

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan titik awal adanya pengaturan penentuan dan penegasan batas wilayah baik di darat maupun di laut. Sengketa perbatasan daerah baik tingkat kabupaten/kota maupun provinsi yang ada di Indonesia masih bermasalah. Dari data Departemen Dalam Negeri sampai dengan bulan Desember tahun 2007 menyatakan bahwa sejak tahun 1999, dari 33 provinsi, baru 11 di antaranya menyelesaikan atau melaksanakan penegasan batas daerah dan baru 42 kabupaten/kota dari total 465 kabupaten/kota yang ada. Hal ini menimbulkan sengketa batas di 19 provinsi dan 81 kabupaten kota disebabkan karena tidak jelasnya letak batas dalam lampiran undang-undang dan peta lampiran undang-undang tidak memenuhi syarat sebagai peta.¹

Penataan Batas di wilayah daratan, dilakukan melalui : pemisahan wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Untuk penegasan batas daerah didaratan harus mengacu pada dokumen (U.U tentang Pembentukan Daerah beserta lampiran peta wilayah), dan Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah (PERDA) tentang Pembentukan Desa/Kelurahan /Kecamatan. Batas wilayah di darat terdiri dari 2 (dua) : yaitu masing-masing 1). Batas alam, seperti sungai, gunung dll. dan 2). Batas buatan, seperti pilar batas, tugu, jalan, saluran

irigasi dll. Sedangkan Batas daerah di wilayah laut ditetapkan berdasarkan Batas pemisah antara daerah yang berbatasan berupa garis khayal (imajiner) di laut dan daftar koordinat di atas peta yang dalam implementasinya merupakan batas wewenang pengelolaan sumber daya yang terdapat di wilayah laut. Penentuan untuk menegaskan batas daerah di wilayah laut mengacu pada dokumen (U.U tentang Pembentukan Daerah beserta lampiran Peta). Karakteristik batas antar daerah biasanya merupakan batas alam atau buatan, yang disepakati dan di akui oleh daerah yang berbatasan, diikat dengan produk hukum berupa dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan dan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, disertai dengan peta batas yang ditetapkan.

Sengketa batas daerah antar Kabupaten dalam satu Provinsi adalah di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Hal ini dilatarbelakangi adanya Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 126/87/SJ tanggal 12 Januari 2005 perihal permasalahan batas daerah antar daerah, Pemerintah Kabupaten Sleman telah memasang pilar batas sebanyak 81 (delapan puluh satu) sedangkan Pemerintah Bantul pada tahun 2008 memasang pilar batas sebanyak 82 (delapan puluh dua) pilar batas. Pada tahun 2008 pemerintah Provinsi DIY melalui dukungan dana dekonsentrasi dari direktorat Jenderal Pemerintah Umum Kementerian Dalam Negeri melaksanakan kegiatan fasilitasi penegakan batas daerah antara Kabupaten Sleman dengan Kabupaten Bantul dengan memasang pilar batas sebanyak 20 (duapuluh) pilar batas. Dalam proses fasilitasi tersebut timbul permasalahan batas daerah di lokasi Desa

Caturwongso, Desa Mangunharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman dengan

Desa Banguntapan, Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul khususnya di Blok Tambakbayan, Tambakkraman dan Santan. Luas Tambakbayan 1,3081 Ha dengan jumlah penduduk 8 (delapan) orang 3 KK, Tambakkraman 2,1408 Ha dengan jumlah penduduk 10 (sepuluh) orang KK dan Santan 11.6578 Ha dengan jumlah penduduk 364 (tiga ratus enam puluh empat) orang 226 KK. Karena belum adanya titik temu khususnya di lokasi 3 (tiga) blok dimaksud tersebut pemerintah Kabupaten Bantul menyampaikan Surat kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/3971 tanggal 12 Juli 2008 perihal fasilitasi pembahasan batas wilayah antara Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman.²

Permasalahan timbul di blok Santan, Tambakkraman dan Tambakbayan karena adanya tumpang tindih (*overlapping*) ketiga blok tersebut dalam peta desa. Blok Santan, Tambakkraman dan Tambakbayan tergambar dalam peta desa Banguntapan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul namun tiga blok tersebut tergambar juga dalam peta desa Maguwoharjo (blok Santan) dan Peta Desa Caturtunggal (blok Tambakbayan dan Blok Tambakkraman) Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.

Batas antar daerah pada umumnya bersifat alami dan buatan, seperti; sungai, punggung bukit, gunung, jalan dll. Dengan semakin berkembangnya penduduk, pemukiman, kegiatan usaha, dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan semuanya memerlukan lahan dan sumber daya alam, perebutan SDA pada tempat dan waktu yang bersamaan, tanpa adanya batas

kewenangan berpotensi munculnya kerawanan konflik batas, khususnya yang berkaitan dengan batas antar daerah.

Batas antar daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Batas daerah meliputi wilayah daratan, dan/atau laut. Batas daratan adalah pemisah wilayah administrasi pemerintahan antara daerah yang berbatasan berupa pilar batas dilapangan dan daftar koordinat di peta. Batas daerah di laut adalah pemisah wilayah administrasi pemerintahan antara daerah yang berbatasan berupa garis imajiner disertai dengan koordinat.

Penyelesaian batas daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 198 ayat (1) yang menyatakan bahwa apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 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:

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
2. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang

3. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;

Permendagri Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 20 pada dasarnya penyelesaian batas daerah antar kabupaten/kota dalam satu Provinsi difasilitasi oleh Gubernur dan keputusannya bersifat final.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dalam penelitian ini ingin mengetahui bagaimana fungsi koordinasi yang dilakukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antar Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur DIY dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ?
2. Apa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi koordinasi yang dilakukan Gubernur DIY dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur DIY dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antara

2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi yang dilakukan Gubernur DIY dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberi penjelasan mengenai pelaksanaan fungsi koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur DIY dalam penyelesaian perselisihan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.
2. Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya bagi jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
3. Bagi penyusun dapat menambah wawasan serta pengetahuan khususnya mengenai manajemen pemerintahan di daerah

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasar konsep definisi tertentu. Di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.”³

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁴

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa fungsi koordinasi Gubernur dalam menyelesaikan perselisihan Batas Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1. Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

⁴ Koentjoroningrat, Metodologi Penelitian Masyarakat, PT Gramedia, Jakarta, 1997.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah:

Penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi.

Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah. (Suganda, 1992: 87)

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, wewenang

di tingkat daerah berasal dari pemerintah pusat, sebab pada hakikatnya dalam

negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Suatu wilayah negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilakukan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

2. Koordinasi Pemerintahan

a. Pengertian Koordinasi

Koordinasi adalah usaha penyesuaian bagian-bagian yang berbeda, agar kegiatan daripada bagian-bagian itu selesai pada waktunya, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan usahanya secara maksimal, agar memperoleh hasil secara keseluruhan. Koordinasi terhadap sejumlah bagian-bagian yang besar pada setiap usaha yang luas dari pada organisasi demikian pentingnya sehingga beberapa kalangan menempatkannya di dalam pusat analisis. Koordinasi yang efektif adalah suatu keharusan untuk

yang langsung dari pimpinan. Koordinasi dan kepemimpinan tidak bisa dipisahkan satu sama lain oleh karena itu satu sama lain saling mempengaruhi. Kepemimpinan yang efektif akan menjamin koordinasi yang baik sebab pemimpin berperan sebagai koordinator.

Menurut G.R. Terry koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan.⁵

Sedangkan menurut E.F.L. Brech, koordinasi adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang cocok dengan masing-masing dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya di antara para anggota itu sendiri.⁶

Menurut Mc. Farland koordinasi adalah suatu proses di mana pimpinan mengembangkan pola usaha kelompok secara teratur di antara bawahannya dan menjamin kesatuan tindakan di dalam mencapai tujuan bersama.⁷

Sementara itu, Handoko mendefinisikan koordinasi (*coordination*) sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.⁸

⁵ George R Terry, 2000, *Prinsip-prinsip Manajemen*, Cetakan keenam, Bumi Aksara, Jakarta. hlm

⁶ Malayu Hasibuan, SP, 2001, *Managemen, Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 85.

⁷ Soewarno Handyaningrat, 1985, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta. Hlm 89

⁸ T. H. 11, 2002, *Manajemen DPEE Yogyakarta*, hlm 105

Menurut Handoko kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaannya.⁹ Hal ini juga ditegaskan oleh Handayaniingrat bahwa koordinasi dan komunikasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu, Handayaniingrat juga mengatakan bahwa koordinasi dan kepemimpinan (*leadership*) adalah tidak bisa dipisahkan satu sama lain, karena satu sama lain saling mempengaruhi.¹⁰

Koordinasi pemerintahan sebagai salah satu fenomena dalam pemerintahan di Daerah merupakan aspek yang penting dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan. Koordinasi pemerintahan adalah koordinasi yang dilaksanakan dalam organisasi pemerintahan, masalah kerja sama antara aparatur pemerintahan dan pertalian satu sama lainnya.¹¹

b. Koordinasi Pemerintahan

Koordinasi Pemerintahan merupakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus ditujukan ke arah tujuan yang hendak di capai yaitu yang telah ditetapkan menjadi garis-garis besar haluan Negara dan garis-garis besar haluan pembangunan baik untuk tingkat pusat ataupun untuk tingkat daerah, guna menuju kepada sasaran dan tujuan itu gerak kegiatan harus ada pengendalian sebagai alat untuk menjamin langsungnya kegiatan. Yang

⁹ *Ibid*, hlm 196

¹⁰ Soewarno Handayaniingrat, *op.cit*,

¹¹ "Kerangka Dasar dan Struktur Pemerintahan Daerah" diunduh 14 April 2011 dalam

dimaksud pengendalian disini adalah kegiatan untuk menjamin kesesuaian karya dengan rencana, program, perintah-perintah, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan termasuk tindakan-tindakan korektif terhadap ketidakmampuan atau penyimpangan. Proses pengendalian menghasilkan data-data dan fakta-fakta baru yang terjadi dalam pelaksanaan, ini semua berguna bagi pimpinan perencanaan dan pelaksanaan. Apa yang telah direncanakan, diprogramkan tidak selalu cocok dengan kenyataan operasionalnya dalam rangka inilah pengendalian berguna sekali bagi perencanaan selanjutnya. Selama pekerjaan berjalan, pengendalian digunakan sebagai pejaga dan pengaman. Dalam hal ini pengendalian berguna bagi keperluan koreksi pelaksanaan operasional, sehingga tujuan haluan tidak menyimpang dari rencana.

Koordinasi dalam pelaksanaan suatu rencana, pada dasarnya merupakan salah satu aspek dari pengendalian yang sangat penting. Koordinasi disini adalah suatu proses rangkaian kegiatan menghubungi, bertujuan untuk menyelaraskan tiap langkah dan kegiatan dalam organisasi agar tercapai gerak yang tepat dalam mencapai sasaran dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, selain sebagai suatu proses, koordinasi itu dapat juga diartikan sebagai suatu pengaturan yang tertib dari kumpulan/gabungan usaha untuk menciptakan kesatuan tindakan. Maka koordinasi pemerintahan merupakan pengaturan yang aktif, bukan pengaturan yang pasif berupa membuat pengaturan terhadap setiap gerak dan kegiatan dan hubungan kerja

lembaga-lembaga pemerintahan yang mempunyai tugas kewajiban dan wewenang yang saling berhubungan satu sama lain, dimana pengaturan bertujuan untuk mencegah terjadinya kesimpangsiuran dan saling tumpang-tindih kegiatan yang mengakibatkan pemborosan-pemborosan dan pengaruh yang tidak baik terhadap semangat dan tertib kerja.

Herbert Simon yang dikutip oleh Ateng Syafrudin menghubungkan pengertian koordinasi dengan fungsi kekuasaan, sebagai berikut: ¹²,

1. Kekuasaan membebaskan atau memaksakan tanggung jawab seseorang kepada yang mempunyai kekuasaan;
2. Kekuasaan memperoleh keahlian dalam pembuatan keputusan-keputusan;
3. Kekuasaan memungkinkan koordinasi aktivitas-aktivitas.

Mengenai ketiga fungsi kekuasaan tersebut, Ateng Syafrudin hanya membahas berkaitan dengan koordinasi. Dipaparkannya bahwa koordinasi diarahkan pada perbuatan oleh semua anggota kelompok keputusan yang sama atau lebih tepat, keputusan yang saling bersesuaian dalam kombinasi yang akan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. ¹³

Pengaturan koordinasi Pemerintahan Daerah dalam praktiknya dilaksanakan dengan berpedoman pada aturan-aturan yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang memiliki peranan yang penting dalam pelaksanaan koordinasi Pemerintahan Daerah adalah Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah mempunyai kedudukan, tugas dan fungsi dalam

¹² ¹³ Ateng Syafrudin, *Beraturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung

pengkoordinasian antar Perangkat Daerah, yang meliputi dinas-dinas Daerah, unit pelaksana teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Sebagai pedoman terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa aturan pokok sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun Perangkat Daerah. Tetapi penyusunan organisasi Perangkat Daerah diserahkan pada masing-masing Daerah disesuaikan dengan kebutuhan Daerahnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 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:

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
2. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
3. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;

Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur, tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang

Berdasarkan PP itu, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal dan antarinstitusi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan. Selain itu, koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antarpemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan 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 penyelenggaraan pemerintahan di daerah, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan 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/janji. Gubernur berwenang mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh bupati/wali kota dan tata ruang wilayah

kabupaten/kota. Gubernur juga berkewenangan memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota DPRD kabupaten/kota, dan menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), 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/janji;
- d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan

- g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- h. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

c. Cara / Mekanisme Pelaksanaan Koordinasi Pemerintahan

a. Pelaksanaan

Untuk memantapkan pelaksanaan koordinasi, diperlukan adanya penentuan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Langkah pertama : Identifikasi kebijaksanaan
2. Langkah kedua : Identifikasi fungsional
3. Langkah ketiga : Identifikasi struktural
4. Langkah keempat : Penentuan koordinasi material/operasional
5. Langkah kelima : Penyusunan pola koordinasi

b. Mekanisme

1. Penyelenggaraan koordinasi pemerintahan
2. Kebijakan dan pelaksanaan yang berkaitan dengan penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum
3. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku

5. Pembinaan wilayah yang meliputi pengelolaan batas daerah kependudukan, catatan sipil, kehidupan bermasyarakat, peningkatan peran serta dan prakarsa masyarakat, kerukunan daerah, dan pelaksanaan pola hubungan kerja, antar lembaga pemerintahan di semua tingkatan, dan aktualisasi nilai-nilai pancasila sebagai Dasar Negara dan UUD 1945 serta sosialisasi kebijakan-kebijakan nasional di daerah
6. Pemberian fasilitas penyelenggaraan tugas dan fungsi unit-unit kerja pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
7. Kebijakan dan pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat baik kualitasnya maupun kuantitasnya
8. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi

Mekanisme koordinasi Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Koordinasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah meliputi:

- 1) Koordinasi Perencanaan
- 2) Koordinasi Pelaksanaan
- 3) Koordinasi Pelaporan
- 4) Koordinasi Pertanggung jawaban

Pada prakteknya yang berperan utama dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dikoordinasi oleh Sekretaris Daerah, dan secara politis

koordinasi dan pengawasan oleh Kepala Daerah

Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 melalui:

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

Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi melalui rapat kerja yang mencakup:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota;
- b. Pelaksanaan kerja sama antar kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan
- c. Penyelesaian perselisihan antar kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

d. Jenis-jenis/ Macam Koordinasi

Koordinasi di daerah menuntut penjelasan resmi dari pihak eksekutif yang menyatakan bahwa koordinasi pemerintahan sipil merupakan usaha mengadakan kerjasama yang erat dan efektif antara dinas-dinas sipil di daerah. Disusun dengan pembentukan-pembentukan forum koordinasi dalam segala bidang. Semuanya menunjukkan bahwa memang koordinasi dalam

Secara teoritis dapat disebut beberapa jenis koordinasi sesuai dengan lingkup dan arah jalurnya sebagai berikut:

a. Menurut Lingkupnya, terdapat:

- 1) Koordinasi Intern yaitu koordinasi antar pejabat atau antar unit dalam suatu organisasi
- 2) Koordinasi Ekstern yaitu koordinasi antar pejabat dari bagian organisasi atau antar organisasi

b. Menurut Arahnya, terdapat:

- 1) Koordinasi Horizontal yaitu koordinasi antar pejabat atau antar unit yang mempunyai tingkat hierarki yang sama dalam suatu organisasi, dan agar pejabat dari organisasi-organisasi yang sederajat atau organisasi yang setingkat.
- 2) Koordinasi Vertikal yaitu koordinasi antara pejabat-pejabat dan unit-unit tingkat bawah oleh pejabat atasannya atau unit tingkat atasnya langsung, juga cabang-cabang suatu organisasi oleh organisasi induknya.
- 3) Koordinasi Diagonal yaitu koordinasi antar pejabat atau unit yang berbeda fungsi dan berbeda tingkat hierarkinya
- 4) Koordinasi Fungsional adalah koordinasi antar pejabat, antar unit atau antar organisasi yang didasarkan atas kesamaan fungsi, atau karena koordinatornya mempunyai fungsi tertentu

c. Menurut Peraturan Pemerintah RI No. 6 th 1998 .

- 1) Koordinasi Fungsional, antara dua atau lebih instansi yang mempunyai program yang berkaitan erat
- 2) Koordinasi Instansional, terhadap beberapa instansi yang menangani suatu urusan tertentu yang bersangkutan.
- 3) Koordinasi Teritorial, terhadap dua atau lebih wilayah dengan program tertentu.
- 4) Organisasi, wadah keterpaduan kerjasama dan hubungan kerja

e. Manfaat Koordinasi Pemerintahan

Dengan pengendalian dan koordinasi yang baik maka dalam penyelenggaraan pemerintahan mendapatkan manfaat, antara lain:¹⁴

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

Maka bagi penyelenggaraan pemerintahan terutama di daerah, koordinasi bukan hanya bekerjasama, melainkan juga integrasi dan

koordinasi ini merupakan salah satu penyelenggaraan unsur-unsur jumlah

dan penentuan waktu kegiatan di samping penyesuaian perencanaan, dan keharusan adanya komunikasi yang teratur diantara sesama pejabat/petugas yang bersangkutan dengan memahami dan mengindahkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai suatu peraturan pelaksanaan.

f. Faktor yang mempengaruhi Koordinasi dalam Pemerintahan

Secara mendasar Forland mengemukakan 4 (empat) faktor yang menentukan efektifitas organisasi pemerintahan yaitu, kejelasan wewenang dan tanggung jawab, pengawasan dan observasi yang seksama, kemudahan untuk menggunakan fasilitas efektif dan ketrampilan memanfaatkan kepemimpinan.¹⁵

1) Kejelasan wewenang dan tanggung jawab

Terkait dengan permasalahan batas daerah kejelasan wewenang dan tanggungjawab dalam penyelesaian batas wilayah diatur dalam Pasal 198 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Selain itu juga diatur dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 20 pada dasarnya penyelesaian batas daerah antar kabupaten/kota dalam satu Provinsi difasilitasi oleh Gubernur dan keputusannya bersifat final serta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang

Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

2) Pengawasan dan observasi yang seksama

Berdasarkan Pasal 4 Permendagri Nomor 1 Tahun 2006 dinyatakan bahwa Penegasan batas daerah di wilayah darat diwujudkan melalui tahapan :

- a. pelacakan batas;
- b. pemasangan pilar batas;
- c. pengukuran dan penentuan posisi pilar batas;
- d. pembuatan peta batas.

Gubernur bersama tim Tim Penegasan Batas Daerah Propinsi dan tim penegasan batas daerah kabupaten yang bersengketa dapat melakukan pengawasan dan observasi dalam pelacakan batas daerah, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas serta pembuatan peta batas daerah.

3) Kemudahan untuk menggunakan fasilitas efektif

Dalam menyelesaikan perselisihan batas daerah maka memerlukan berbagai bukti otentik yang melibatkan berbagai pihak diantaranya adalah Badan Pertanahan Nasional yang terkait dengan aktaotentik pertanahan di wilayah yang disengketakan, Bakosurtanal yang terkait dengan peta wilayah, dan tingkat desa dan kecamatan dimana wilayah sengketa tersebut. Disini dapat dilihat peran dari Gubernur dalam

mengkoordinasikan dan mempergunakan fasilitas secara efektif dalam menyelesaikan perselisihan batas daerah.

4) Keterampilan memanfaatkan kepemimpinan

Untuk dapat menggeneralisasikan variabel kepemimpinan dapat dilihat dari berbagai indikator sebagai berikut:

a. Pengaruh

Menurut Pamudji menyebutkan bahwa: "Kepemimpinan mencakup kegiatan mempengaruhi perubahan dalam perbuatan orang-orang".¹⁶ Sugandha mendefinisikan kepemimpinan adalah: "Kegiatan mempengaruhi orang lain untuk bekerjasama mencapai tujuan yang diinginkan".¹⁷

Pendapat-pendapat di atas menunjukkan bahwa kepemimpinan merupakan segala aktifitas dari seorang pemimpin yang dapat mempengaruhi bawahannya, sehingga bawahan dengan sukarela dan antusias mau diarahkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Hal ini menunjukkan bahwa diantara pemimpin dan bawahan mempunyai interaksi yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya sesuai dengan waktu, tempat, dan situasi dimana mereka berada. Begitu pula sejarah telah mencatat bahwa pemimpin yang berhasil pada suatu saat, belum tentu berhasil pada saat yang lain.

¹⁶ Pamuji.S., 1994, *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta., hlm 13

Keberadaan bawahan atau pengikut itu sendiri mempunyai pengertian yang berbeda-beda pada tingkatan masyarakat. Menurut Abdurrachman dalam Pamudji menyebutkan bahwa keberadaan bawahan atau kepengikutan karena ada beberapa hal, seperti :¹⁸

- (1) Adanya rasa patuh dan taat karena naluri dan nafsu;
- (2) Adanya rasa patuh dan taat karena tradisi dan adat;
- (3) Adanya rasa patuh dan taat karena agama dan budi nurani;
- (4) Adanya rasa patuh dan taat karena akal dan rasio;

Sedangkan untuk masyarakat Indonesia sebagian besar kepengikutannya masih melihat pada pemimpin sebagai suatu yang menjadi panutan yang dapat memberi contoh di dalam setiap aktifitasnya. Artinya, sebagian besar masyarakat masih berorientasi secara vertikal (ke atas). Keadaan tersebut menunjukkan seorang pemimpin harus dapat memberikan teladan, mempunyai wibawa dan mempunyai kecakapan mengajar dan kecakapan teknis. Karena dengan perilaku pemimpin yang dapat memberikan teladan, mempunyai wibawa dan mempunyai kecakapan maka pemimpin dapat mempengaruhi perilaku bawahan agar dapat digerakkan dan diarahkan ketujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Dari pernyataan di atas, maka seharusnya seorang pemimpin dapat mempengaruhi bawahannya dengan cara memberikan teladan, mempunyai wibawa dan mempunyai kecakapan di dalam menyelesaikan

permasalahan sehingga dapat meningkatkan semangat kerja pegawai.

b. Memotivasi

Robert L. Mathis dan Jackson mengartikan motivasi dengan suatu kehendak atau keinginan yang timbul dalam diri seseorang yang menyebabkan orang itu berbuat.¹⁹ Motivasi dalam organisasi kerja ditinjau dari peranannya ada 2 macam, yaitu motivasi positif dan motivasi negatif.

- 1) Yang pertama adalah motivasi yang menimbulkan harapan yang sifatnya menguntungkan atau menggembirakan bagi pegawai, misalnya gaji, fasilitas, karier, jaminan hari tua, jaminan kesehatan dan sebagainya.
- 2) Yang kedua adalah motivasi yang menimbulkan rasa takut, misalnya ancaman, tekanan, intimidasi dan sebagainya.²⁰

c. Pemberian Informasi

Menurut Yukl terjemahan Udaya mengatakan bahwa :

“Tujuan utama dari menginformasikan adalah untuk memudahkan pekerjaan dari orang lain yang tergantung kepada manajer tersebut sebagai suatu sumber informasi yang relevan. Sebagai tambahan, para pegawai yang selalu diberi informasi mengenai perkembangan - perkembangan penting dalam organisasi kemungkinan akan mempunyai kepuasan kerja yang lebih tinggi”²¹

Dengan demikian pemimpin merupakan pusat informasi yang sangat dibutuhkan untuk memudahkan bawahan melaksanakan tugas-tugasnya didalam mencapai tujuan organisasi secara efektif

¹⁹ Moenir HAS. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara. hlm 136

²⁰ *Ibid*, hlm 138

²¹ Yukl, G. A. 1989. *Perencanaan, Pengorganisasian, Pelaksanaan, dan Evaluasi Manajemen*. Jakarta : Bumi Aksara. hlm 136

dan efisien. Di samping itu informasi sangat dibutuhkan bawahan untuk dapat dimengerti dan dipahami tentang perkembangan atau bahkan sebaliknya kemacetan suatu organisasi. Oleh karena itu, informasi harus disampaikan dengan jelas dan tepat oleh pemimpin kepada bawahannya supaya informasi (pesan) yang disampaikan tersebut dapat diterima dengan jelas, baik dan dapat dimengerti.

Untuk memudahkan penyampaian informasi dari pimpinan kepada bawahan, maka pimpinan harus mempunyai banyak cara agar pesan atau informasi yang disampaikan dapat diterima dengan jelas dan dapat dimengerti. Adapun beberapa bentuk informasi yang biasa dilakukan oleh pimpinan birokrat, seperti menjawab sebuah permintaan informasi, menelpon seseorang untuk meneruskan kabar baru, mengadakan pertemuan untuk memberi penjelasan kepada anggota kelompok mengenai perkembangan - perkembangan baru, menulis memo dan laporan, mengirim pesan-pesan elektronik, menempatkan pesan-pesan pada papan bulletin, mendistribusi kan laporan berkala (*newsletter*) dan menyampaikan dokumen-dokumen tertulis atau laporan-laporan kepada orang-orang lain.

Melihat begitu penting dan strategisnya peranan informasi didalam setiap organisasi, maka perilaku pemimpin didalam melakukan monitor, membagikan atau menyampaikan informasi, dan menjadi inisiator bicara di luar organisasi harus dilakukan dengan

secara intensif, efektif dan efisien supaya dapat membantu dan memudahkan kepada yang menerima informasi atau pesan dimaksud.

d. Pengambilan Keputusan

Menurut Millet dalam Pamudji menyebutkan bahwa :
"Salah satu kemampuan pemimpin itu ialah kemampuan mengambil keputusan-keputusan".²²

Dan Minzberg dalam Thoha mengatakan bahwa : Manajer itu pada hakekatnya sebagian besar tugasnya dipergunakan secara penuh untuk memikirkan sistem pembuatan strategi organisasinya. Dengan mempergunakan kata-kata lain, manajer itu terlibat secara substansial di dalam setiap pembuatan keputusan organisasi.²³

Keterlibatannya ini disebabkan karena, secara otoritas dan formal manajer adalah satu-satunya yang diperbolehkan untuk memikirkan tindakan-tindakan yang penting atau yang baru dalam organisasinya.

Sebagai pusat informasi, manajer dapat memberikan jaminan atas keputusan yang terbaik, yang mencerminkan pengetahuan yang terbaru dan nilai-nilai organisasi. Dari peranan manajer atau pemimpin tersebut, maka pengambilan keputusan merupakan fungsi dari pemimpin yang tidak boleh tidak harus

²² Pamudhi, op.citm, Hlm 127

²³ Miftah Thoha., 1994, *Pembinaan Organisasi : Proses Diagnosa dan Intervensi*, Rajawali Press, Jakarta. Hlm 264-265

dilaksanakan. Dan dengan demikian, fungsi pengambilan keputusan dapat membedakan antara pemimpin dengan bawahan (pelaksana). Dimana fungsi tersebut menunjukkan bahwa pemimpin lebih berorientasi pada tugas-tugas yang mempergunakan pemikiran yang strategis untuk mengembangkan organisasi. Namun di dalam proses pengambilan keputusan, seorang pemimpin dapat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinannya.

Menurut Dharma dalam Thoha menyebutkan bahwa ada empat gaya dasar kepemimpinan dalam proses pembuatan keputusan, yaitu :²⁴

- 1) Perilaku pemimpin yang tinggi pengarahannya dan rendah dukungannya dirujuk sebagai "Instruksi", karena gaya ini dicirikan dengan komunikasi satu arah. Pemimpin memberikan batasan peranan pengikutnya dan memberitahu mereka tentang apa, bagaimana, bilamana dan dimana melaksanakan berbagai tugas. Inisiatif pemecahan masalah dan pembuatan masalah semata-mata dilakukan oleh pemimpin. Pemecahan masalah dan keputusan diumumkan, dan pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh pemimpin.
- 2) Perilaku pemimpin yang tinggi pengarahannya dan juga tinggi dukungannya dirujuk sebagai konsultasi, dalam menggunakan gaya ini pemimpin masih banyak memberikan pengarahannya

dan masih membuat hampir sama dengan keputusan, tetapi hal ini diikuti dengan meningkatkan banyak komunikasi dua arah dan perilaku mendukung, dengan berusaha mendengar perasaan pengikut tentang keputusan yang dibuat, serta ide-ide dan saran-saran mereka. Meskipun dukungan ditingkatkan, pengendalian (*control*) atas pengambilan keputusan tetap pada pemimpin.

- 3) Perilaku pemimpin yang tinggi dukungan dan rendah pengarahan dirujuk “partisipasi”, karena posisi kontrol atas pemecahan masalah dan pembuatan keputusan dipegang secara bergantian. Dengan menggunakan gaya 3 ini, pemimpin dan pengikut saling tukar menukar ide dalam pemecahan masalah dan pembuatan keputusan, komunikasi dua arah ditingkatkan, dan peranan pemimpin adalah secara aktif mendengar. Tanggung jawab pemecahan masalah dan pembuatan keputusan sebagian besar berada pada pihak pengikut. Hal ini sudah sewajarnya karena pengikut memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas.
- 4) Perilaku pemimpin yang rendah dukungan, rendah pengarahan dirujuk sebagai “delegasi” karena pemimpin mendiskusikan masalah bersama-sama dengan bawahan sehingga tercapai kesepakatan mengenai definisi masalah yang kemudian

kepada bawahan. Sekarang bawahanlah yang memiliki kontrol untuk memutuskan tentang bagaimana cara pelaksanaan tugas. Pemimpin memberikan kesempatan yang luas bagi bawahan untuk melaksanakan pertunjukan mereka sendiri karena mereka memiliki kemampuan dan keyakinan untuk memikul tanggung jawab dalam pengarahan perilaku mereka sendiri”

Dari pendapat tersebut di atas, menunjukkan keempat proses pengambilan keputusan tersebut dapat disusun bersama-sama dalam satu continuum yang terdiri dari tidak ada pengaruh oleh bawahan sampai pada adanya pengaruh dari bawahan di dalam proses pengambilan keputusan. Namun pada umumnya untuk memperoleh hasil keputusan dapat dilakukan bersama-sama dengan bawahan agar dapat mengakomodasikan kepentingan di dalam keputusan yang akan dihasilkan. Sehingga gaya kepemimpinan partisipatif merupakan gaya kepemimpinan yang paling tepat di dalam proses pengambilan keputusan, karena dengan perilaku pemimpin yang memilih gaya kepemimpinan partisipatif di dalam proses pengambilan keputusan, maka bawahan selalu akan dilibatkan di dalam proses pengambilan

3. Batas Daerah

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah dibentuk dengan Undang-Undang Pembentukan daerah, antara lain mencakup : nama, ibukota, cakupan wilayah, batas. Pasal 198 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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 pilar batas dan teridentifikasinya koordinat posisi pilar batas.

Di dalam UU No. 32/2004 mengatur penentuan dan penegasan batas wilayah baik di darat maupun di laut. Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

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 penegasan

ayat 2, wajib diterapkan prinsip geodesi. Jelas terlihat dalam hal ini bahwa peran surveyor geodesi sangat penting dalam penegasan batas daerah.²⁵

Secara teknis, aspek yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survei 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. Hal inilah yang mengakibatkan bergesernya batas antara DIY dan Jateng. Namun demikian, penggunaan unsur alam ini umumnya mudah diidentifikasi oleh masyarakat sekitar.

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.

²⁵ Arsana, I Made Andi. 2006. *Arti Penting Penegasan Batas Wilayah Antar Daerah*, artikel dalam

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

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.

Dengan adanya kejelasan batas daerah maka dapat mencegah terjadinya konflik batas daerah yang dapat menimbulkan korban harta, benda dan jiwa serta ekonomi biaya tinggi (*high cost economic*), tertatanya

lembaga pemerintahan pemerintahan berisikan optimal penyelenggaraan

fungsi pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembangunan daerah yang berjalan optimal dan terlaksananya penyaluran dana perimbangan (DAK) yang tidak menimbulkan konflik.

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 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 keadah penataan 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.

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

1. 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 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 198, yaitu:
 - a. Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud;
 - b. 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;

c. Keputusan sebagaimana dimaksud bersifat final.

2. 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 yg 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 utk menentukan hal tersebut, harus dikoordinasikan antara Provinsi dan Kabupaten yang berbatasan

Penegasan batas daerah dititik beratkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 2 ayat 1). Tentang penegasan batas daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

merupakan kegiatan penentuan batas secara pasti (*fixed boundary*) di lapangan, dengan sistim referensi nasional yang digunakan Datum Geodesi Nasional 1995. Batas daerah merupakan pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Batas daerah di darat merupakan pemisah wilayah administrasi pemerintahan antara daerah yang berbatasan berupa pilar batas di lapangan dan daftar koordinat di peta. Batas daerah di laut merupakan pemisah antara daerah yang berbatasan berupa garis khayal (imajiner) di laut dan daftar koordinat di peta yang dalam implementasinya merupakan batas kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut. Pelacakan batas daerah di darat merupakan kegiatan untuk menentukan letak batas di darat berdasarkan kesepakatan dan pemasangan tanda batas sementara. Penegasan batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan, penegasan batas dilakukan dalam rangka menentukan letak dan posisi batas secara pasti di lapangan sampai dengan penentuan titik koordinat batas. Penegasan batas daerah berpedoman pada batas-batas daerah yang ditetapkan dalam Undang-undang Pembentukan Daerah. Penegasan batas daerah di darat diwujudkan melalui tahapan penelitian dokumen pelacakan batas; pemasangan pilar batas; pengukuran dan penentuan posisi pilar batas; dan pembuatan peta batas. Tahapan penegasan batas daerah dilakukan dengan prinsip geodesi dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Penelitian dokumen meliputi: Peraturan Perundang-Undangan tentang

Pembentukan Daerah dan dokumen lainnya yang disepakati oleh daerah yang

bersangkutan. Kegiatan pelacakan batas daerah di lapangan meliputi penentuan titik-titik batas dan garis batas sementara di lapangan. Pengukuran situasi dilakukan sepanjang garis batas daerah selebar 100 m ke kiri dan 100 m ke kanan garis batas tersebut. Batas daerah yang ditegaskan dapat dinyatakan dalam bentuk bangunan fisik buatan manusia seperti: pilar, gapura, persil tanah, jalan dan atau batas alam seperti: watershed, sungai. 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.²⁶

²⁶ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Peranan Badan Pertanahan Nasional Dalam*

F. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara satu konsep dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsepsional yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
2. Fungsi Koordinasi adalah penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan
3. Penegasan Batas Daerah adalah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Adapun yang dimaksud dengan penegasan batas daerah adalah kegiatan penentuan batas secara pasti di lapangan.

G. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur. Adapun definisi operasional

Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul adalah:

1. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi penyelesaian batas daerah
 - a. Koordinasi penelitian dokumen batas daerah
 - b. Koordinasi pelacakan batas daerah
 - c. Koordinasi pemasangan pilar batas;
 - d. Koordinasi pembuatan peta batas.
2. Faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi
 - a. Wewenang dan tanggung jawab
 - b. Pengawasan dan observasi yang seksama
 - c. Kemudahan untuk menggunakan fasilitas efektif
 - d. Ketrampilan memanfaatkan kepemimpinan.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif, karena penelitian ini dipakai sebagai instrumen untuk :

- a. Mendeskripsikan pelaksanaan fungsi koordinasi Gubernur Pemerintah Provinsi DIY dalam proses menyelesaikan perselisihan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.
- b. Mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi

bukti otentik sebagai dasar penetapan batas wilayah Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²⁷

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta

3. Jenis Data

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara ataupun observasi
- b. Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, selain itu beberapa referensi yang masih terkait dengan penelitian ini.

- a. *Editing*, yaitu membuang data-data yang tidak perlu dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga mendapatkan data yang akurat.
- b. *Coding*, yaitu mengklasifikasikan data dan mendistribusikan data ke dalam kelompok masalah yang diteliti.
- c. Interpretasi, yaitu memberikan uraian rinci baik secara kualitatif maupun kuantitatif (numerik).

Adapun dalam berpikir atau perolehan data ini penulis menggunakan metode sebagai berikut :

- a. Deduktif, yaitu cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Induktif, yaitu cara berfikir dimulai dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.