

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sengketa perbatasan wilayah antar daerah merupakan hal yang sering terjadi di Indonesia. Hal ini menarik untuk diteliti karena persoalan perbatasan wilayah antara daerah meskipun sudah diatur oleh hukum dan dijamin oleh negara namun konflik perbatasan antara daerah yang bersengketa masih terus terjadi. Berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri, lebih dari sembilan puluh persen (90%) dari 458 kabupaten dan kota di Indonesia perbatasannya hingga kini belum pasti dan masih bermasalah. Saat ini hanya kurang dari 10 persen kabupaten/kota yang perbatasannya sudah pasti. Di antara jumlah tersebut terdapat 17 propinsi dan 52 kabupaten / kota yang terlibat sengketa perbatasan ([htt: //harian.com](http://harian.com)).

Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan **batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain**. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (3) peraturan yang sama mendefinisikan **penegasan batas daerah sebagai suatu kegiatan penentuan batas secara pasti di lapangan**. Secara lebih spesifik, Pasal 1 ayat (5) peraturan tersebut juga memuat ketentuan mengenai **batas daerah di darat sebagai pemisah wilayah**

**administrasi pemerintahan antara daerah yang berbatasan berupa pilar batas di lapangan dan daftar koordinat di peta.** Kepastian penentuan batas daerah ini tentu saja akan berpengaruh pada terselenggaranya suatu pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam kehidupan berbhineka dan berdemokrasi.

Jaminan terhadap perbatasan wilayah antar daerah telah diberikan oleh konstitusi negara Republik Indonesia pada BAB VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 18 ayat (1) yakni: **Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.** Ketentuan UUD 1945 ini mengamanatkan tentang kejelasan batas wilayah antara daerah yang turut memberi kontribusi bagi terselenggaranya pelayanan publik secara baik, sehingga masyarakat bisa merasakan dan menikmati pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 7 ayat (3) mengemukakan soal pentingnya kesepakatan antara daerah yang saling berbatasan wilayah untuk menentukan letak batas wilayahnya. Hal ini berarti bahwa, harus ada kesamaan persepsi yang didasarkan pada suatu kajian yang matang dalam menetapkan batas wilayah antar daerah. Penegasan terkait batas wilayah antar daerah tersebut kemudian

diatur kembali dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Penentuan yang tegas tentang batas daerah dilakukan untuk mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan.

Istilah "penentuan" memiliki pengertian yang berbeda dengan istilah "penegasan". Penentuan mengacu kepada penetapan batas di atas peta, sedangkan penegasan adalah penetapan titik-titik batas di lapangan. Dengan kata lain, penegasan adalah tindak lanjut dari penentuan batas. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat 1 Permendagri Nomor 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang mengatur bahwa **penegasan batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik aspek yuridis maupun fisik di lapangan.**

Penegasan batas darat meliputi beberapa langkah yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Sedangkan penegasan batas laut meliputi langkah langkah sebagai berikut, yakni penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar di titik acuan, penentuan titik awal dan garis dasar, pengukuran dan penentuan batas, dan pembuatan peta batas.

Ketentuan Pasal 20 Permendagri tersebut juga memberi kewenangan kepada Gubernur sebagai kepala daerah untuk memfasilitasi perselisihan batas antar daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Pengejawantaan ketentuan ini dapat diformulasikan oleh Gubernur dengan mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan ataupun keputusan. Berkaitan dengan perbatasan wilayah

antara Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai, dari sudut substansi yang hendak diatur, kewenangan Gubernur tersebut menjadi lebih tepat apabila dituangkan dalam bentuk peraturan dan bukan dalam bentuk surat keputusan.

Prioritas utama dalam mewujudkan pembangunan nasional adalah dengan melaksanakan pembangunan hukum nasional. Persyaratan yang perlu diperhatikan dalam membuat suatu produk hukum secara garis besar bersumber pada, a). Hukum adat, b). Hukum agama, c). Hukum Internasional (Azizy, 2002:171-172). Aspek-aspek dasar dalam membentuk suatu produk hukum perlu juga ditinjau yakni aspek filosofis (tujuannya), aspek yuridis (kesesuaian dan keharmonisan dengan produk hukum yang lain) dan aspek sosiologis (diterima oleh masyarakat). Bila dalam bentuk keputusan, perlu ditinjau juga asas-asas umum pemerintahan yang baik serta asas diskresi yang menjadi ciri khas pembuatan keputusan tata usaha negara.

Salah satu sengketa perbatasan wilayah antar daerah yang menarik bagi penulis untuk diteliti adalah sengketa perbatasan wilayah antar Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang sekarang wilayah perbatasan tersebut telah menjadi bagian daerah dari kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Manggarai yakni Kabupaten Manggarai Timur.

Perbatasan wilayah antara kedua kabupaten tersebut pada awalnya tidak mengalami persoalan. Sejarah mencatat bahwa titik batas *Onderafdeeling* (kabupaten) Ngada dan *Onderafdeeling* (kabupaten) Manggarai sejak berabad-abad yang lampau adalah mengikuti batas alam yakni mengikuti aliran Sungai

Wae Mokel dari arah selatan sampai Sangan Sipar di Laut Flores di utara, yakni melalui daerah **Sangan Wae Wira – Sangan Angga Waru – Alo Meze – Sangan Alo Rasan – Alo Kebhoular - Tengkel Wao – Maro Lalung – Alo Mola – Alo Wonon – Tiwu Selong Lawan – Tengkel Paten – Mata Wuwul – Buntang Gali – Mbong Maki – Tiwu Pau – Kubur Adang Guru – Balur – Wezang Dangka – Ame Limu – Kombong Liling – Tiwu Roang – Teong Toko – Watu Weri**. Fakta sejarah itu dibuktikan dengan pemasangan tugu titik batas kesepakatan antara Raja Riung sebagai pemimpin *landschaap bestuurs* Riung dan Raja Manggarai yang difasilitasi pemerintah kolonial Belanda (Data:PADMA Indonesia Tahun 2008).

Keadaan ini berlangsung hingga Indonesia merdeka bahkan sampai tahun 1958 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II Dalam Wilayah Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur, titik batas tersebut masih diakui. Kabupaten Ngada dibentuk dengan titik batasnya sesuai dengan batas wilayah ketiga *swapraja* (kecamatan) yakni *swapraja* Ngadha, *swapraja* Riung dan *swapraja* Nagekeo. Demikian pula batas dengan Kabupaten Ende dan Kabupaten Manggarai ditetapkan sesuai batas pada zaman pemerintahan kolonial Belanda (Data: PADMA Indonesia Tahun 2008).

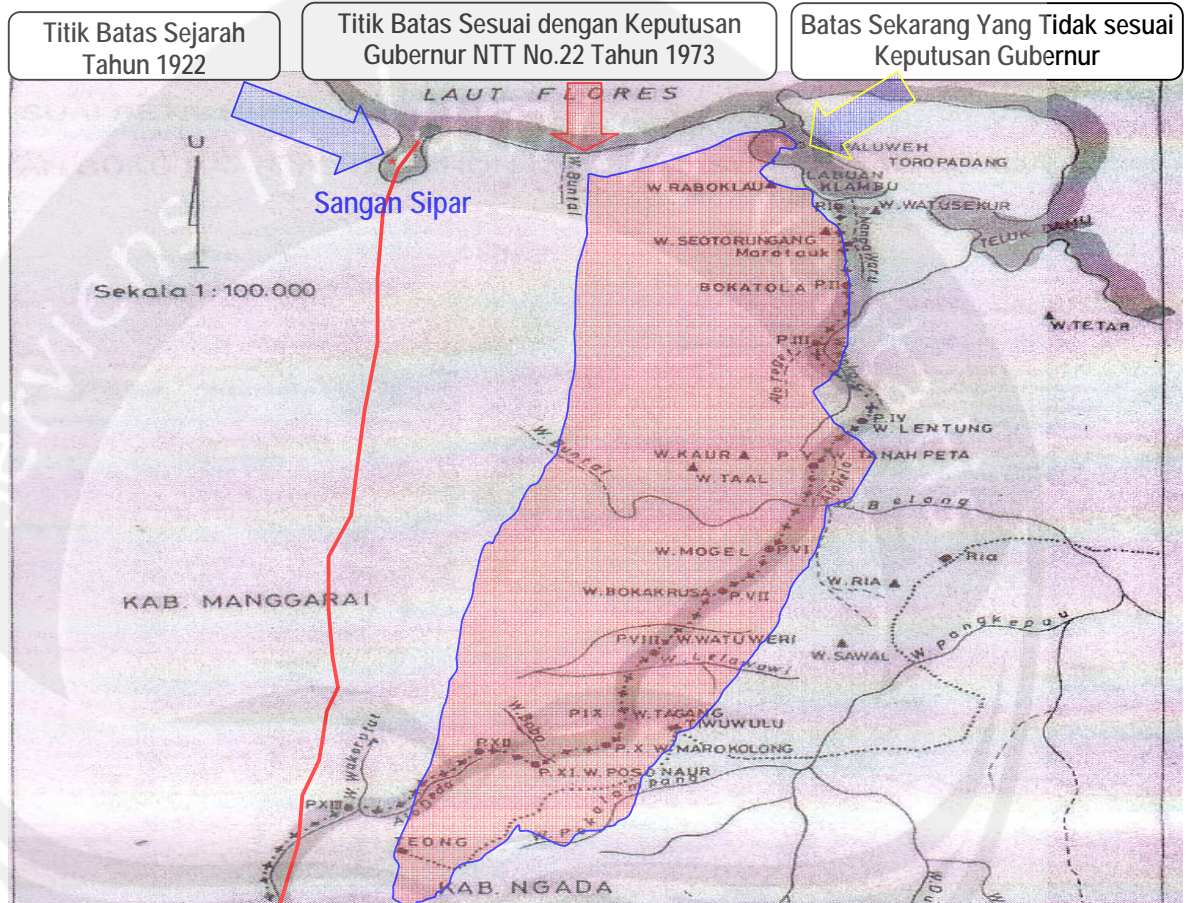
Sumber masalah perbatasan wilayah antara Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai adalah Surat Keputusan (SK) Gubernur Nusa Tenggara Timur (NTT) Nomor 22 Tahun 1973 tentang Penetapan Batas Kabupaten Manggarai dan Kabupaten Ngada yang ditanda tangani oleh Gubernur NTT

saat itu, El Tari. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut, titik batas yang semula di Sangan Sipar dipindahkan kurang lebih 28 Km ke arah timur, memasuki wilayah Kabupaten Ngada, tepatnya di Buntal sebagai titik batas paling utara. Dengan demikian, wilayah Kabupaten Ngada telah berkurang sejauh kurang lebih 28 Km dari Sangan Sipar.

Pelaksanaan putusan SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tersebut kemudian dilakukan dengan pemasangan tugu /titik /pilar batas antar Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai. Tim pemasang ternyata menetapkan tugu /titik /pilar batas yang bertentangan dengan SK Gubernur NTT itu sendiri. Tugu/titik/pilar batas tidak dipasang di Buntal, tetapi di Labuan Kelambu, memasuki kurang lebih 12 Km ke arah timur, wilayah Kabupaten Ngada yakni pusat perdagangan bahari Kecamatan Riung Kabupaten Ngada. Hal itu berarti melanggar SK Gubernur itu sendiri dan mencaplok 2 (dua) kali lebih wilayah Kabupaten Ngada berturut-turut sehingga Kabupaten Ngada kehilangan hak atas tanah dan segala isinya di wilayah Kabupaten Ngada seluas kurang lebih 40 km ke arah barat dengan perincian:

1. Mencaplok 28 km dari batas sejarah di Sangan Sipar ke Buntal melalui SK Gubernur NTT Nomor 22 tahun 1973;
2. Mencaplok kurang lebih 12 Km dari Buntal (batas menurut SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973) ke Labuan Kelambu di wilayah Kecamatan Riung Kabupaten Ngada oleh Aparat Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kabupaten Manggarai ketika mengeksekusi Keputusan Gubernur NTT dimaksud.

**PETA WILAYAH PERBATASAN  
DI DESA SAMBINASI ( KAWASAN BUNTAL )**



Karl Jaspers seorang filsuf eksistensial Jerman sebagaimana dikutip oleh Isidorus Lilidjawa (<http://isidoruslilijawa.blogspot.com>) mengartikan situasi batas sebagai situasi penuh ketidakpastian, ketegangan, ambruknya hidup di ambang kehancuran, kematian, sakit dan penderitaan. Warga masyarakat yang mendiami daerah perbatasan mengalami situasi seperti itu. Jadi menurut Jaspers, situasi batas merupakan situasi genting yang tak bisa

dihindari dimana eksistensi telah sampai pada batas pertaruhan habis-habisan dengan hidup.

Persoalan tapal batas antara Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai masih terus bergulir hingga saat ini. Sudah kurang lebih 40 tahun masyarakat dibiarkan untuk terus berada pada suatu kondisi ketidakpastian hidup apalagi soal jaminan terhadap keselamatan dan keamanan mereka. Upaya demi upaya telah mereka lakukan namun tidak ada dampak positif yang mereka rasakan. Hal ini dikarenakan oleh tidak adanya niat baik dari pihak yang berwenang untuk menyelesaikannya yang dalam hal ini pihak pemerintah Provinsi NTT. Benturan kepentingan politik turut membuat persoalan ini menjadi semakin sulit untuk diselesaikan (<http://www.padmaindo.org>).

Para pejabat dan pemerhati persoalan perbatasan ini kerap melontarkan pendapat dan gagasan terkait penyelesaian persoalan ini di media massa. Namun hingga saat ini, persoalan tapal batas kedua kabupaten yang bertetangga ini masih belum ada titik jelasnya. Rakyat di tapal batas sedang menanti dan terus menanti solusi apa yang bakal diambil Pemerintah Provinsi NTT selaku pihak yang berwenang menyelesaikan soal ini. Dengan terus berlalunya waktu tanpa adanya kepastian penyelesaian soal ini, maka sepertinya pemerintah sedang menghidupkan api dalam sekam bagi warga kedua kabupaten, Ngada dan Manggarai di tapal batas itu.

Beberapa saat lalu, pernah terjadi perselisihan di wilayah tapal batas tersebut. Puluhan anggota Suku Baar di Desa Sambinasi Kecamatan Riung memblokir jalan trans utara Flores, tepatnya antara Riung-Pota. Pemblokiran ini



dipicu masalah batas wilayah antara Kabupaten Manggarai dengan Kabupaten Ngada yang belum diselesaikan Pemerintah Provinsi NTT (PK,4/8/2007). Beberapa minggu kemudian, situasi panas itu terjadi lagi. Sebuah kapela di Riominsi terbakar. Pelakunya belum diketahui (PK,28/8/2007). Selain itu, kehadiran anggota TNI Kodim Manggarai sebanyak 30 orang dan Polres Manggarai 8 orang yang melakukan kegiatan TNI Manunggal dan membangun rumah salah seorang warga Manggarai di tapal batas itu sempat menimbulkan pertanyaan dan pernyataan yang memicu konflik dari warga Desa Benteng Tawa – Riung Barat (FP,8/9/2007 - PK,28/8/2007)

Dampak dari kondisi ini juga adalah hilangnya sebagian besar tanah ulayat suku Baar yang merupakan penduduk asli yang mendiami daerah perbatasan. Tanah ulayat mereka telah menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Manggarai Timur dan mereka dilarang untuk masuk dan menggarapnya. Hal ini kemudian menimbulkan aksi penolakan bahkan sampai terjadi konflik horizontal yakni Perang Tanding antar kelompok masyarakat Ngada di daerah perbatasan dengan kelompok masyarakat Manggarai yang mengolah dan merasa memiliki daerah perbatasan tersebut. Konflik terus terjadi namun protes dan penolakan titik batas oleh Masyarakat Ngada ini belum diselesaikan oleh Gubernur NTT hingga dikeluarkan Undang Undang Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Manggarai Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Berangkat dari suatu keprihatinan yang mendalam akan persoalan perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai, serta merasa

turut bertanggung jawab atas proses penyelesaiannya maka dengan ketekatan penuh penulis mencoba melakukan penelitian tesis dengan judul: TINJAUAN TERHADAP SURAT KEPUTUSAN GUBERNUR NUSA TENGGARA TIMUR NOMOR 22 TAHUN 1973 TENTANG PERBATASAN WILAYAH KABUPATEN NGADA DAN KABUPATEN MANGGARAI BERDASARKAN ASAS KEADILAN, KEMANFAATAN DAN KEPASTIAN HUKUM.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Terkait dengan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi rumusan masalahnya adalah: Apakah pengaturan perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai yang dimuat dalam Surat Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 22 Tahun 1973 sudah memenuhi asas keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum?

Untuk mendapatkan solusi permasalahan tersebut, maka perlu ditelaah hal-hal berikut:

1. Bagaimana prosedur pembentukan SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai?
2. Bagaimana implementasi SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai?
3. Langkah-langkah apa yang seharusnya dilakukan untuk menyelesaikan persoalan perbatasan wilayah antar Kabupaten Ngada dan Kabupaten

Manggarai yang kini telah menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Manggarai Timur?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mendeskripsikan, menjelaskan dan mengevaluasi pengaturan perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai yang dimuat dalam SK Gubernur NTT Nomor 22 tahun 1973, ditinjau dari asas keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hal tersebut dapat dijabarkan ke dalam beberapa poin berikut:

1. Mendeskripsikan, menjelaskan dan mengevaluasi prosedur pembentukan SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai.
2. Mendeskripsikan, menjelaskan dan mengevaluasi implementasi SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai.
3. Menemukan langkah-langkah yang seharusnya dilakukan untuk menyelesaikan persoalan perbatasan wilayah antar Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai yang kini telah menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Manggarai Timur.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya pada hukum ketatanegaraan, hukum perdata, hukum pidana dan lebih khusus lagi pada hukum yang berkaitan dengan perbatasan wilayah antara kabupaten atau kota.

##### **2. Manfaat Praktis**

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan solusi bagi pemerintah Provinsi NTT serta masyarakat Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai dalam menyelesaikan sengketa perbatasan tersebut. Selain itu, sekiranya penelitian ini dapat mengilhami pembentukan hukum yang menjamin keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia.

#### **1.5 Keaslian Penelitian**

Sepanjang pengetahuan penulis dan berdasarkan hasil penelusuran pustaka, belum ada yang melakukan penelitian dengan tema dan topik yang sama tentang Tinjauan terhadap Surat Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 22 Tahun 1973 tentang Perbatasan Wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai Timur.

Pernah ada penelitian yang dilakukan oleh Gerard Infandi pada tahun 2008 dengan judul: Peranan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam penyelesaian sengketa antara Kabupaten Biak dengan Kabupaten Supiori. Dalam penelitian tersebut Gerard Infandi mempertanyakan soal pelaksanaan peranan pemerintahan propinsi Papua dalam penyelesaian sengketa perbatasan wilayah antara Desa Duber, Kecamatan Biak Barat dengan Desa Doubo, Desa Syurdori dan Desa Waryesi yang terletak di Kecamatan Warsa.

Hasil penelitiannya Gerard Infandi menyimpulkan bahwa pemerintah Provinsi Papua belum menjalankan dengan baik peran dan fungsinya dalam menyelesaikan sengketa perbatasan wilayah antara Desa Duber, Kecamatan Biak Barat dengan Desa Doubo, Desa Syurdori dan Desa Waryesi yang terletak di Kecamatan Warsa.

Penulis berpendapat bahwa penelitian Gerard Infandi tersebut mengkaji soal fungsi dan tugas Pemerintah dengan substansi permasalahan serta lokasi penelitian yang berbeda dengan penelitian yang hendak penulis lakukan.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam tesis ini, dibagi dalam 5 (lima) bab dan tiap bab dibagi dalam beberapa sub bab, sebagai berikut:

### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini akan menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian dan Sistematika Penulisan.

## **Bab II Landasan Teori**

Bab ini berisikan dasar bahasan mengenai produk hukum yang berbentuk keputusan dan peraturan, dasar berlakunya norma hukum secara umum yakni dasar berlaku yuridis (*Juridische Gelding*) dasar berlaku secara sosiologis (*Sociologische Gelding*) Dasar berlaku filosofis (*Philosofische Gelding*) serta dasar berlaku Diskresi (untuk bentuk hukum keputusan), asas keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, dan teori-teori yang dapat membantu penulis dalam menjawab permasalahan penelitian yakni Teori Sejarah Hukum, Teori Sosiologi Hukum dan Teori Politik Hukum.

## **Bab III Metodologi Penelitian**

Bab ini memuat uraian berisikan Jenis penelitian, Pendekatan, Data yang dicari, Cara Mencari Data, Alat Penelitian, Lokasi Penelitian dan Analisis Hasil Penelitian.

## **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini penulis akan menganalisis dan mengevaluasi pengaturan hukum tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai Timur yang diatur dalam SK Gubernur NTT Nomor 22 tahun 1973, apakah telah memenuhi unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum atau tidak. Guna menjawab permasalahan tersebut maka akan dibagi menjadi 3 (tiga) hal yang berkaitan dengan permasalahan, yaitu:

1. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi prosedur pembentukan SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai.
2. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi implementasi SK Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973 tentang perbatasan wilayah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai.
3. Menemukan langkah-langkah yang seharusnya dilakukan untuk menyelesaikan persoalan perbatasan wilayah antar Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai yang kini telah menjadi bagian dari Kabupaten Manggarai Timur.

#### **Bab V Penutup**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran yang merupakan inti dari pembahasan masalah.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**