 81, 84, 89, 93, 154,
155, 158, 159, 160, 181,
189, 211, 212, 216, 217,
218, 219, 220, 222, 223,
225, 227, 230, 235
- Pembiayaan, 149, 150, 151
- pemekaran wilayah, 1, 2,
13, 22, 23, 27, 29, 31, 32,
84, 99, 128, 132, 161,
188, 222, 224, 225, 235
- pemetaan, 38, 88, 90, 91,
183, 195, 202, 203, 204,
208
- pemulihan, 193, 194, 201
- pencegahan, 20, 193, 194
- penghentian, 23, 27, 193,
194, 196
- Peraturan Daerah (PERDA)
No. 6 Tahun 2005, 130
- Permendagri, 39, 88, 167,
174, 209
- PERMENDAGRI No. 76
Tahun 2012, 174, 183,
207
- Philipus M. Hadjon, 45
- PP No. 42 Tahun 1999, 6,
7, 125, 126
- PP No. 78 Tahun 2007,
128, 140, 166, 168
- problem solving, 63, 64
- PSA, 211
- Rechstaat, 46
- resolusi konflik, 67, 205
- Richard I, Abel, 50
- Simmel, 47, 48, 51, 52,
102, 103, 104
- tapal batas, 3, 7, 8, 125,
137, 161, 213, 219
- Teori kewenangan, 72, 115

teori konflik, 48, 51, 52, 65,
103
Teori Penyelesaian
Sengketa, 56, 105
the rule of law, 43, 46
Titian Damai, 55
Tobelo, 3, 100, 120, 121,
127, 129, 139
UU No. 12 Tahun 2008, 26,
27
UU No. 25 Tahun 1999, 17
UU No. 22 Tahun 1999,
212, 213
Webster, 50
wewenang, 16, 17, 23, 66,
68, 69, 70, 71, 72, 73, 74,
75, 76, 79, 108, 110, 111,
112, 114, 115, 116, 117,
118, 119, 177, 178, 181
with drawing, 64
yielding, 62
Yuridiksi, 71, 113

BIODATA PENULIS



Penulis dengan nama lengkap **DR. Baharuddin HI. M. Abdullah, S.Ag., M.H** adalah seorang dosen fakultas Syariah dan Ekonomi Islam di IAIN Ternate lahir pada tanggal 14 Oktober 1972 dengan riwayat pendidikan :

- S1 Fakultas Syariah jurusan Peradilan Agama IAIN Alauddin Makassar lulus pada tahun 1998 S1 Fakultas Hukum jurusan Hukum Perdata Universitas Muslim Indonesia Makasar pada tahun 1998
- S2 Fakultas Hukum jurusan Hukum Tata Negara Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2008
- S3 Fakultas Hukum jurusan Hukum Tata Negara Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2015

Dan pernah menjabat sebagai :

1. Sekretaris LKPEU IAIN Ternate tahun 1994 – 1995
2. Ketua Partai Pelopor kabupaten Halmahera Barat tahun 2002
3. Ketua Bidang Informatika , Komunikasi dan Kerjasama antar Lembaga IARMI Propinsi Maluku Utara
4. Ketua Satuan Pengawasan Intern (SPI) IAIN Ternate tahun 2016 – 2017

5. Ketua Jurusan Ekonomi Islam Fakultas Ekonomi Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Ternate tahun 2017
6. Wakil Dekan II Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Ternate tahun 2018 – sekarang
7. Ketua Pembina Alumni MAN Model Ternate 2018 – sekarang
8. Pembina Resimen IAIN Ternate Tahun 2015 - sekarang
9. Pernah mengikuti pendidikan MILITER Resimen Chandradimuka Batalyon 2 AKMIL Magelang tahun 2001
10. Pernah mengikuti pendidikan Militer di PURSENI DAN PUSDIKIF Bandung Tahu 2002
11. Sekertaris TIMSEL BAWASLU Propinsi Maluku Utara Tahun 2018

Hasil Karya Ilmiah :

1. Tugas dan Fungsi Inspektorat dalam melakukan pengawasan pemerintahan kabupaten kabupaten Halmahera Barat
2. Penegakan Hukum terhadap Undang – Undang lalu lintas di Kota Ternate
3. Penegakan Hukum terhadap tindak Pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah