

## KAJIAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH TERHADAP PERSOALAN BATAS WILAYAH

Oleh : Prof. Dr. H. Abdul Choliq Dahlan, M.A.

Dosen STAIN Salatiga

### **ABSTRACT**

*Regional autonomy laws either to Act No. 22 of 1999 Article 89 and instead of Act No. 32 of 2004 still contains many weaknesses that ultimately caused many disputes issues between regions, especially specifically raises the issue boundaries. Thus certainly needed a legal product that is able to provide the answers and be able to prevent the emergence of inter-regional disputes, in this case the writer tend to choose in the form of laws rather than of laws under the Act because the problems that arise boundaries often cause much issues such as politics, economics, culture, religion, race and so forth.*

*From the Nurbadri findings is achieved the important point that boundaries conflict between regions mainly influenced by the legal and non-legal factors. Legal factor consist of 2 (two): first law of substance caused by the formation of legislation that are too hasty, blurring the setting of boundaries, and the second, lack of socialization regional expansion law. Next is a legal structure is still obscure because of the change laws that are too short.*

*Non-legal factors, the socio-cultural, economic, political and service approach. In order settlement boundaries to do with two approaches: first, the legal settlement can be reached through completion using region Autonomy and by the formation of legislation and settlement through the Constitutional Court, non-legal settlement, the first can be done through settlement discussions in which can be by way of consultation, negotiation, mediation, as stipulated in the Arbitration Law, as a way to find a solution for resolving regions boundaries conflict.*

*Secondly, the inter-regional cooperation as specified in Article 195 of Law No. 32 of 2004. Third, socio-cultural approach as a step resolution by exploring indigenous cultures as to marriage (marriage custom) by mating two cultures, those are the local communities culture with immigrant communities (not native) as a measure to reduce border conflicts.*

**Keywords: Law, Autonomy, Boundaries**

### **ABSTRAKSI**

Undang-undang otonomi daerah baik pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89 dan sebagai penggantinya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 masih banyak mengandung kelemahan yang akhirnya banyak

menimbulkan persoalan perselisihan antar daerah, terlebih khusus lagi menimbulkan persoalan batas wilayah. Dengan demikian tentu diperlukan produk hukum yang mampu untuk memberikan jawaban serta mampu mencegah munculnya perselisihan antar daerah dalam hal ini penulis lebih cenderung dalam bentuk undang-undang ketimbang produk hukum di bawah undang karena persoalan batas wilayah yang muncul sering menimbulkan banyak persoalan seperti politik, ekonomi, budaya, agama, ras dan lain sebagainya.

Dari temuan Nurbadri diperoleh point penting bahwa konflik batas wilayah antar daerah terutama dipengaruhi oleh faktor hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum ada 2 (dua) yaitu pertama substansi hukum disebabkan oleh proses pembentukan Undang-undang yang terlalu tergesa, kaburnya pengaturan tentang batas wilayah, dan kedua kurangnya sosialisasi Undang-undang pemekaran wilayah. Selanjutnya adalah struktur hukum yang belum jelas karena perubahan Undang-undang yang terlalu singkat.

Faktor non hukum, yaitu sosial budaya, ekonomi, politik dan pendekatan pelayanan. Dalam rangka penyelesaian batas wilayah dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu; **pertama**, penyelesaian hukum dapat ditempuh melalui penyelesaian dengan menggunakan Undang-undang Otonomi Daerah dan dengan melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan serta penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi, penyelesaian non hukum, pertama dapat dilakukan dengan melalui penyelesaian musyawarah yang di dalamnya dapat dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang tentang Arbitrase, sebagai sarana untuk mencari solusi penyelesaian konflik batas wilayah antar daerah.

**Kedua**, dengan melakukan kerja sama antar daerah sebagaimana yang di tentukan pada Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Ketiga, melakukan pendekatan sosial budaya sebagai langkah penyelesaian dengan menggali kearifan lokal seperti melakukan perkawinan budaya (perkawinan adat) dengan mengawinkan dua kebudayaan yaitu budaya masyarakat lokal setempat dengan masyarakat pendatang (bukan pribumi) sebagai langkah untuk meredam konflik batas wilayah agar tidak berkembang lebih luas lagi.

**Kata Kunci : Undang-undang, Otonomi Daerah, Batas Wilayah**

## A. Pendahuluan

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

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

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

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah setelah Indonesia merdeka sudah banyak yang diundangkan akan tetapi banyak yang relatif singkat pemberlakuannya. Beberapa Undang-undang yang pernah berlaku menggambarkan betapa dinamisnya perumusan kebijakan pemerintah daerah atau desentralisasi di Indonesia.

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

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

Secara prinsip tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata, sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan masyarakat seperti menumbuh-kembangkan prakarsa dan kreativitas dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif di segala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

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

Gerakan reformasi merupakan lahirnya kembali semangat otonomi daerah, sehingga Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mendapat sambutan hangat oleh masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dirasakan betul oleh daerah dibanding dengan sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, hal ini dapat dibuktikan bahwa banyak urusan pusat yang telah diserahkan kepada daerah sehingga daerah dapat leluasa untuk mengelola sumber daya daerah secara maksimal. Dalam perjalanannya Undang-undang ini banyak kelemahan terbukti bahwa banyak konflik horizontal yang timbul baik persoalan pengelolaan sumber daya alam sampai pada persoalan batas wilayah baik antar kabupaten/kota maupun antar propinsi.

Perkembangan selanjutnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diharapkan oleh banyak kalangan dapat menjawab persoalan-persoalan yang belum mampu terjawab oleh Undang-undang tersebut. Peletakan otonomi di kabupaten dan kota serta mencermati keadaan kabupaten yang telah berkembang dengan pesat, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di

kabupaten cukup berat dan kompleks karena beban tugas yang bertambah luas dan volume kerja semakin berat, sehingga sulit bagi kepala daerah untuk mengawasi dan membina secara optimal.

Pembentukan atau pemekaran daerah dirasakan sebagai suatu kebutuhan saat itu, untuk mewujudkan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta untuk lebih mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan penciptaan kendali pengawasan lebih efektif. Dasar pemikiran di atas sebagai awal lahirnya gagasan untuk melakukan pemekaran wilayah kabupaten ataupun kota di daerah-daerah.

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

Daerah-daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan seringkali menimbulkan mobilisasi persoalan batas wilayah dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh persoalan. Hal ini dapat dibuktikan bahwa dalam pembentukan daerah otonom baru yang disertai persoalan batas wilayah, seperti yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara Kabupaten Serdang Bedagai dengan Deli Serdang, Sumatera Utara, hingga kini belum tuntas. Sebanyak 18 desa di Kecamatan Galang dan Kecamatan Bangun Purba, yang menurut Undang-undang Nomor 36 Tahun 2003 masuk wilayah Serdang Bedagai, menginginkan tetap bergabung dengan Deli Serdang<sup>1</sup>. Persoalan lain yang tak kalah menarik adalah persoalan batas wilayah Kabupaten Tebo (daerah pemekaran) dengan Kabupaten Bungo (kabupaten induk), Provinsi Jambi, di mana Pemerintah Kabupaten Bungo menginginkan sebagian desa yang menurut Undang-undang Nomor 54 Tahun

---

<sup>1</sup> Sidik Pramono dan Susie Berindra, *Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab*, Kompas edisi Rabu 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), Jakarta hlm. 5

1999 termasuk dalam wilayah Kabupaten Tebo untuk ditarik masuk ke wilayah Kabupaten Bungo<sup>2</sup>. Pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru ternyata tidak serta-merta dapat menciptakan keadaan lebih baik akan tetapi bagi sebagian daerah masih banyak meninggalkan persoalan yang berlarut-larut dan bahkan hingga saat ini belum banyak persoalan dapat diselesaikan.

Persoalan batas wilayah antar kabupaten/kota dan antar propinsi misalnya, berdasarkan artikel yang telah dimuat pada Harian Kompas<sup>3</sup> memuat bahwa pada "Tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 kabupaten, dan 27 kota) yang terbentuk sejak tahun 1999-2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan 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.

## **B. Perumusan Masalah**

Dengan mengacu pada judul yaitu "Kajian Undang Undang Otonomi Daerah Terhadap Persoalan Batas Wilayah", dan latar belakang masalah, maka permasalahan yang akan diangkat adalah:

1. Bagaimanakah Undang-undang otonomi daerah mengatur persoalan batas wilayah.

---

<sup>2</sup> Nurbadri, Pelaksanaan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Batas Wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo, Skripsi. Universitas Jambi Fakultas Hukum 2003.

<sup>3</sup> Sidik Pramono *Op.cit.* hlm. 5.

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi timbulnya persolan batas wilayah.
3. Kendala apa yang dihadapi dalam penyelesaian persoalan batas wilayah.

### **C. Pembahasan**

Gerakan reformasi yang membawa perubahan sangat signifikan dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia dan menjadi harapan semua pihak serta diharapkan mampu menjawab persoalan bangsa. Bersamaan dengan semangat reformasi, lahir Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disambut baik oleh daerah-daerah, karena telah membuka keran desentralisasi yang selama ini tersumbat oleh system yang sentralistik.

Setelah berjalan waktu bersamaan dengan bergulirnya reformasi ternyata Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak sepenuhnya menjawab permasalahan bangsa ini terutama menyangkut kepentingan integritas dalam konsep negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 1 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik", akhirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pun berlaku akan tetapi masih juga banyak kelemahan sehingga muncul keinginan untuk melakukan revisi Undang-undang tersebut.

Berdasarkan data yang telah dimuat pada Harian Kompas memuat bahwa pada "Tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 kabupaten, dan 27 kota) yang terbentuk sejak tahun 1999-2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 kabupaten, dan 15 kota. Hasilnya 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas."<sup>4</sup>

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, persolan batas wilayah belum diatur secara tegas sehingga sulit untuk diselesaikan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya mengatur mengenai perubahan batas suatu daerah yang diatur pada Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi "Perubahan

---

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm. 5.

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”.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 misalnya pada Pasal 89 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 198 menjelaskan bagaimana cara menyelesaikan perselisihan antar daerah. Hal inipun sangat ironi sekali karena persoalan batas wilayah atau sengketa daerah sering timbul akan tetapi tidak ada aturan yang jelas mengenai penyelesaian perselisihan antar daerah baik yang diakibatkan oleh masalah batas wilayah maupun faktor-faktor lain yang menimbulkan perselisihan itu.

Jika dikaji lebih dalam lagi dua Undang-undang tentang otonomi daerah di atas kedua-duanya memiliki kelemahan untuk mengatasi persoalan antar daerah baik masalah batas wilayah maupun persoalan-persoalan lain. Pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89 misalnya, menjelaskan bahwa persoalan perselisihan antar daerah dapat diselesaikan oleh pemerintah dengan musyawarah dan apabila di antara salah satu pihak tidak menerima keputusan pemerintah, maka pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian kepada Mahkamah Agung.

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

Kelemahan lain juga terdapat pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada Pasal 189 yang menjelaskan bahwa penyelesaian perselisihan antar daerah justru



lebih tidak jelas pengaturannya karena yang diatur di dalamnya hanya mengenai perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah dan bahkan pada Undang-undang ini menyebutkan perselisihan tingkat Kabupaten dan Kota dalam Provinsi diselesaikan oleh Gubernur sedangkan perselisihan antar Provinsi dan antar Kabupaten dengan Provinsi lain diselesaikan oleh Menteri Dalam Negeri dan keputusan tersebut bersifat final.

Hal tersebut di atas memiliki banyak kelemahan di antaranya terhadap penyelesaian perselisihan antar daerah yang sangat kompleks bukan hanya sebatas penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan lalu terhadap penyelesaian perselisihan antar kabupaten/kota tidak selesai di tingkat Gubernur dan kapan dapat dikatakan ada perselisihan antar daerah serta berapa lama batas untuk menyelesaikan perselisihan antar daerah. 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 beberapa kelemahan di atas ternyata begitu kompleks persoalan perselisihan antar daerah terlebih menyangkut persoalan batas wilayah antar daerah. Dengan melihat akibat yang ditimbulkan dari persoalan batas wilayah antar daerah yang sangat rawan dengan penyelamatan Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu adanya norma-norma atau aturan baru yang mengatur tentang perselisihan antar daerah dan bagaimana penyelesaiannya dalam ketentuan yang lebih khusus sehingga dapat dijadikan pedoman bagi semua daerah.

Dengan fenomena pengaturan batas wilayah tentu semakin sulit untuk dapat menyelesaikan persoalan batas wilayah. Dalam bukunya Soerjono Soekanto mengelompokkan masalah-masalah sosial sebagai berikut di antaranya adalah masalah kemiskinan, kejahatan, disorganisasi keluarga, generasi muda dalam masyarakat modern, peperangan, pelanggaran terhadap norma-norma masyarakat kependudukan, lingkungan hidup dan birokrasi<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto. *Sosiologi, Suatu pengantar*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 365-391.

Dengan melihat pada persoalan batas wilayah hubungannya dengan masalah sosial tersebut, yang mencakup persoalan-persoalan batas wilayah adalah masalah-masalah yang kaitannya dengan kemiskinan, kejahatan, pelanggaran terhadap norma masyarakat, kependudukan, lingkungan hidup dan birokrasi serta masalah-masalah sosial lain seperti kesenjangan ekonomi, kepentingan politik dan belum adanya kepastian hukum.

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

- 1) Lokasinya yang relatif terisolir (terpencil) dengan tingkat aksesibilitas yang rendah.
- 2) Rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat.
- 3) Rendahnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal).
- 4) Langkanya informasi tentang pemerintah dan pembangunan masyarakat di daerah perbatasan (*blank spot*).<sup>6</sup>

Dari sebab-sebab keterbelakangan daerah perbatasan maka kesenjangan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan dengan masyarakat daerah tetangga mempengaruhi watak dan pola hidup masyarakat setempat. Hal itu terjadi karena adanya interaksi sosial<sup>7</sup> sehingga dalam penentuan perbatasan seringkali menghadapi kendala sosial kemasyarakatan daerah perbatasan.

Hal ini menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu daerah dan bahkan 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<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Eddy MT. Sianturi dan Nafsiah, SP. Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan NKRI. e-mail: [buletinlitbang@dephan.go.id](mailto:buletinlitbang@dephan.go.id) 2006

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Op. cit* Hal. 61

<sup>8</sup> Hari Sabarno, Kebijakan/Strategi Penataan Batas dan Pengembangan Wilayah Perbatasan, [http // www .perbatasan.com](http://www.perbatasan.com). 2001

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

Di sisi lain bagi daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan seringkali terjadi mobilisasi persoalan batas wilayah dengan berbagai argumen dan alasan sehingga cenderung memperkeruh keadaan. Hal ini dapat dibuktikan bahwa setiap persoalan batas wilayah sering disertai dengan masalah-masalah sosial lain yang pada gilirannya masyarakat yang menjadi korban. Isu ras atau etnis juga merupakan pemicu adanya persoalan batas wilayah karena pada dasarnya pada kelompok masyarakat adat akan selalu mempertahankan nilai-nilai yang hidup dalam kelompok masyarakatnya dan menjaga eksistensinya sebagai sebuah masyarakat adat yang memiliki wilayah "ulayat" dan jika diganggu tanah ulayatnya maka mereka juga akan melakukan perlawanan sehingga terjadi tindakan-tindakan anarkis sebagai bentuk konflik horisontal maupun vertikal.

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

- 1) Kaburnya garis perbatasan akibat rusaknya patok-patok di perbatasan antara kedua daerah di perbatasan.
- 2) Pengelolaan sumber daya alam belum terkoordinasi antar daerah sehingga memungkinkan eksploitasi sumber daya alam yang kurang baik untuk pengembangan daerah dan masyarakat. Misalnya, kasus *illegal logging* yang juga terkait dengan kerusakan patok-patok batas yang dilakukan untuk meraih keuntungan dalam penjualan kayu.
- 3) Kepastian hukum bagi suatu daerah dalam operasionalisasi pembangunan di wilayah perbatasan belum ada.
- 4) Pengelolaan kawasan lindung lintas daerah belum terintegrasi dalam

program kerja sama antar daerah.

- 5) Kemiskinan akibat keterisolasian kawasan menjadi pemicu tingginya keinginan masyarakat setempat menjadi bagian dari daerah tetangga yang lebih dapat memperbaiki perekonomian masyarakat mengingat tingkat perekonomian di daerah tetangga lebih menjanjikan.
- 6) Kesenjangan sarana dan prasarana wilayah antar kedua wilayah daerah yang saling bertetangga pemicu orientasi perekonomian masyarakat.
- 7) Adanya masalah atau gangguan hubungan antar daerah yang berbatasan akibat adanya peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek keamanan, politik maupun pelanggaran dan eksploitasi sumber daya alam yang lintas batas daerah, baik sumber daya alam darat maupun laut.

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

Masalah perbatasan muncul tidak terlepas dari perkembangan pembangunan di mana pada daerah perbatasan memiliki keunggulan-keunggulan sehingga daerah-daerah saling ketergantungan dengan keunggulan-keunggulan tersebut. Salah satu yang dominan mempengaruhi masalah batas wilayah adalah aspek ekonomi dan aspek politik walaupun tidak menutup kemungkinan aspek-aspek lain sebagai pendukung berkembangnya masalah perbatasan. Masalah perbatasan tentunya sangat diperlukan pencegahan dengan strategi-strategi yang dapat diterima oleh masyarakat perbatasan dan oleh pemerintah daerah yang saling berbatasan.

Perbatasan merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu daerah. Perbatasan suatu daerah mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah administrasi, pemanfaatan sumber daya alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Penentuan perbatasan dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum dan budaya dan

konstitusi sering dicantumkan pula penentuan batas wilayah. Pembangunan wilayah perbatasan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Wilayah perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah maupun nasional, hal tersebut ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan antara lain:

- 1) Mempunyai dampak penting bagi keutuhan wilayah suatu daerah.
- 2) Merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya.
- 3) Mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan dengan wilayah maupun antar daerah.
- 4) Mempunyai dampak terhadap kondisi keamanan, baik skala regional maupun nasional.

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

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

Masalah-masalah perbatasan tentunya sangat diperlukan pencegahan, dengan strategi-strategi yang dapat diterima oleh masyarakat perbatasan dan oleh pemerintah daerah yang saling berbatasan. Pencegahan yang sangat

penting dilakukan adalah dengan meminimalisir persoalan dengan membuat aturan-aturan hukum yang menjadi dasar untuk mencegah munculnya persoalan batas wilayah.

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

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

Dari temuan Nurbadri diperoleh point penting bahwa konflik batas wilayah antar daerah terutama dipengaruhi oleh faktor hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum ada 2 (dua) yaitu pertama substansi hukum disebabkan oleh proses pembentukan Undang-undang yang terlalu tergesa, kaburnya pengaturan tentang batas wilayah, dan kedua kurangnya sosialisasi Undang-undang pemekaran wilayah. Selanjutnya adalah struktur hukum yang belum jelas karena perubahan Undang-undang yang terlalu singkat.

Faktor non hukum, yaitu sosial budaya, ekonomi, politik dan pendekatan pelayanan. Dalam rangka penyelesaian batas wilayah dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu; **pertama**, penyelesaian hukum dapat ditempuh melalui penyelesaian dengan menggunakan Undang-undang Otonomi Daerah dan dengan melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan serta penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi, penyelesaian non hukum, pertama dapat dilakukan dengan melalui penyelesaian musyawarah yang di dalamnya dapat dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang tentang Arbitrase, sebagai sarana untuk mencari solusi penyelesaian konflik batas wilayah antar daerah.

**Kedua**, dengan melakukan kerja sama antar daerah sebagaimana yang di tentukan pada Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Ketiga, melakukan pendekatan sosial budaya sebagai langkah penyelesaian dengan menggali kearifan lokal seperti melakukan perkawinan budaya (perkawinan adat) dengan mengawinkan dua kebudayaan yaitu budaya masyarakat lokal setempat dengan masyarakat pendatang (bukan pribumi) sebagai langkah untuk meredam konflik batas wilayah agar tidak berkembang lebih luas lagi.

#### **D. Penutup**

##### 1. Kesimpulan

- a. Undang-undang otonomi daerah dalam mengatur persoalan batas wilayah banyak mengandung kelemahan yang akhirnya banyak menimbulkan persolan perselisihan antar daerah, lebih khusus dalam tulisan ini menimbulkan persoalan batas wilayah..
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya persolan batas wilayah di antaranya:
  - Kaburnya garis perbatasan akibat rusaknya patok-patok di perbatasan antara kedua daerah diperbatasan.
  - Pengelolaan sumber daya alam belum terkoordinasi antar daerah sehingga memungkinkan eksploitasi sumber daya alam yang kurang baik untuk pengembangan daerah dan masyarakat. Misalnya, kasus *illegal logging* yang juga terkait dengan kerusakan patok-patok batas yang dilakukan untuk meraih keuntungan dalam penjualan kayu.
  - Kepastian hukum bagi suatu daerah dalam operasionalisasi pembangunan di wilayah perbatasan belum ada.
  - Pengelolaan kawasan lindung lintas daerah belum terintegrasi dalam program kerja sama antar daerah.
  - Kemiskinan akibat keterisolasian kawasan menjadi pemicu tingginya keinginan masyarakat setempat menjadi bagian dari daerah tetangga yang lebih dapat memperbaiki perekonomian

masyarakat mengingat tingkat perekonomian di daerah tetangga lebih menjanjikan.

- Kesenjangan sarana dan prasarana wilayah antar kedua wilayah daerah yang saling bertetangga pemicu orientasi perekonomian masyarakat.
  - Adanya masalah atau gangguan hubungan antar daerah yang berbatasan akibat adanya peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek ke-amanan, politik maupun pelanggaran dan eksploitasi sumber daya alam yang lintas batas daerah, baik sumber daya alam darat maupun laut.
- c. Kendala yang dihadapi dalam penyelesaian persoalan batas wilayah adalah belum adanya ketentuan undang-undang yang mengatur masalah batas wilayah atau masih simpang siurnya ketentuan batas wilayah.

## 2. Saran-saran

Pada undang-undang otonomi daerah baik pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 89 dan sebagai penggantinya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 masih banyak mengandung kelemahan yang akhirnya banyak menimbulkan persolan perselisihan antar daerah, terlebih khusus lagi menimbulkan persoalan batas wilayah. Dengan demikian tentu diperlukan produk hukum yang mampu untuk memberikan jawaban serta mampu mencegah munculnya perselisihan antar daerah dalam hal ini penulis lebih cenderung dalam bentuk undang-undang ketimbang produk hukum di bawah undang karena persoalan batas wilayah yang muncul sering menimbulkan banyak persolan seperti politik, ekonomi, budaya, agama, ras dan lain sebagainya.



## DAFTAR PUSTAKA

- Depkimpraswil, 2002, *Strategi dan Konsepsi Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara*. Jakarta.
- Nurbadri, 2003, Pelaksanaan Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Batas Wilayah Kabupaten Tebo dengan Kabupaten Bungo. *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Jambi.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang *Pedoman Penegasan Batas Daerah*.
- Pramono. S dan Susie Berindra, 2006, *Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab*, Kompas edisi Rabu 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), Jakarta.
- Sabarno, Hari, Kebijakan/Strategi Penataan Batas dan Pengembangan Wilayah Perbatasan, <http://www.perbatasan.com>.2001.
- Sianturi, Eddy MT. dan Nafsiah, SP, 2006, Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulaan NKRI. e-mail: [buletinlitbang@dephan.go.id](mailto:buletinlitbang@dephan.go.id).
- Soekanto, Soerjono, 2003, *Sosiologi, Suatu pengantar*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*.
- Undang-undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang *Pembentukan Kabupaten Tebo*.