

## DAFTAR ISI

# JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM



**PELINDUNG**  
Dekan Fakultas Hukum UII

**KETUA PENGARAH**  
Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

**KETUA PENYUNTING**  
Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

**DEWAN PENYUNTING**  
Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.  
Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.  
Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.  
Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.  
Dr. Siti Anisah, S.H., M.H

**PENYUNTING PELAKSANA**  
Melisa Fitria Dini, S.H.  
Zayanti Mandasari, S.H.

**TATA USAHA**  
M. Hasbi Ash Shiddiki, S.Pd.I

**ALAMAT REDAKSI/TATA USAHA**  
Jl. Tamansiswa No. 158  
Po. Box 1133 Telp. 379178 - 377043  
penerbitan.fh@uii.ac.id

**ISSN : 0854-8498**  
No. Akreditasi: 56/DIKTI/Kep/2012

DAFTAR ISI .....	i
DARI REDAKSI .....	ii
♦ The Role of The Host State to The Protection of Human Right and The Environment from The Violation Done by Transnational Corporations Sri Wartini .....	501-522
♦ Pemberian <i>Legal Standing</i> kepada Perseorangan atau Kelompok Masyarakat dalam Usul Pembubaran Partai Politik Allan FGW & Harry S. ....	523-544
♦ Legal Aid Scheme in Indonesia: Between The Policy and The Implementation Elisabeth Sundari .....	545-562
♦ Dialektika antara Aliran Hukum Alam dan Hukum Positif dan Relevansi dengan Hukum Islam Hajar M. ....	563-579
♦ Gender dan Korupsi (Pengaruh Kesetaraan Gender DPRD dalam Pemberantasan Korupsi di Kota Yogyakarta) Aroma EM. & Dwi H .....	580-601
♦ Strategi Hukum dan Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah di Sumatera Selatan Iza Rumesten RS. ....	602-623
♦ Kedudukan BUMN Persero sebagai <i>Separate Legal Entity</i> dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN Inda Rahadiyan .....	624-640
♦ Dinamika Pemilihan Gubernur Jawa Timur R. Nazriyah .....	641-665
Biodata Penulis .....	666-666
Petunjuk Penulisan .....	667-668

JURNAL HUKUM Caturwulan ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia sebagai media komunikasi dan pengembangan ilmu. Jurnal terbit setiap bulan Januari, April, Juli, Oktober. Redaksi menerima naskah artikel laporan penelitian, dan artikel konseptual resensi buku, sepanjang relevan dengan misi redaksi. Naskah yang dikirim minimal 20 halaman maksimal 25 halaman diketik spasi ganda dan disertai biodata. Redaksi berhak mengubah naskah sepanjang tidak mengubah substansi isinya. Tulisan di luar dosen UII yang dimuat dikenakan biaya administrasi sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

## Strategi Hukum dan Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah di Sumatera Selatan

Iza Rumesten RS.

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl. Palembang - Prabumulih KM. 32 Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

rumesten\_iza@yahoo.com

### Abstract

*The long conflict on the regional border causes loss to a country, especially in terms of economic, and threatens the defense and security of the country. The purpose of this study is to analyze and formulate the legal step that can be taken to resolve the regional border conflict resulting from the regional expansion and to formulate a model for the community participation in resolving the border conflict in their region. The method used in this research is legal normative by analyzing and studying the regulations of law related to the regional expansion and by studying and analyzing the legal materials used by each party conflicting to claim the border in dispute. The result of the research concludes that: First, the legal strategies that can be taken to resolve the border conflict can refer to the Law No. 12 of 2008 on Regional Government and the Regulation of the Minister of Home Affairs No. 76 of 2012 on the Guidelines on the Regional Border Confirmation and the last measure that can be taken is the settlement through the Constitutional Court. Second, the active involvement of the community in the region in dispute must be encouraged in each process of the regional expansion proposition.*

*Key words : Community participation, legal strategy, regional border*

### Abstrak

Konflik batas daerah yang sering terjadi berlarut-larut menimbulkan banyak kerugian bagi negara terutama dari segi ekonomi dan mengancam pertahanan dan keamanan negara. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis dan merumuskan langkah hukum yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan konflik batas wilayah akibat dari pemekaran daerah dan merumuskan model partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah yang terjadi di daerahnya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode hukum normatif, dengan menganalisis dan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemekaran daerah, mengkaji dan menganalisis bahan hukum yang digunakan masing-masing pihak yang bersengketa untuk mengklaim daerah perbatasan yang dipersengketakan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*: strategi hukum yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa batas wilayah dapat berpedoman kepada Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas daerah dan sarana terakhir yang dapat ditempuh adalah penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, pelibatan masyarakat di daerah yang dipersengketakan secara aktif dalam setiap proses usulan pemekaran daerah.

Kata kunci: Partisipasi masyarakat, strategi hukum, batas daerah



## Pendahuluan

Tujuan utama adanya pemekaran daerah adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, yang mengatakan bahwa pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>1</sup> Hal inipun secara tegas diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.<sup>2</sup> Alasan lainnya yang juga dikemukakan adalah bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.<sup>3</sup> Uraian tersebut mencerminkan bahwa alasan utama yang menuntut daerah untuk dimekarkan secara umum berkaitan dengan alasan ekonomi dan pemerataan pembangunan, yang tujuannya tentu saja bermuara pada kesejahteraan rakyat.

Sementara World Bank<sup>4</sup> mengatakan "*a primary objective of decentralization is to maintain national stability in the face of pressures for localization. When a country finds itself deeply divided especially along geographic and ethnic lines, decentralisation provides an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule bound bargaining process*". Tujuan utama otonomi daerah ialah untuk mempertahankan stabilitas nasional saat berhadapan dengan tekanan kedaerahan. Ketika sebuah negara sangat terpecah-belah, terutama atas dasar letak geografis dan etnis, otonomi daerah akan bisa menjadi sebuah mekanisme institusional bagi kelompok-kelompok yang bertentangan untuk terlibat dalam proses tawar-menawar yang bersifat formal dan sesuai aturan.

Masih berkaitan dengan hal itu, Rondinelli dan Cheema<sup>5</sup> berpendapat, bahwa "*decentralisation can increase political stability and national unity by giving groups in different sections of the country the ability to participate more directly in development decision making,*

<sup>1</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

<sup>2</sup> Penjelasan PP No. 129 Tahun 2000 yang terakhir diperbaharui dengan PP No. 78 Tahun 2007, tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, lahir dari semangat otonomi daerah.

<sup>3</sup> "Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia", *Media Indonesia*, 22 Maret 2005.

<sup>4</sup> Bank dunia, entering the 21 st century, decentralization; rethinking government, the world development report 1999/2000, Oxford University Press, New York, 1999, P. 107-108.

<sup>5</sup> Rondinelli and cheema, decentralization in developing countries; a review of recent experience, world bank working paper, No. 581, Washington DC, 1983, P. 16



*thereby increasing their 'stake' in maintaining the political system".* Otonomi daerah bisa meningkatkan stabilitas politik dan persatuan nasional dengan memberikan kelompok-kelompok di daerah yang berbeda kemampuan untuk berpartisipasi secara lebih langsung dalam proses pengambilan kebijakan, sehingga dengan demikian "posisi" mereka dalam menjaga sistem politik bisa meningkat.

Praktik yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonomi baru hasil pemekaran adalah, pemerintah daerah otonomi baru lebih fokus pada penataan pemerintahan dan struktur pemerintahan sehingga mengabaikan kesejahteraan rakyat di daerahnya. Berkaitan dengan hal ini Max Pohan mengatakan sekitar 80% dari daerah otonomi baru mempunyai kinerja yang buruk dan tidak mampu menghimpun pendapatan asli daerah, karena sibuk membentuk pemerintahan dan belanja peralatan, tetapi mengabaikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan penjelasan mengenai hasil evaluasi pemerintah pusat, dari 31 daerah yang dievaluasi, ada 14 daerah otonomi baru atau 45,16% dari total sampel yang kinerjanya tidak baik. Sekitar 80% daerah otonomi baru bergantung pada pendanaan transfer dari pemerintah pusat. Dana itupun sebagian besar untuk membayar gaji pegawai dan melengkapi perlengkapan pemerintahan, bukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sementara, peningkatan layanan kepada masyarakat yang menjadi sasaran final otonomi daerah justru tidak terpenuhi.<sup>6</sup>

Daerah pemekaran juga menjadi beban bagi pemerintah dan pemerintah daerah yang menjadi daerah induknya, karena daerah induk mempunyai kewajiban untuk membantu dan memfasilitasi daerah otonomi baru dalam pelaksanaan pemerintahan selama paling sedikit tiga tahun. Berkaitan dengan hal tersebut, Alfitri berpendapat bahwa pemekaran wilayah hanya menambah beban keuangan dan menambah masalah baru dan membebani negara karena negara membiayai eksekutif dan legislatif di daerah pemekaran, persentase anggaran untuk pemekaran wilayah sebagian besar terserap untuk biaya administrasi pemerintahan, sebaliknya, pengalokasian untuk rakyat sangat kecil.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Max Pohan, Deputy Pengembangan Regional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, <http://regional.kompas.com/read/2010/07/14/16124489/SBY.Pemekaran.Solusi>, diakses tanggal 05 Februari 2011.

<sup>7</sup> <http://beliti.wordpress.com/2010/03/24/rencana-pemekaran-wilayah-kembali-menguat/> Rencana Pemekaran Wilayah Kembali Menguat, diakses tanggal 18 Februari 2011.



Selain itu, pemekaran juga melahirkan konflik batas wilayah antar Kabupaten/kota dan antar provinsi. Sidik Pramono menyatakan,<sup>8</sup> bahwa pada tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 Kabupaten, dan 27 kota) yang terbentuk sejak 1999-2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 Kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79% daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas. Syamsuddin Haris mengatakan akibat dari pemekaran wilayah ini menimbulkan konflik horizontal mulai dari persoalan pengelolaan sumber daya alam sampai pada persoalan batas wilayah baik antar Kabupaten/Kota maupun antar provinsi.<sup>9</sup>

Sehubungan dengan hal ini, Kartiko<sup>10</sup> mengatakan sengketa batas daerah disebabkan karena beberapa aspek: 1) aspek yuridis, tidak jelasnya batas daerah dalam lampiran undang-undang dan peta lampiran undang-undang yang tidak memenuhi syarat sebagai peta; 2) aspek ekonomi, karena perebutan sumber daya ekonomi, aspek kultural (isu terpisahnya etnis atau subetnis); 3) aspek politik, berkaitan dengan perolehan suara bagi anggota DPRD atau jumlah pemilih; 4) aspek sosial seperti munculnya kecemburuan sosial, isu penduduk asli dan pendatang; 5) aspek pemerintahan, yakni adanya duplikasi pelayanan pemerintahan, jarak ke pusat pemerintahan, atau isu ingin bergabung ke daerah tetangga. Lebih lanjut dikatakan bahwa yang mendasari daerah-daerah memperebutkan satu kawasan diperbatasan, karena batas daerah berkorelasi dengan luas wilayah khususnya dalam penentuan dana alokasi umum, serta perebutan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkorelasi dengan peningkatan pendapatan asli daerah.

Daerah yang mengalami sengketa perbatasan di Sumatera Selatan ada tujuh Kabupaten/Kota yakni, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Lahat, Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kabupaten Musi Banyu Asin, Kabupaten Musi Rawas, Kabupaten Banyuasin, dan Kabupaten Ogan Ilir. Sengketa perbatasan yang terjadi antara Kabupaten Musi Rawas dengan Kabupaten Musi Banyuasin dipicu oleh perebutan kepemilikan ladang migas di kawasan Suban 4. Forum Rakyat Muba (FRM) pada 28 September 2010 menggelar aksi 1000 tanda tangan untuk menggugat Permendagri

---

<sup>8</sup> Sidik Pramono dan Susie Berindra, "Pemekaran Tak Jadi Lagi "Obat" Mujarab", *Kompas*, 30 Agustus 2006, hlm. 5.

<sup>9</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Pres, Jakarta, 2006, hlm. 165.

<sup>10</sup> <http://beritasore.com/2007/12/10/depdagri-11-provinsi-yang-menyelesaikan-batas-daerah/Depdagri: 11 Provinsi Yang Menyelesaikan Batas Daerah> Posted by Redaksi on Desember 10, 2007, dalam acara Lokakarya Penataan Batas-batas Daerah dan Pengembangan Daerah Perbatasan Negara di Anyer Sabtu (8/12) sampai Minggu (9/12) tahun 2007. Diakses tanggal 18-02-2011 Pk. 13.57.



Nomor 63 Tahun 2007 tentang Penetapan Kabupaten Musi Rawas sebagai Daerah Penghasil Sumur Gas Bumi Suban 4, yang dinilai menjadi pemicu sengketa kepemilikan ladang migas di kawasan Suban 4.<sup>11</sup> Selain Suban 4, sengketa antara Kabupaten Musi Rawas dengan Kabupaten Musi Banyuasin ini terjadi juga karena perebutan Suban 5 serta Durian Maboek.<sup>12</sup> Persoalan tapal batas ini sudah pernah dibahas, namun hingga saat ini belum ada tindak lanjutnya.<sup>13</sup> Kondisi ini menuntut agar segera ditetapkan batas wilayah khususnya wilayah darat antar daerah guna mencegah atau menanggulangi konflik dalam rangka keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Penentuan perbatasan daerah dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum, dan budaya, sehingga keterangan penduduk asli yang tinggal di daerah perbatasan yang dipersengketakan akan sangat membantu. Selama ini dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah, pemerintah daerah jarang sekali melibatkan masyarakat yang berada di daerah yang dipersengketakan untuk membantu menyelesaikan persoalan yang timbul, sehingga persoalan tapal batas menjadi berlarut-larut dan memakan banyak waktu dan biaya.

Ketidaktegasan batas daerah memiliki implikasi luas termasuk sengketa yuridis dan sosiologis antardaerah. Hal ini menunjukkan bahwa konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, karena konflik batas wilayah yang banyak terjadi di daerah sangat rentan dan mengancam pertahanan dan keamanan internal bangsa yang sangat berpotensi menimbulkan perpecahan dan merongrong keutuhan bangsa.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan dalam penelitian hukum ini dirumuskan, sebagai berikut: *pertama*, bagaimanakah strategi hukum yang tepat untuk menyelesaikan sengketa batas wilayah di Sumatera Selatan? *Kedua*,

<sup>11</sup> [http://palembang.tribunnews.com/view/48071/minta\\_kembalikan\\_suban\\_iv](http://palembang.tribunnews.com/view/48071/minta_kembalikan_suban_iv) Minta Kembali Suban IV, Sriwijaya Post - Minggu, 3 Oktober 2010 21:48 WIB diakses tanggal 18-02-2011 Pk. 13.45

<sup>12</sup> <http://nusantara.rakyatmerdeka.co.id/news.php?id=12533> Satgas PMH Diminta ke Musi Rawas Senin, diakses tanggal 18 Februari 2011.

<sup>13</sup> [http://palembang.tribunnews.com/m/index.php//view/54300/muaraenim\\_minta\\_kejelasan\\_tapal\\_batas](http://palembang.tribunnews.com/m/index.php//view/54300/muaraenim_minta_kejelasan_tapal_batas) Muaraenim Minta Kejelasan Tapal Batas. *Sriwijaya Post*, 1 Desember 2010. Disampaikan oleh Wabup Muara Enim Nurul Aman diakses, tanggal 18 Februari 2011.

<sup>14</sup> Said Saile, *Pemekaran Wilayah sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, 2009, hlm. 47.



bagaimanakah model penerapan partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah yang terjadi di daerahnya?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk, *pertama*, mengkaji dan merumuskan langkah-langkah hukum yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa batas wilayah akibat dari pemekaran daerah di Sumatera Selatan. *Kedua*, mengkaji dan merumuskan model penerapan partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah yang terjadi di daerahnya.

### **Metode Penelitian**

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan normatif dengan tujuan untuk mengkaji hukum positif, dalam arti menghimpun, memaparkan, mensistematisasi, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang mengatur tentang penyelesaian sengketa batas wilayah yang terjadi di era otonomi daerah. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa literatur, hasil penelitian terdahulu dan jurnal ilmiah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Metode analisis yang digunakan untuk memecahkan masalah adalah yuridis kualitatif.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Strategi Hukum Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah**

Reformasi sistem pemerintahan daerah merupakan wujud kebijaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada hakekatnya merupakan salah satu komitmen nasional pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mewujudkan aspirasi gerakan reformasi total di segala bidang, komitmen reformasi itu terwujud melalui



perombakan yang sangat mendasar, sistematis dan holistik menempatkan daerah otonom kabupaten dan kota sebagai pemegang kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab dalam berbagai bidang pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi.<sup>15</sup>

Keberadaan desentralisasi tidak lain adalah untuk mendekatkan masyarakat sedemikian rupa sehingga antara masyarakat dan pemerintah dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Dengan mendudukkan desentralisasi seperti ini maka diharapkan akan terwujud desentralisasi untuk demokrasi.<sup>16</sup> Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia diikuti dengan kebijakan pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru sebagai jawaban keinginan masyarakat yang menghendaki adanya reformasi di segala bidang pemerintahan termasuk juga dalam hal pemerintahan di daerah.

Dalam konteks pemekaran daerah yang lebih dikenal dengan pembentukan daerah otonom baru, bahwa daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.<sup>17</sup> Berkaitan dengan hal itu H.A.W. Widjaya mengatakan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik lokal.<sup>18</sup>

Rozali Abdullah berpendapat tujuan pembentukan suatu daerah pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Bagi daerah yang tidak mampu mewujudkan kedua hal tersebut, berarti daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Penghapusan dan penggabungan ini dilakukan setelah melalui evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Evaluasi dalam hal ini adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja, serta indikator-

---

<sup>15</sup> Desi Fernanda, "Perkembangan Otonomi Daerah dalam Perspektif Teori dan Praktek", *Jurnal Desentralisasi*, Volume 3 Nomor 2, Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Jakarta, 2003, hlm. 6.

<sup>16</sup> Syarif Hidayat, *Refleksi Realita Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000, hlm. 7.

<sup>17</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm.194

<sup>18</sup> H.A.W. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 134-135.



indikatornya, yang meliputi masukan, proses, keluaran dan dampak. Pengukuran dan indikator kinerja digunakan untuk membandingkan antara daerah dengan daerah lainnya dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkat pemerintahan, atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Di samping itu, dievaluasi juga aspek kalin yaitu keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, upaya-upaya dan kebijakan yang diambil, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional dan dampak dari kebijakan daerah.<sup>19</sup>

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintah daerah mempunyai hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Dari hal ini jelas bagi kita, betapapun luasnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, tetap ada hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.<sup>20</sup>

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."<sup>21</sup> 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 prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."

Menurut Bagir Manan, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 memuat dasar-dasar desentralisasi yang mencakup dasar-dasar kerakyatan, dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli, dasar negara berdasarkan asas hukum dan dasar kebhinnekaan. Di samping itu, ditemukan pula dasar sistem rumah tangga daerah, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, serta mekanisme antara pusat dan daerah.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 12-13.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>21</sup> Pasal 18B UUD 1945.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Unpad, Bandung, 1990, hlm. 376-378.



Desentralisasi bukan merupakan sesuatu pilihan yang bebas nilai karena faktor kepentingan turut mewarnai upaya mewujudkannya. Oleh karena itu, meletakkan desentralisasi sebagai *panacea* atau obat bagi semua penyakit dan masalah dalam kenyataan sering tidak tercapai jika tidak dipersiapkan dengan desain dan implementasi secara matang.<sup>23</sup>

Pemekaran daerah telah menjadi simbol otonomi daerah karena dengan pemekaran akan muncul kewenangan baru, jabatan-jabatan baru, dana alokasi umum baru, dana perimbangan baru, dana dekonsentrasi baru dan hal-hal lain sebagai konsekuensinya. Pemekaran memang tidak boleh diharamkan, tetapi pemekaran yang tidak tepat telah menyebabkan inefisiensi penggunaan keuangan negara. Bagaimanapun, kekuatan keuangan negara untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan memiliki keterbatasan.<sup>24</sup>

Kebebasan dalam berotonomi tidak berarti tanpa pengawasan. Tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi. Kedua sisi ini menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.<sup>25</sup>

Secara lebih khusus, UU Nomor 12 Tahun 2008 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 Nomor 12 Tahun 2008 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, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah."<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Bambang Permadi Soemantri Brojonegoro, *Desentralisasi Sebagai Tindakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006, hlm 9.

<sup>24</sup> Eko Prasjojo, *Pemerintahan Politik Local di Jerman dan Perancis*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009, hlm xi.

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 39.

<sup>26</sup> Pasal 4 UU Nomor 32 Tahun 2004.



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 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan."<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.<sup>31</sup> Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat selain sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan

<sup>27</sup> Pasal 4 UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>28</sup> Pasal 5 UU Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.



ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.<sup>32</sup>

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 ayat (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.

Usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian persyaratan saja, seperti halnya sebagian besar usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah.<sup>33</sup>

Pakar Geografi, Friederich Ratzel, mengemukakan bahwa "kehidupan adalah perjuangan untuk merebut ruang, semua bangsa harus mempunyai konsepsi ruang yang berisi gagasan tentang batas-batas suatu wilayah". Dengan menelaah pengertian dan pendapat Friederich Ratzel penelusuran mengenai batas wilayah ini menjadi penting dan bahkan perlu mendapat perhatian khusus dari semua pihak. Hal tersebut lebih penting lagi apabila dikaitkan dengan kedaulatan<sup>34</sup> wilayah, baik itu wilayah negara maupun daerah-daerah otonom yang saat ini banyak

<sup>32</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 15.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>34</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 67.



dipermasalahan mengenai batas wilayah. Undang-undang tentang pemerintahan daerah masih belum tegas mengatur mengenai penentuan batas daerah sehingga masih memerlukan peraturan pelaksana lainnya yang khusus mengatur mengenai batas daerah.

Dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, batas artinya pemisah dan wilayah,<sup>35</sup> 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.

Berkaitan dengan batas daerah sangat penting untuk diperhatikan agar pengaturan mengenai batas daerah tidak bersifat tumpang tindih dan menimbulkan penafsiran yang beragam. Berkaitan dengan hal ini Kusnu,<sup>36</sup> berpendapat kebutuhan akan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan integrasi menjadi sangat diperlukan untuk mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Rudolf Stammler mengemukakan, suatu konsep fungsi hukum bahwa tujuan dan fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat.<sup>37</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, mengatakan bahwa 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 peta batas dengan daftar titik-titik koordinat batas daerah. Sehingga seharusnya setiap daerah yang baru dibentuk atau yang baru akan dimekarkan dalam undang-undang pembentukan daerahnya khususnya dalam pasal mengenai batas daerahnya harus sudah jelas peta batas wilayah yang dibuat dengan metode kartometrik.

Adapun tahapan hukum yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah dalam menyelesaikan sengketa batas daerah adalah:

---

<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 4.

<sup>36</sup> Kusnu Goeniadhie, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*, JP Books, Surabaya, 2006, hlm.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 62.



**Penyelesaian menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dan Permendagri No. 76 Tahun 2012.**

Pasal 198 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menentukan bahwa apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Dan apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud, serta keputusan tersebut bersifat final.

Penyelesaian yang ditawarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ini, membutuhkan perangkat peraturan lain, yaitu mengenai tata cara di masing-masing tingkat penyelesaian. Ketentuan dalam undang-undang ini tidak ada batasan penyelesaian dan bagaimana penyelesaian perselisihan itu dilakukan tetapi yang diatur hanya siapa yang berwenang menyelesaikan sedangkan prosedurnya tidak diatur.

Mengenai penentuan batas di darat dengan lengkap dan jelas diatur dalam Pasal 5 sampai Pasal 10 Permendagri No. 76 Tahun 2012. Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 76 tahun 2012 mengatakan bahwa: Penegasan batas daerah di darat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, dilakukan melalui tahapan: a) penyiapan dokumen; b) pelacakan batas; c) pengukuran dan penentuan posisi batas; dan d) pembuatan peta batas. Selanjutnya Pasal penyiapan dokumen sebagaimana dimaksud meliputi penyiapan: a) peraturan perundang-undangan tentang pembentukan daerah; b) peta dasar; dan/atau, c) dokumen lain yang berkaitan dengan batas wilayah administrasi yang disepakati para pihak.

Sedangkan mengenai penentuan batas wilayah di laut diatur dalam Pasal 11 sampai dengan 17 Permendagri No. 76 Tahun 2012. Dalam Pasal 11 ditegaskan bahwa, penegasan batas daerah di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 merupakan penentuan titik-titik batas kewenangan pengelolaan sumber daya di laut untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan perundang-undangan.

Selanjutnya, penegasan batas daerah di laut dilakukan secara kartometrik dengan tahapan sebagai berikut: a) penyiapan dokumen; b) penentuan garis pantai, c) pengukuran dan penentuan batas; dan d) pembuatan peta batas daerah di laut. Tahapan penegasan batas tersebut dilakukan melalui pengecekan lapangan dengan prinsip geodesi dan hidrografi.



Penentuan garis pantai dilakukan dengan cara mengidentifikasi peta dasar dan/atau peta lain skala terbesar yang tersedia secara kartometrik. Selanjutnya dalam Pasal 15 ayat (1) dikatakan bahwa pengukuran dan penentuan batas daerah di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) huruf c diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan paling jauh 12 (dua belas) mil laut untuk provinsi dan  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Dalam ayat (2) Pengukuran dan penentuan batas daerah di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara: a) batas antara dua daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berdampingan, diukur mulai dari titik batas sekutu pada garis pantai antara kedua daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota ke arah laut lepas atau perairan kepulauan yang ditetapkan berdasarkan prinsip sama jarak; b) batas antara dua daerah provinsi yang saling berhadapan dengan jarak kurang dari 24 mil laut diukur berdasarkan prinsip garis tengah dan kabupaten/kota yang saling berhadapan mendapat  $\frac{1}{3}$  bagian dari garis pantai ke arah garis tengah; c) batas antara dua daerah kabupaten dan daerah kota dalam satu daerah provinsi yang saling berhadapan dengan jarak kurang dari 12 (dua belas) mil laut, diukur berdasarkan prinsip garis tengah dan kabupaten/kota yang berhadapan mendapat  $\frac{1}{3}$  bagian dari garis pantai ke arah garis tengah; d) batas daerah di laut untuk pulau yang berada dalam satu daerah provinsi dan jaraknya lebih dari dua kali 12 mil laut, diukur secara melingkar dengan lebar 12 mil laut.

Selanjutnya dalam Pasal 16 diatur mengenai tahapan pembuatan peta batas di laut sebagai berikut: a) pembuatan kerangka peta batas dengan skala dan interval tertentu yang memuat minimal 1 (satu) segmen batas; b) melakukan kompilasi dan/atau turunan dari peta dasar, peta lain, dan/atau data citra; dan c) penambahan informasi isi dan tepi peta batas.

Adanya penentuan batas daerah darat dan batas daerah laut secara tegas, diharapkan setiap konflik yang timbul mengenai penentuan batas daerah sebagai akibat dari pemekaran dapat terselesaikan dengan baik. Serta yang harus diperhatikan dalam pembentukan ataupun pemekaran suatu daerah adalah penentuan dengan tegas dan jelas mengenai batas-batas daerah yang dimekarkan tersebut dengan daerah induk maupun dengan daerah lain yang langsung berbatasan dengannya. Salah satu yang menonjol dari pelaksanaan kewenangan otonomi itu adalah persoalan Batas antar Pemda. Ternyata selama ini dalam pembentukan UU Pemda klausul tentang batas hanya disebutkan sebagai berbatasan dengan daerah



tetangganya. Misalnya di sebelah utara berbatasan dengan daerah "anu"; di sebelah selatan berbatasan dengan daerah "polan" dst. Sementara Peta lampirannya sendiri hanya berupa skets dan lebih susah lagi ternyata sketnya sendiri dibuat tidak sesuai dengan pembuatan sket peta yang benar.<sup>38</sup>

Permasalahan sengketa batas wilayah yang terjadi di Sumatera Selatan, khususnya yang terjadi antara Kabupaten Musi Banyu Asin dan Kabupaten Musi Rawas yang memperebutkan Kawasan Suban 4, Suban 5 dan Durian Mabuk, setelah dilakukan pengukuran ulang di lapangan yang difasilitasi oleh Gubernur dan disaksikan oleh tokoh masyarakat daerah Kabupaten Musi Rawasa dan Kabupaten Musi Banyuasin, berdasarkan Permendagri No. 76 Tahun 2012 kawasan itu masuk dalam wilayah Kabupaten Musi Banyu Asin. Sengketa perebutan batas wilayah yang terjadi pada 2010 dan 2011 karena pada waktu itu Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman penegasan batas daerah belum lahir, sehingga pemerintah daerah setempat belum mempunyai dasar hukum untuk menentukan daerah yang dipersengketakan masuk bagian daerah mana. Semua daerah yang dimekarkan di Provinsi Sumatera Selatan sejak lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan sebelum lahirnya Permendagri No. 76 Tahun 2012 belum mempunyai kejelasan batasan daerah sebagaimana yang diatur dalam Permendagri.

Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lubuk Linggau (merupakan pemekaran dari Kabupaten Musi Rawas) penyebutan batas daerah hanya diatur sebagai berikut. Pasal 6 (1) Kota Lubuk Linggau mempunyai batas-batas wilayah: a. sebelah utara dengan Kecamatan Batu Kuning Lakitan Ulu Terawas Kabupaten Musi Rawas; b. sebelah timur dengan Kecamatan Tugumulyo dan Kecamatan Muara Beliti Musi Rawas; c. sebelah selatan dengan Kecamatan Muara Beliti dan Propinsi Bengkulu; dan, d. sebelah barat dengan Propinsi Bengkulu.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Empat Lawang dalam menyebutkan batas daerahnya sebagai berikut. Pasal 5 (1) Kabupaten Empat Lawang mempunyai batas-batas wilayah: a. sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Muara Beliti dan Kecamatan Muara Kelingi Kabupaten Musi Rawas; b. sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Kikim Barat, Kecamatan Kikim Tengah, Kecamatan Kikim Selatan, dan Kecamatan Jarai Kabupaten Lahat; c. sebelah selatan

---

<sup>38</sup> <http://birokrasi.kompasiana.com/2012/02/22/masalah-penyelesaian-sengketa-batas-antar-daerah-441650.html>. Diakses pada tanggal 08 maret 2013 pk. 10.09.



berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Sakti Kabupaten Lahat dan Kabupaten Bengkulu Selatan Provinsi Bengkulu; dan d. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Seluma, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Kepahiang dan Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu.

Penyebutan batas daerah dan peta wilayah yang terlampir dalam undang-undang tentang pembentukan daerah yang ada di Sumatera Selatan yang lahir sebelum adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 76 Tahun 2012 belum dilengkapi dengan penegasan batas wilayah sebagaimana diatur dalam Permendagri tersebut, sehingga sangat rawan akan muncul kembali konflik apabila di daerah yang menjadi perbatasan tersebut ditemukan potensi sumber daya alam. Seharusnya setiap undang-undang tentang pembentukan daerah sudah harus dilengkapi dengan batas wilayah yang sudah diatur secara tegas dan dilampiri peta wilayah yang jelas dan bisa dibaca dengan menggunakan sistem kartometrik.

#### **Partisipasi Masyarakat dalam Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah**

Penyelesaian sengketa batas daerah akan lebih dapat berjalan efektif-efisien, jika di dalamnya terdapat peranserta dan pemberdayaan masyarakat secara aktif. Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkul nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people-centered* (diarahkan pada masyarakat), *participatory* (partisipasi), dan *sustainable* (kemampuan untuk hidup terus)" Chambers<sup>39</sup>. Konsep ini lebih luas dari semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Sedangkan ciri-ciri pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka pemberdayaan yaitu: 1) prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat harus diletakkan pada masyarakat sendiri; 2) meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang ada untuk mencukupi kebutuhannya; 3) mentoleransi variasi lokal, sehingga sifatnya amat fleksibel dan menyesuaikan dengan kondisi lokal; 4) menekankan pada proses *social learning*; 5) Proses pembentukan jaringan antara birokrasi dan LSM, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Tri Winarni, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21, Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Fisipol UGM, Aditya Media, Yogyakarta, 1998, hlm. 73.

<sup>40</sup> Moelyarto, *Politik Pembangunan Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*, P.T. Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, 1993,



Definisi partisipasi dalam pembahasan ini diartikan sebagai partisipasi masyarakat dalam pembangunan khususnya pelibatan masyarakat secara aktif dalam menyelesaikan sengketa batas daerah yang terjadi di daerahnya yang diselenggarakan oleh pemerintah sedangkan masyarakat mengambil sebagian kewajiban yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dan masyarakat mendapatkan manfaat atau keuntungan dari pembangunan tersebut. Menurut Jennifer-Mc Cracken-Deepa,<sup>41</sup> menjelaskan bahwa partisipasi merupakan proses dimana pihak-pihak yang terlibat mempengaruhi dan mengendalikan inisiatif pembangunan, keputusan dan sumber-sumber yang mempengaruhi mereka. Partisipasi memiliki sisi yang berbeda, bermula dari pemberian informasi dan metode konsultasi sampai dengan mekanisme untuk berkolaborasi dan pemberdayaan yang memberi peluang bagi *stakeholder* untuk lebih memiliki pengaruh dan kendali.

Partisipasi merupakan suatu konsep yang merujuk pada keikutsertaan seseorang dalam berbagai aktivitas pembangunan. Keikutsertaan harus didasari oleh motif-motif dan keyakinan akan nilai-nilai tertentu yang dihayati seseorang. Pengertian partisipasi menurut Sutarto<sup>42</sup> adalah turut sertanya seseorang baik secara langsung maupun emosional untuk memberikan sumbangan-sumbangan kepada proses pembuatan keputusan terutama mengenai persoalan-persoalan dimana keterlibatan pribadi seseorang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawab untuk melaksanakan hal tersebut.

Bentuk partisipasi lain yang lebih lengkap dikemukakan oleh Bryan dan White dalam Ndraha<sup>43</sup> di samping ada partisipasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan juga terdapat partisipasi untuk pemanfaatan suatu proyek. Selain pendapat tersebut di atas, Simanjuntak,<sup>44</sup> mengemukakan pendapat bahwa dalam menggerakkan partisipasi masyarakat perlu adanya klasifikasi dari partisipasi tersebut. Selanjutnya dikatakan Bryan dan White dalam Ndraha<sup>45</sup> bahwa partisipasi dapat berbentuk: a. Partisipasi buah pikiran. b. Partisipasi harta dan uang. c. Partisipasi tenaga atau gotong-royong. d. Partisipasi sosial. e. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten.

---

<sup>41</sup> Jennifer Rietbergen, Mc Cracken, Deepa Narayan, *Participation And Sosial Assessment Tools And Techniques*. Washington DC: The World Bank, 1998, hlm. 126.

<sup>42</sup> Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, UGM Press, Yogyakarta, 1980, hlm. 125.

<sup>43</sup> Ndraha, Taliziduhu, *Partisipasi Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1983, hlm. 17.

<sup>44</sup> Simanjuntak, *Perspektif Pembangunan*, CV. Masagung, Jakarta, 1982, hlm. 56

<sup>45</sup> Ndraha, *Op.cit*, hlm. 23.



Jadi partisipasi adalah juga berfungsi dari manfaat disamping pengorbanan ataupun resiko. Berbicara masalah partisipasi, berarti akan selalu berkait dengan upaya-upaya keikutsertaan seluruh komponen masyarakat secara aktif dalam berbagai aktivitas yang telah direncanakan. Keikutsertaan secara aktif tersebut merupakan energi yang mendorong bergeraknya roda pembangunan atau kegiatan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan atau untuk memecahkan suatu masalah. Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keterlibatan aktif warga masyarakat, baik secara perorangan, kelompok atau kesatuan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan bersama, perencanaan dan pelaksanaan program dan pembangunan masyarakat, yang dilaksanakan di dalam maupun diluar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesadaran dan tanggungjawab, demikian antara lain yang dijelaskan Soelaiman<sup>46</sup>. Secara konseptual partisipasi masyarakat merupakan alat dan tujuan pembangunan masyarakat, dengan demikian ia berfungsi sebagai penggerak dan pengarah proses perubahan sosial.

Partisipasi adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan. Karena partisipasi merupakan kerjasama maka dalam definisi ini tidak diasumsikan bahwa subsistem disubordinasikan oleh suprasistem dan subsistem adalah sesuatu yang pasif dari suatu sistem pembangunan. Subsistem dalam konteks partisipasi ini diasumsikan mempunyai aspirasi, nilai budaya yang perlu diakomodasikan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan suatu program pembangunan. Definisi inilah yang berlaku secara universal tentang partisipasi<sup>47</sup>.

Guna memahami tahap-tahap partisipasi disini dikemukakan oleh Ndraha<sup>48</sup> menyetengahkan enam tahap partisipasi, yaitu (1) Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial, (2) Partisipasi dalam memperhatikan/ menyerap dan memberi penilaian terhadap informasi baik menerima maupun menolak, (3) Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan, (4) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan, (5) Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan, (6) Partisipasi dalam menilai pembangunan sejauh mana kesesuaian dengan rencana. Lebih ringkas pendapat tersebut

<sup>46</sup> Soelaiman, Holil, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Berencana*, BSSW, Bandung, 1985, hlm. 6.

<sup>47</sup> Soetrisno, Loekman, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Jakarta, 2004, hlm. 207.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 103.



dikemukakan oleh Ericson sebagaimana di kutip oleh Slamet,<sup>49</sup> mengemukakan tiga penilaian masyarakat tentang partisipasi, yaitu: (1) Partisipasi dalam tahap perencanaan (*Idea Planning Stage*), (2) Partisipasi dalam tahap pelaksanaan (*Implementation Stage*) dan (3) Partisipasi di dalam tahap pemanfaatan (*Utilization Stage*).

Dari pemaparan teori dan jenis-jenis partisipasi masyarakat dalam pembangunan tersebut, dapat diambil kesimpulan sementara bahwa pelibatan partisipasi masyarakat secara aktif dalam menyelesaikan sengketa batas daerah sangat diperlukan mulai dari tahapan rencana pemekaran daerah yang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 diatur bahwa aspirasi yang disampaikan secara tertulis yang dituangkan dalam keputusan badan perwakilan desa dan forum komunikasi kelurahan, sampai dengan pembentukan undang-undang tentang daerah yang akan dimekarkan tersebut, terutama masyarakat yang berada daerah yang akan dimekarkan.

## Penutup

Strategi hukum yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam menyelesaikan sengketa batas daerah yang terjadi sebagai akibat dari pemekaran daerah adalah 1) sengketa batas daerah diselesaikan menurut undang-undang tentang pemerintahan daerah dan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru dan 2) penyelesaian sengketa batas daerah dapat diselesaikan melalui mahkamah konstitusi sebagai sarana terakhir jika semua tahapan yang telah dilalui dalam undang-undang pemerintahan daerah dan permendagri No. 76 Tahun 2012 telah dilalui.

Pelibatan partisipasi aktif masyarakat dalam menyelesaikan sengketa batas daerah hendaknya dimulai ketika wacana pemekaran suatu daerah baru dimunculkan sampai dengan tahapan pembentukan undang-undang tentang pembentukan daerah baru yang akan dimekarkan selesai dibentuk atau disahkan, karena masyarakat daerahlah yang mengetahui secara pasti tentang kondisi daerah mereka, dan masyarakatlah yang paling dirugikan ketika konflik batas daerah terjadi.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, dapat disarankan hal-hal sebagai berikut: Sebelum pemekaran suatu daerah dilakukan, hendaknya penentuan batas

---

<sup>49</sup> Slamet, *Op.Cit.*, hlm. 89.



daerah secara pasti dilapangan sudah harus dilakukan dengan sistem kartografis dan penyebutan batas daerah harus disebutkan dengan pasti sehingga bisa dibaca dalam peta serta harus disertai sket peta yang digambarkan dengan jelas dalam lampiran undang-undang tentang pembentukan daerah yang dimekarkan. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pelibatan masyarakat daerah setempat secara aktif dalam penentuan batas wilayah yang akan dimekarkan dalam setiap tahapan.

### Daftar Pustaka

- Bank dunia, entering the 21 st century, decentralization; rethinking government, the world development report 1999/2000, Oxford University Press, New York, 1999.
- Budihardjo, Eko(ed), *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998.
- Fernanda, Desi, *Perkembangan Otonomi Daerah dalam Perspektif Teori dan Praktek*, Dalam Jurnal Desentralisasi Volume 3 No. 2, Jakarta:Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2003.
- Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Pres, Jakarta, 2006.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realita Otonomi Daerah dan Tantangan Ke depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.
- Ida, Laode, *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*, Media Indonesia, Jakarta, 2005.
- Iskandar, Jusman, *Strategi Dasar Membangun Kekuatan Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1994.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- MD, Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Unpad, Bandun, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, 2004.
- Moelyarto, *Politik Pembangunan Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*, Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, 1993.
- Ndraha, Taliziduhu, *Partisipasi dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Permadi Soemantri Brojonegoro, Bambang, *"Desentralisasi Sebagai Tindakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia"*, Pidato, Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006.
- Prasojo, Eko, *Pemerintahan Politik Local di Jerman dan Perancis*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009.



Rietbergen, Mc Cracken, Deepa Narayan, Jennifer, *Participation And Sosial Assessment Tools And Techniques*. Washington DC: The World Bank, 1998.

Rondinelli and Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Working Paper, No. 581, Washington DC, 1983.

Saile, Saidk, *Pemekaran Wilayah Sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, 2009.

Sastrosaputro, Santoso, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung, 1986.

Simanjuntak, Tigor, *Perspektif Pembangunan*, CV. Masagung, Jakarta, 1982.

Slamet, *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 1993.

Soelaiman, Holil, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Berencana*, BSSW, Bandung, 1985.

Soetrisno, Loekman, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Jakarta, 2004.

Widjaja, H.A.W., *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Winarni, Tri, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21, Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Fisipol UGM, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.

<http://beliti.wordpress.com/2010/03/24/rencana-pemekaran-wilayah-kembali-menguat/> Rencana Pemekaran Wilayah Kembali Menguat. Diakses tanggal 18-02-2011. Alfitri adalah seorang pengamat politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Univeristas Sriwijaya.

<http://beritasore.com/2007/12/10/depdagri-11-provinsi-yang-menyelesaikan-batas-daerah/> Depdagri: 11 Provinsi Yang Menyelesaikan Batas Daerah Posted by Redaksi on Desember 10, 2007. dalam acara Lokakarya Penataan Batas-batas Daerah dan Pengembangan Daerah Perbatasan Negara di Anyer Sabtu (8/12) sampai Minggu (9/12) tahun 2007. Diakses tanggal 18 Februari 2011.

<http://birokrasi.kompasiana.com/2012/02/22/masalah-penyelesaian-sengketa-batas-antar-daerah-441650.html>. Diakses pada tanggal 08 maret 2013

<http://nusantara.rakyatmerdeka.co.id/news.php?id=12533> Satgas PMH Diminta ke Musi Rawas Senin, 20 Desember 2010, Diakses tanggal 18 Februari 2011.

<http://palembang.tribunnews.com/m/index.php//view/54300/muaraenim-minta-kejelasan-tapal-batas>. Muaraenim Minta Kejelasan Tapal Batas. Sriwijaya Post - 1 Desember 2010. Disampaikan oleh Wabup Muara Enim Nurul Aman, Diakses tanggal 18 Februari 2011

<http://palembang.tribunnews.com/view/48071/minta-kembalikan-suban-iv> Minta Kembalikan Suban IV, Sriwijaya Post - Minggu, 3 Oktober 2010, diakses tanggal 18 Februari 2011.



Max Pohan, Deputi Pengembangan Regional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, <http://regional.kompas.com/read/2010/07/14/16124489/SBY.Pemekaran.Solusi.Bukan.Masalah>, diakses pada tanggal 05 Februari 2011.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

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

Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah