

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konflik Batas Wilayah

1. Pengertian Konflik

Robbin (1996:431) mengatakan konflik dalam organisasi disebut sebagai *the conflict paradoks*, yaitu bahwa pandangan dari sisi konflik dianggap dapat meningkatkan kinerja kelompok, tapi di sisi lain kebanyakan kelompok dan organisasi berusaha untuk meminimalisasi konflik, pandangan ini dibagi menjadi tiga bagian antara lain:

- a. Pandangan tradisional (*The Tradisional View*) pandangan ini menyatakan bahwa konflik itu hal buruk, sesuatu yang negatif, merugikan dan harus dihindari konflik disinonimkan dengan istilah *violence*, *destruction* dan *irrationality*. Konflik ini merupakan suatu hasil disfungsi akibat komunikasi yang buruk, kurang kepercayaan, keterbukaan, di antara orang-orang dan kegagalan manajer untuk tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi karyawan.
- b. Pandangan hubungan manusia (*The Human Relation View*). Pandangan ini menyatakan bahwa konflik dianggap sebagai suatu peristiwa yang wajar terjadi dalam kelompok atau organisasi. Konflik dianggap sebagai suatu yang tidak dapat dihindari karena di dalam kelompok atau organisasi pasti terjadi perbedaan pandangan atau pendapat antar anggota, oleh karena itu, konflik harus dijadikan sebagai suatu hal yang bermanfaat guna mendorong peningkatan kerja organisasi. Dengan kata lain, konflik harus

dijadikan sebagai motivasi untuk melakukan inovasi atau perubahan di dalam tubuh kelompok atau organisasi.

- c. Pandangan interaksionis (*The Interaction View*) pandangan ini cenderung mendorong suatu kelompok atau organisasi untuk terjadinya konflik. Hal ini disebabkan suatu organisasi yang kooperatif, tenang, damai, dan serasi cenderung menjadi statis, apatis, tidak aspiratif dan tidak inovatif. Oleh karena itu menurut pandangan ini, konflik perlu dipertahankan pada tingkat minimum secara berkelanjutan sehingga tiap anggota di dalam kelompok tersebut tetap semangat, kritis diri dan kreatif

Stoner dan Freeman (1989:392) membagi pandangan mengenai konflik menjadi dua bagian, yaitu pandangan tradisional (*Old View*) dan pandangan modern (*Current View*):

- a. Pandangan tradisional menganggap bahwa konflik dapat dihindari disebabkan konflik dapat mengacaukan organisasi atau mencegah pencapaian tujuan yang optimal. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang optimal, konflik harus dihilangkan. Konflik biasanya disebabkan oleh kesalahan manajer dalam merancang dan memimpin organisasi. Karena kesalahan ini, manajer sebagai pihak manajemen bertugas meminimalisasi konflik.
- b. Menurut pandangan modern konflik tidak dapat dihindari. Hal ini disebabkan banyak faktor, antara lain struktur organisasi, perbedaan tujuan, persepsi, nilai-nilai dan sebagainya. Konflik dapat mengurangi kinerja organisasi dalam berbagai tingkatan. Jika terjadi konflik, manajer

sebagai pihak manajemen bertugas mengelola konflik sehingga tercipta kinerja yang optimal untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Myers (1993:234), konflik dipahami berdasarkan dua sudut pandang, yaitu tradisional dan kontemporer:

- a. Dalam pandangan tradisional, konflik dianggap sebagai sesuatu yang buruk yang harus dihindari. Pandangan ini sangat menghindari konflik karena dinilai sebagai faktor penyebab pecahnya suatu kelompok atau organisasi. Bahkan sering kali konflik dikaitkan dengan kemarahan, agresivitas dan pertentangan baik secara fisik maupun dengan kata-kata kasar. Apabila telah terjadi konflik, pasti akan menimbulkan sikap emosi dari setiap orang di kelompok atau organisasi itu sehingga akan menimbulkan konflik yang lebih besar oleh karena itu menurut pandangan tradisional, konflik haruslah dihindari.
- b. Pandangan kontemporer mengenai konflik didasarkan pada anggapan bahwa konflik merupakan suatu yang tidak dapat dielakkan sebagai konsekuensi logis interaksi manusia namun, yang menjadi persoalan adalah bukan bagaimana meredam konflik, tapi bagaimana menanganinya secara tepat hingga tidak merusak hubungan antar pribadi bahkan merusak tujuan organisasi. Konflik dianggap sebagai suatu hal yang wajar di dalam organisasi konflik bukan di jadikan sebagai suatu hal yang destruktif melainkan menjadikan suatu hal yang konstruktif untuk membangun suatu organisasi tersebut, misalnya bagaimana cara peningkatan kinerja organisasi.

Konflik Menurut Peneliti Lainnya:

- a. Konflik terjadi karena adanya interaksi yang di sebut komunikasi. Hal ini di maksud apabila kita ingin mengetahui konflik berarti kita harus mengetahui kemampuan dan perilaku komunikasi. Semua konflik mengandung komunikasi, tapi tidak semua konflik berakar pada komunikasi yang buruk. Menurut Myers, jika komunikasi adalah suatu proses transaksi yang berupaya mempertemukan perbedaan individu secara bersama-sama untuk mencari kesamaan makna, maka dalam proses itu pasti ada konflik (1982:234). Konflik pun tidak hanya diungkapkan secara verbal tetapi juga diungkapkan secara non verbal seperti dalam raut muka, gerak badan yang ditunjukan dengan mengekspresikan pertentangan. (Stewart&Logan,1993:341). Konflik tidak selalu diidentifikasi sebagai terjadinya baku hantam antara dua pihak berseteru, tetapi juga diidentifikasi sebagai perang dingin antara dua pihak karena tidak diekspresikan langsung melalui kata-kata yang mengandung amarah.
- b. Konflik tidak selamanya berkonotasi buruk, tapi bisa menjadi sumber pengalaman positif (Stewart&Logan.1993-342). Hal ini dimaksudkan bahwa konflik dapat menjadi sarana pembelajaran dalam manajemen suatu kelompok atau organisasi. Konflik tidak selamanya membawa dampak buruk, tetapi juga memberikan pelajaran dan hikmah di balik adanya perseteruan pihak-pihak yang terkait. Pelajaran itu dapat berupa bagaimana cara menghindari konflik yang sama supaya tidak terulang

- a. kembali di masa yang akan datang dan bagaimana cara mengatasi konflik yang sama apabila sewaktu-waktu terjadi kembali.

2. Batas Wilayah

Dalam perspektif kajian ilmu hukum tidak dapat ditemukan literatur-literatur yang menjelaskan tentang persoalan batas wilayah terutama tentang batas antara daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Batas wilayah yang berhubungan dengan topik penelitian ini adalah “Upaya Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau dengan Kabupaten Labuhan Batu Selatan Provinsi Sumatera Utara” karena itu peneliti perlu untuk menelaah bermacam-macam teori yang berhubungan dengan kajian yang mungkin mempunyai arah tentang permasalahan yang ingin diteliti yaitu penyelesaian konflik batas wilayah.

Sebelum lebih jauh mengkaji mengenai persoalan konflik batas wilayah peneliti terlebih dahulu berupaya menemukan pengertian batas wilayah. Batas mempunyai arti yaitu pemisah sedangkan wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan aspek fungsional. Maka batas wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif atau aspek fungsional.

Batas wilayah secara umum berarti pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lainnya yang berada di suatu tempat tertentu.

Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006, "Batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lainnya. Pengertian batas wilayah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Permendagri Nomor 1 Tahun 2006 tersebut, menurut penulis dapat dijadikan acuan dalam rangka penulisan tesis ini.

Maka mengenai batas wilayah menjadi sebuah hal yang sangat penting bahkan perlu mendapatkan perhatian khusus dari semua pihak. Dikatakan demikian karena batas wilayah erat kaitannya dengan kedaulatan wilayah, baik itu wilayah negara ataupun daerah-daerah otonom yang saat ini banyak dipermasalahkan, bahkan menjadi konflik antara kabupaten/kota dan provinsi.

Menurut I Made Andi Arsana (dalam Sumaryo Joyosumarto.2013) secara teknis, aspek yang paling penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survey pemetaan. Hal yang harus diperhatikan dalam penentuan dan penegasan batas adalah jenis batas yang digunakan, teknologi yang dipilih terkait kualitas hasil yang diharapkan, serta partisipasi masyarakat yang secara langsung akan terkena dampak akibat adanya penegasan batas tersebut. Untuk wilayah yang berada di daratan 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 akan menjadi dinamis akibat perubahan bentang alam. Penentuan dengan satelit

terkait dengan kordinat titik batas, Permendagri juga sudah memberikan spesifikasi yang rinci. Ketelitian ini tentunya terkait dengan teknologi dan metode penentuan posisi yang digunakan. Penentuan posisi dengan *Global positioning System* (GPS) yaitu penentuan posisi dengan satelit, adalah salah satu yang direkomendasikan. Namun penggunaan GPS sendiri harus memperhatikan jenis dan metode pengukurannya untuk mendapatkan posisi dengan ketelitian yang disyaratkan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, mengatur bahwa penegasan batas daerah dapat diwujudkan dengan:

- a. Penelitian dokumen
- b. Pelacakan batas
- c. Pemasangan pilar batas
- d. Pengukuran dan penentuan posisi pilar batas
- e. Pembuatan peta batas
- f. Khusus penegasan batas daerah di laut juga dilakukan penentuan titik awal dan garis dasar.

Penegasan batas daerah ini dilakukan dengan prinsip geodesi dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Penelitian dokumen harus berpedoman kepada Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan dokumen yang telah disepakati oleh daerah yang bersangkutan. Penegasan batas daerah dilakukan oleh tim Penegasan Batas Daerah (TPBD), yang terdiri dari TPBD Tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, penegasan batas daerah dapat dinyatakan sebagai berikut:

- a. Dalam bentuk bangunan fisik buatan manusia yang berupa: pilar, gapura, persil tanah jalan atau batas alam seperti *warshed*, sungai dan dam
- b. Yang tidak dapat ditegaskan dalam suatu bentuk bangunan fisik berupa: danau dan tengah sungai dinyatakan dengan pilar acuan batas.

Pada dasarnya yang terjadi adalah bahwa aturan hukum di dalam penegasan persoalan batas daerah tidak dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, karena itu belum jelas, maka yang dapat dilakukan adalah dengan penggunaan bentuk-bentuk batas alam seperti sungai, *watershed*, garis pemisah air, danau dan dengan menggunakan bentuk-bentuk batas buatan seperti jalan, rel kereta api dan saluran irigasi. Keputusan penegasan batas daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri". Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 Permendagri Nomor 1 Tahun 2006.

Wilayah di perbatasan mempunyai nilai strategis untuk mendukung keberhasilan pembangunan nasional yang dapat dilihat dari karakteristik kegiatan yang ada di dalamnya yaitu memerlukan keseimbangan antara faktor peningkatan kesejahteraan dan faktor keamanan. Pembinaan terhadap warga masyarakat yang ada di perbatasan sangat diperlukan karena mereka termasuk kelompok marginal kondisi ini merupakan akibat rendahnya sumber daya manusia yang tidak terdidik. Maka tidak dapat dipungkiri bahwa kawasan

wilayah perbatasan cukup tinggi dan hal ini merupakan faktor penghambat dalam usaha memajukan peran serta masyarakat dalam membangun wilayah perbatasan.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang telah menjadi payung hukum yang lebih jelas kepada Pemerintah Daerah dalam rangka penyelesaian permasalahan konflik batas wilayah dan untuk dapat mendayagunakan potensi wilayah yang berada di daerah kawasan perbatasan tersebut.

B. Landasan Teori.

1. Konsep Negara Kesatuan

Negara kesatuan disebut juga sebagai negara unitaris yang ditinjau dari segi susunannya memang bersifat tunggal. Soehino (1980:224).

Dicey (1908:135). Mendefinisikan unitaris sebagai "*The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*". Maksudnya adalah negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara didalam negara.

Abu Daud Busroh (1990:64-65) mengutarakan bahwa:“ Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti yang terdapat dalam Negara federal, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara tidak ada negara didalam negara. Jadi dengan demikian, didalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan Pemerintahan. Pemerintah Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu didalam negara tersebut”.

C.F Strong (1966:84) mengatakan “*The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central goverment are unrestricted, or constitution of a,unitary state does notadmit of any other law-making body than the central one*”. Sehingga jika ada Pemerintah Daerah bukan berarti ada negara didalam negara. Pemerintah Pusat tetap mempunyai kekuasaan tertinggi dan adanya Pemerintah Daerah adalah termasuk bagian dari negara kesatuan itu sendiri. Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena didalam Negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Lebih lanjut Strong mengatakan ada dua ciri yang melekat pada negara kesatuan:

- a. *The supermacy of the central parliament* (Kekuasaan tertinggi dari pusat parlemen).
- b. *The absence of sibcidiary sovereign bodies* (Kekurangan kreatifitas/kegiatan tambahan dari penguasa)

Menurut Van Der Pot yang telah dikutip oleh Bagir Manan (2001:105) mengatakan bahwa dalam setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu Pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat Pemerintahan (*Single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan didaerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintah Pusat didaerah dikenal dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan Pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan Pemerintah tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (teritorial maupun fungsional)

Sugeng Istanto (1987:67). Mengatakan prinsip yang terkandung didalam negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Konsekuensi logisnya dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit Pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah Pemerintah Pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat.

Menurut Fred Isjwara yang dikutip oleh Ni'matul Huda(2010:10) mengatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh dibandingkan dengan Negara federal atau konfederasi. Dikarenakan

didalam Negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).

Lebih lanjut Van Apeldoorn (2000:24) mengatakan bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh Pemerintah Pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari Pemerintah Pusat. provinsi- provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintah sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud.

Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut dengan "wilayah" (*gebied*). Dengan kata lain, istilah "daerah" bermakna "bagian" atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan. Menurut Sri Soemantri (1981:52) adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat dari pada negara kesatuan.

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan Pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah

untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat dilihat pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi, “Kemudian dari pada itu untuk membentuk Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, maka berdasarkan pada rumusan tersebut terlihat dengan sangat jelas bahwa para *founding fathers* bangsa Indonesia sejak semula menghendaki bentuk negara yang melindungi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemilihan bentuk negara Indonesia menjadi Negara kesatuan. Negara kesatuan dipilih untuk mengatasi segenap paham golongan dan mengatasi segenap paham perorangan sehingga menurut “Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945” menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya.

Negara kesatuan Indonesia adalah instrumen yang mendasar untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) memusatkan kedaulatan dan Pemerintahannya pada satu kekuasaan yaitu di Pusat. Akan tetapi Indonesia juga mendesentralisasi kekuasaannya kepada daerah-daerah yang melingkupinya dengan tetap mempertahankan konsepsi Negara Kesatuan. Sehingga prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah adalah mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian dari NKRI.

Konsep yang dijelaskan diatas memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya. Sehingga masalah Otonomi Daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari negara dan meletakkan negara sebagai organisasi kekuasaan yang menampung kehendak daerah. Oleh karena itu keberadaan desentralisasi dalam NKRI menjadi penting untuk dilakukan karena sebagai wujud untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat yang mampu mengartikulasikan semua kepentingan masyarakat. Sehingga kebijakan desentralisasi yang menghasilkan adanya Otonomi Daerah ini harus dikelola dengan benar agar tujuan dari maksud yang diciptakan Pemerintah Daerah tidak melenceng.

2. Desentralisasi Dalam Wadah NKRI dan Negara Demokrasi

Disamping dilihat dari perspektif kekuasaan yang vertikal tersebut, adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum. Hal ini dikarenakan dengan desentralisasi dan otonomi daerah dengan sendirinya adanya pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut dalam negara hukum dan penganut paham konstitusionalisme. Hal ini dapat dikonfirmasi melalui ciri-ciri negara hukum, yang antara lain, menyebut ada tiga prinsip pokok, yaitu adanya:

- a. Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan antara Pemerintah dan rakyatnya.
- b. Adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

c. Adanya pemencaran kekuasaan negara dan Pemerintahan.

Jimly Asshiddiqie (2001:28) menyebutkan, Negara Indonesia adalah Negara hukum yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di Pemerintah Pusat, namun kewenangan (*authorithy*) Pemerintah Pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-undang Dasar dan Undang-Undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau peraturan yang bersifat *federalistis*. Ada dua ciri mutlak yang melekat dalam negara kesatuan yaitu Dekonsentrasi dan Desentralisasi. Desentralisi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah atau kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

Faisal Akbar Nasution (2003:45), lebih mempertegas bahwa desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan Pemerintah Daerah untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang khas (*spesifik*) sebagai urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lebih lanjut Pemerintah Pusat, yang selanjutnya lebih dikenal dengan otonomi daerah. Didalam otonomi daerah ini sebenarnya terdapat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan sebuah urusan Pemerintahan Daerah yang menerima

otonomi tersebut. Bahwa dapat dikatakan kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakikat isi otonomi.

Namun demikian kewenangan daerah dalam suatu Negara kesatuan seperti halnya Negara Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diberi kebebasan untuk menyelenggara Pemerintahan secara mandiri yang sesuai dengan otonomi daerah. Sedangkan dalam Pemerintahan Daerah Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti yaitu:

- a. Demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana caranya rakyat diikuti sertakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan.
- b. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis bangsa Indonesia.
- c. Demokrasi sebagai solusi teantative untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahirilah istilah musyawarah mufakat.

Dalam konteks itulah sejarah penyelenggaraan Pemerintah Republik Indonesia menunjukkan, bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan, bukan pula sekedar menampung

kenyataan Negara yang luas, penduduk banyak, dan beribu-ribu pulau. Akan tetapi otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dan bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.

Setya Retnani (2000:1), mengatakan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang didalamnya terkandung 3 (tiga) hal utama yaitu sebagai berikut:

- a. Pemberian tugas dan kewenangan untuk melaksanakan sesuatu yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah.
- b. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara pelaksanaan tugas tersebut.
- c. Dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Daerah.

Pada dasarnya tujuan otonomi daerah yaitu :

- a. Untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsur bangsa yang beragam didalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), khususnya meningkatkan keterlibatan serta partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan maupun implementasinya sehingga terwujud Pemerintah Daerah yang bersih, efisien, transparan, responsif dan akuntabel.

- b. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan masyarakat dalam proses Pemerintahan Daerah yang berkontributif terhadap tegaknya Pemerintah Pusat yang kokoh dan sah.
- c. Memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk memilih pemimpin mereka secara demokratis
- d. Membangun kesalingpercayaan antara masyarakat di satu pihak, dan antara masyarakat dengan Pemerintah di pihak lain.