

## PEMEKARAN DAERAH DAN KONFLIK KERUANGAN Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia

Djoko Harmantyo

Departemen Geografi, FMIPA, Universitas Indonesia, Depok 16424, Indonesia

E-mail: djokoharmantyo@yahoo.com

### Abstrak

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan UU RI nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hasil amandemen UU RI nomor 22 tahun 1999. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada PP nomor 129 tahun 2000. Sedangkan konflik keruangan (*spatial conflict*) adalah potensi konflik kewilayahan yang timbul akibat adanya garis batas yang membagi satu wilayah menjadi dua wilayah yang berbeda. Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah serta pemekaran daerah di Indonesia sebagai negara kepulauan daerah tropis, memiliki karakteristik tersendiri ditinjau dari besarnya jumlah penduduk yang tersebar tidak merata, keanekaragaman sosial budaya, sumberdaya alam, flora dan fauna serta keragaman fisik wilayah. Berdasarkan keragaman tersebut, dalam perspektif geografi, Indonesia memiliki potensi konflik kewilayahan yang tinggi. Berdasarkan studi awal yang bersifat deskriptif analisis dengan menggunakan model prediktif kuantitatif terhadap data periode tahun 1999 - 2005 terjadi pemekaran 148 daerah otonom baru (141 kabupaten/kota dan 7 propinsi) atau rata-rata bertambah 30 daerah otonom baru. Jumlah tersebut melebihi angka perkiraan hasil perhitungan yaitu sebanyak 460 kabupaten dan kota di bawah koordinasi 46 propinsi. Berdasarkan model segi enam Christaller, secara teoritis diperlukan paling tidak 2760 bentuk kerjasama antar daerah otonom yang saling berbatasan untuk mengantisipasi peluang terjadinya 2760 konflik kewilayahan (*spatial conflict*). Penataan kembali konsep desentralisasi dan pemekaran daerah serta instrument penilaian, terutama kejelasan penetapan batas wilayah, merupakan salah satu upaya untuk mengendalikan kebijakan otonomi daerah.

### Abstract

Area divergence is a process to establish new autonomous region by dividing formerly local authority entity. This process was driven by the Regional Autonomy Law no. 32, 2004 which ensure decentralization mechanism to occur from. Spatial conflict is a term of interregional conflicts that is potentially related to former administrative divided border line, which then will create border line dispute. This potential for any interregional relationship (including conflict) is a function neighbour number. According to an Internal Affairs report, thus recent phenomena of local divided authorities has been escalating in Indonesia. Since 1999-2005, there has been 148 new local autonomous governments or more than thirty new additional local autonomus government were born annually. There are two main questions arise from these issues (1) what is the ideal number of local autonomous government in Indonesia, and (2) what is the quantity of interregional relationship needed to relate spatial conflicts. Based on the central place theory and a spatial conflicts model the ideal number of autonomous districts in Indonesia is 460 of kabupaten/kota and 46 provinces. Theoretically, they need 2760 forms of interregional relationships or six relationship forms in each local government to eliminate the spatial conflict potentially. Rearrangement of regional autonomous policy focusing on the implementation of areal divergences shall be done as quickly as possible.

*Keywords: areal divergence, regional autonomy, decentralization, spatial conflict*

### 1. Pendahuluan

Dalam pidato kenegaraan di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) tanggal 23 Agustus 2006 Presiden Susilo Bambang Yudoyono menyatakan bahwa pemerintah perlu melakukan penataan

kembali konsep pemekaran daerah. Pernyataan tersebut didukung oleh fakta sebagian besar daerah pemekaran justru membebani keuangan Negara. Hasil survey lembaga penelitian juga menunjukkan lebih dari 80% daerah pemekaran belum dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat sehingga disimpulkan bahwa pelaksanaan pemekaran daerah belum mencapai tujuan otonomi daerah [1]. Di samping belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, di sisi lain pemekaran daerah justru menimbulkan konflik keruangan seperti yang terjadi di kabupaten Mamasa propinsi Sulawesi Barat, perebutan pulau Berhala antara propinsi Riau Kepulauan dan propinsi Jambi, perebutan salah satu pulau di kepulauan Seribu antara propinsi DKI Jakarta dan propinsi Banten. Berbagai persoalan tersebut merupakan sebagian permasalahan yang menyangkut pelaksanaan prinsip desentralisasi/otonomi dan pemekaran daerah.

Dalam strategi manajemen dikenal model desentralisasi dan model sentralisasi [2]. Ke dua model tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan masing masing. Sejak era reformasi, kegiatan pembangunan di Indonesia menerapkan model desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah, secara terbatas, dengan tetap menerapkan prinsip sentralisasi. Kebijakan tersebut diambil agar dapat mengakomodasi komitmen untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk menutup kemungkinan terjadinya disintegrasi.

Mengiringi dinamika politik yang berkembang sejak awal era reformasi khususnya berkaitan dengan diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 bermunculan keinginan berbagai daerah untuk memekarkan diri membentuk daerah otonom baru. Untuk itu pemerintah menerbitkan PP nomor 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Daerah yang mengatur antara lain tentang instrumen prosedural dan instrument persyaratan pemekaran daerah. Prosedur pengajuan usulan pemekaran melalui berbagai lembaga seperti DPR, DPD atau Pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri. Sebelum dibahas dan diputuskan bersama oleh DPR-RI dan Pemerintah, berkas usulan dibahas oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan diperiksa kelayakannya oleh Departemen Dalam Negeri berdasarkan berbagai indikator sebagai persyaratan pemekaran daerah. Persyaratan tersebut antara lain berkaitan dengan potensi SDA, ekonomi, sosial budaya, jumlah penduduk dan luas wilayah. Dua faktor terakhir menjadi bahasan utama terkait dengan judul tulisan ini.

Jumlah penduduk Indonesia menempati urutan ke empat terbesar di dunia. Di samping sebagai modal dasar, pola sebaran penduduk yang tidak merata menjadi faktor penghambat dalam pemerataan pembangunan wilayah yang menjadi tujuan otonomi daerah. Demikian pula faktor luas wilayah dianggap menentukan pencapaian tujuan otonomi daerah karena makin luas daerah otonom maka pelayanan publik pemerintah daerah akan makin tidak efisien. Oleh karena itu ke dua faktor tersebut memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan sebagai persyaratan dalam pemekaran daerah.

Dalam konteks pemekaran daerah, faktor jumlah penduduk dan luas wilayah tidak dapat dilepaskan dari persoalan karakteristik wilayahnya. Karakteristik wilayah Indonesia sebagai Negara kepulauan tropika terbesar di dunia memiliki keragaman kondisi fisik alam dan kondisi sosial budayanya.

Penduduk Indonesia terdiri dari beragam suku bangsa, adat istiadat, budaya, agama dan kepercayaannya. Ciri iklim tropis dengan penyinaran radiasi matahari sepanjang tahun merupakan faktor penting proses fotosintesa bagi tumbuhan dan proses metabolisme tubuh hewan maupun manusia. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menentukan berkembangnya keanekaragaman hayati di Indonesia.

Morfologi wilayah Indonesia tidak seluruhnya datar melainkan juga bergelombang dengan lereng yang landai sampai terjal. Wilayah dengan ciri tersebut menyebabkan tidak seluruh daratan di Indonesia memenuhi persyaratan sebagai lokasi untuk melakukan pembangunan, apalagi jika dikaitkan dengan eksistensi potensi bencana alam seperti erupsi gunung api, gempa bumi dan gelombang tsunami.

Dengan memperhatikan fakta di atas timbul pertanyaan, bagaimana konsep otonomi daerah khususnya pemekaran daerah diimplementasikan? Berapa jumlah ideal daerah otonom di Indonesia? Konflik kewilayahan seperti apa yang potensial terjadi akibat pembagian wilayah (areal divergence) seperti kasus pemekaran daerah dan bagaimana intensitasnya? Tulisan ini merupakan studi awal untuk mencari jawaban pertanyaan pertanyaan tersebut. Informasi yang dihasilkan dalam tulisan ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan dalam menata kembali prinsip desentralisasi dan otonomi daerah maupun pemekaran daerah sesuai dengan karakteristik wilayah Indonesia sebagai Negara kepulauan tropika.

## 2. Bahan dan Metode

Studi awal ini menggunakan teori yang berkaitan dengan geografi regional khususnya klasifikasi region, organisasi spasial dan batas wilayah (*territorial boundary*) menurut sintesa global dari Haggett [3], Sandy [4] dan beberapa referensi pustaka lainnya. Data tentang jumlah penduduk dan luas wilayah mengacu pada hasil studi Sandy [4] dan Biro Pusat Statistik (BPS) serta Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal).

Tulisan ini bertitik tolak dari permasalahan yang timbul dalam implementasi UU nomor 22 tahun 1999 yang diperbarui dengan UU nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau dikenal dengan UU Otonomi Daerah dan PP nomor 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Daerah. Permasalahan tersebut antara lain terjadinya konflik sosial dalam Pemilihan Kepala Daerah, konflik lingkungan akibat pencemaran dari sumber pencemar daerah tetangga dan yang mengemuka akhir akhir ini adalah perkembangan daerah pemekaran yang tidak sesuai harapan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan perkiraan ideal jumlah penduduk kabupaten/kota maka dapat dihitung jumlah kabupaten dan kota di Indonesia. Seiring dengan hal tersebut suatu daerah otonom akan terkait secara langsung dengan luas wilayahnya karena data kepadatan penduduk merupakan salah satu indikator penting dalam kegiatan pengembangan wilayah.

Di samping hal di atas, adanya fakta sebaran penduduk yang tidak merata dan kecenderungan proses perkembangan wilayah akibat tumbuhnya pusat-pusat kegiatan ekonomi digunakan sebagai pertimbangan dalam menetapkan daerah yang akan dimekarkan.

Teori territorial tension digunakan dalam menjelaskan berbagai potensi konflik keruangan dan akan dicoba dianalisis sumber konflik keruangan yang mungkin terjadi dalam persoalan pemekaran daerah khususnya dan konsep desentralisasi pada umumnya. Hasil perkiraan jumlah daerah otonom digunakan untuk menghitung jumlah potensi konflik keruangan yang mungkin terjadi dan jumlah kerjasama antar daerah otonom.

Akhirnya, dengan menggunakan metode komparatif berbagai hasil pengolahan data dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk menemukan jawaban pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan pada awal tulisan.

### **Apresiasi Teori**

Pada umumnya klasifikasi kota dapat disusun berdasarkan jumlah penduduknya seperti kota kecil (kurang dari 100.000 jiwa), kota besar (500.000 jiwa), kota metropolitan (1 juta jiwa), kota megalopolis (di atas 1 juta jiwa). Dalam studi ini untuk memudahkan perhitungan digunakan asumsi bahwa kondisi kabupaten/kota yang diharapkan di masa depan akan menjadi sebuah wilayah perkotaan dengan jumlah penduduk minimal 500.000 jiwa atau kira-kira 100.000 kepala keluarga (KK).

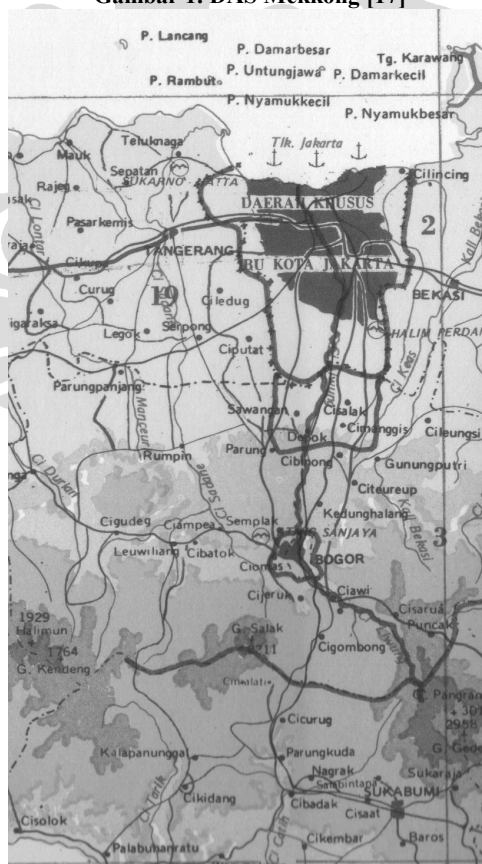
Asumsi di atas didasarkan fakta hasil penelitian perkembangan kota di Indonesia menunjukkan bahwa seiring dengan terjadinya peningkatan kegiatan ekonomi, suatu wilayah yang memiliki karakteristik pedesaan akan berkembang secara alamiah ke arah karakteristik perkotaan [5]. Suatu kota akan cenderung berkembang secara vertikal karena keterbatasan luas wilayah. Dampak perkembangan kota secara nyata dapat dilihat dari fenomena urban sprawl yang dialami kota Jakarta akibat terbatasnya luas wilayahnya sehingga menyebabkan munculnya kota-kota baru seperti kota Tangerang, kota Bekasi dan terakhir kota Depok.

Istilah wilayah memiliki dua pengertian yang berbeda yaitu, pertama, wilayah sebagai tujuan disebut sebagai wilayah obyektif dan kedua, wilayah sebagai sarana untuk mencapai tujuan disebut sebagai wilayah subyektif. Secara teoritis, wilayah obyektif akan memiliki lebih banyak persoalan dibanding dengan wilayah subyektif. Wilayah dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu wilayah formal (formal region) dan wilayah fungsional (functional atau nodal region) seperti dikemukakan oleh deBlij [6] dan Haggett [3]. Berkaitan dengan topik studi ini maka implementasi otonomi daerah dan pemekaran daerah cenderung merupakan pengwilayahan obyektif atau wilayah formal.

Konsep pengwilayahan berkaitan langsung dengan cara menarik garis untuk membagi suatu wilayah menjadi dua atau lebih. Penetapan wilayah obyektif/formal relatif lebih mudah karena pada umumnya didasarkan pada batas yang sudah ada yaitu batas administrasi. Pembentukan propinsi baru misalnya, apabila beberapa kabupaten memiliki kesepakatan yang sama sudah



Gambar 1. DAS Mekkong [17]



Gambar 2. DAS Ciliwung [18]

cukup untuk menarik batas wilayahnya. Demikian pula untuk kabupaten baru. Menurut PP nomor 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Daerah ditetapkan minimal ada tiga kabupaten untuk membentuk propinsi baru dan minimal tiga kecamatan untuk kabupaten baru.

Dalam kenyataannya seperti yang dikemukakan oleh Haggett [3] suatu wilayah ekosistem pada umumnya tidak ada hubungan linier dengan wilayah politik. Batas negara China, Laos, Vietnam, Thailand dan Kamboja terletak pada satu ekosistem sungai yaitu DAS Mekong (Gambar 1). Ekosistem DAS Ciliwung terbagi oleh wilayah kabupaten Bogor dan Cianjur di bagian hulu, Depok serta DKI Jakarta di bagian hilir (Gambar 2).

Daerah yang terletak di bagian hulu DAS memiliki posisi strategis dan sangat menentukan wilayah DAS di bawahnya. Kejadian banjir dan penurunan kualitas air di bagian hilir sangat dipengaruhi oleh kondisi DAS bagian hulu. Hal tersebut merupakan salah satu contoh dari konflik keruangan.

Interaksi penduduk antar negara (Gambar 1) atau antar daerah otonom (Gambar 2) dilakukan dengan melewati garis batas wilayah. Dalam kasus tertentu, batas politik yang diekspresikan dalam bentuk bangunan fisik seperti tembok Berlin pada saat Jerman masih terbagi dua, Jerman Barat dan Jerman Timur, dapat mencegah penduduk di sekitar batas tersebut untuk saling berinteraksi. Dalam kehidupan global yang bersifat *borderless* dewasa ini strategi “tembok Berlin” sudah tidak layak diterapkan.

Fenomena pemekaran daerah yang berkembang saat ini berbeda dengan pemekaran daerah sebelumnya yang dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa daerah tersebut memang secara nyata menunjukkan perkembangan. Sebagai contoh, Depok yang sebelumnya merupakan salah satu kecamatan di kabupaten Bogor, berubah dengan cepat menjadi daerah perkotaan akibat pesatnya pembangunan daerah tetangganya yaitu propinsi DKI Jakarta. Fenomena perkembangan wilayah perkotaan seperti di atas merupakan gejala umum hampir di seluruh kota-kota di dunia.

Kecenderungan laju pemekaran daerah saat ini perlu dukungan sistem kendali yang andal karena dikawatirkan dapat menjadi faktor pemicu disintegrasi. Pemekaran daerah dalam kerangka konsep otonomi tidak dapat dilepaskan dari esensi dan prinsip desentralisasi. Menurut Simon [2], prinsip desentralisasi mensyaratkan adanya dukungan pembiayaan yang lebih besar dibanding sistem sentralisasi. Di samping itu, dalam sistem desentralisasi diperlukan sistem kendali dari pemerintah pusat yang dilakukan secara ketat. Dwiyanto [1] menjelaskan berbagai kelemahan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah berdasarkan hasil observasi pada awal implementasinya di Indonesia.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, pemekaran daerah akan menghadapi masalah bagaimana menetapkan garis batas antar dua sistem wilayah. Menurut Haggett [3] batas teritorial antar Negara di dunia dapat merupakan garis batas daerah aliran sungai (DAS), garis median yang membagi permukaan sungai dan danau maupun laut dan, dapat merupakan garis semu berdasarkan koordinat lintang dan bujur.

Berdasarkan sintesa berbagai fenomena yang terjadi di dunia Haggett [3] mengemukakan model Hipotetika yang menjelaskan 12 jenis sumber konflik antar Negara berdasarkan batas teritorialnya. Hasil sintesa tersebut dicoba diterapkan pada skala nasional baik antar propinsi maupun antar kabupaten/kota yang bertetangga di Indonesia sebagai salah satu pertimbangan dalam implementasi konsep pemekaran daerah.

### 3. Hasil Pembahasan

#### 3.1. Jumlah penduduk, jumlah daerah otonom dan luas wilayah

Jumlah penduduk Indonesia setiap tahun mengalami peningkatan dengan laju yang cukup tinggi. Jumlah penduduk 15 tahun sebelum Indonesia merdeka sekitar 60 juta jiwa menjadi 97 juta jiwa 30 tahun kemudian. Berturut-turut pada tahun 1971, 1981 dan 2005 menjadi 119 juta jiwa, 147 juta jiwa dan 230 juta jiwa [4,7]. Dengan menggunakan ukuran jumlah penduduk sebuah kota sebanyak 500.000 jiwa secara teoritis pada tahun 2005 wilayah Indonesia dapat dibagi dalam 460 daerah otonom (kabupaten dan kota). Angka tersebut akan bertahan paling tidak sampai tahun 2050, dengan asumsi masing-masing daerah otonom tersebut berkembang secara merata menjadi kota metropolitan dengan jumlah penduduk mendekati angka satu juta jiwa.

Jumlah penduduk minimal sebagai persyaratan pemekaran daerah otonom tingkat kabupaten dan kota dipandang lebih realistis dibanding dengan menggunakan jumlah kecamatan seperti diatur dalam PP nomor 129 tahun 2000. Hasil kajian terhadap 24 daerah otonom baru hasil pemekaran tahun 2003-2004 dapat ditunjukkan bahwa hanya dua daerah otonom

(8%) memiliki jumlah penduduk di atas 500.000 jiwa, delapan daerah otonom (33%) berpenduduk di bawah 100.000 jiwa (satu di antaranya hanya berpenduduk 11.000 jiwa), sedang daerah otonom lainnya (69%) berpenduduk antara 100.000 – 500.000 jiwa. Fakta tersebut diduga memberikan kontribusi terhadap rendahnya pencapaian tujuan otonomi daerah.

Luas daratan Indonesia [4] terdiri dari wilayah daratan dengan ketinggian antara 0-25 mdpl (28%), antara 26-100 mdpl (24%), antara 101-500 mdpl (23%), antara 501-1000 mdpl (16%) dan dengan ketinggian di atas 1000 mdpl (9%). Fakta tersebut memperlihatkan bahwa luas daratan Indonesia yang relatif paling baik untuk pengembangan permukiman perkotaan (di luar kehutanan, perikanan, pariwisata dan beberapa jenis perkebunan) hanya sekitar 50% yaitu pada wilayah dengan ketinggian kurang dari 100 mdpl [8].

Berdasarkan hasil perkiraan jumlah ideal daerah otonom sebanyak 460 kabupaten dan kota maka secara rata rata satu kabupaten/kota akan memiliki wilayah daratan rata rata seluas 4150 km<sup>2</sup> atau rata rata efektif seluas 2075 km<sup>2</sup>. Penerapan persyaratan luas wilayah menurut PP nomor 129 tahun 2000 terhadap jumlah daerah otonom hasil pemekaran menghasilkan data luas daerah otonom baru yang beragam yaitu 13% memiliki luas di atas 4150 km<sup>2</sup>, 8% memiliki luas 260 km<sup>2</sup>, 50% memiliki luas 1000-4000 km<sup>2</sup> dan 29% memiliki luas antara 300-1000 km<sup>2</sup> [9].

Dari segi luas wilayah, kurang dari 50% jumlah daerah pemekaran yang memenuhi kriteria ideal, 37% di bawah ideal dan 13% di atas ideal. Hal ini akan menimbulkan implikasi terhadap (1) efektifitas pencapaian tujuan otonomi daerah bagi daerah otonom yang sangat luas dan (2) daerah otonom yang luasnya relatif sempit akan menghadapi persoalan keterbatasan tanah dibanding dengan kecepatan pengembangan wilayahnya.

### 3.2. Potensi konflik keruangan

Mengutip isi pidato Presiden di depan Sidang Paripurna khusus DPD-RI tanggal 23 Agustus 2006, jumlah daerah otonom baru hasil pemekaran sejak diundangkannya UU nomor 22 tahun 1999 hingga berlakunya UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah terbentuk 114 kabupaten baru, 27 kota baru dan 7 propinsi baru atau rata rata setiap tahun bertambah sekitar 30 daerah otonom baru hasil pemekaran. Dengan demikian pada tahun 2005 wilayah Indonesia terbagi dalam 380 kabupaten dan 94 kota atau 474 daerah otonom. dan 33 propinsi. Angka tersebut sudah melampaui hasil perkiraan jumlah ideal hasil perhitungan.

Seiring dengan pesatnya laju pemekaran daerah seperti di atas, pada saat yang sama berkembang fenomena penggabungan beberapa daerah otonom seperti rencana pembentukan kota megalopolis Jabodetabekjur. Salah satu faktor yang menyebabkan hal tersebut adalah karena terbatasnya luas wilayah propinsi DKI Jakarta dalam mengakomodasi pesatnya perkembangan kota. Di masa depan, kota kota besar di Indonesia seperti Surabaya, Semarang dan Medan memiliki peluang terjadinya proses penggabungan dengan daerah otonom di sekitarnya membentuk kota megalopolis. Oleh karena itu, adanya fenomena perkembangan wilayah perkotaan tersebut dapat dijadikan pertimbangan untuk menyempurnakan instrumen kebijakan pemekaran daerah di masa datang.

Pemekaran daerah tidak dapat dilepaskan dari persoalan menarik garis batas wilayah. Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Salah satu aspek adalah konflik keruangan. Dalam tataran Negara, batas wilayah teritorial Negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (*sovereignty right*). Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran daerah. Garis batas menunjukkan kedaulatan dan hak berdaulat dalam lingkup tugas dan kewajiban yang diatur dalam undang undang.

Penetapan garis batas wilayah, baik pada tataran internasional, nasional maupun lokal memerlukan perangkat aturan yang dituangkan dalam undang undang. Sebagai contoh, UNCLOS (*United Nation Conference on Law Of the Sea*) menetapkan ketentuan Hukum Laut antara lain batas laut suatu Negara, yang harus dilaksanakan oleh semua Negara kepulauan di dunia. Dalam ketentuan tersebut diatur 12 mil dari pulau terluar sebagai batas kedaulatan Negara, 200 mil merupakan Zona Eksklusif Ekonomi dan di luar itu ada zona tambahan [10,11].

Berdasarkan hasil evaluasi Depdagri [9] ditemukan 79% daerah pemekaran belum memiliki batas wilayah yang jelas. Hal ini berarti bahwa potensi konflik keruangan akibat garis batas wilayah yang belum jelas antar daerah otonom di Indonesia relatif tinggi. Daerah daerah otonom tersebut sebagian besar tersebar pada propinsi propinsi yang memiliki wilayah paling luas dengan kepadatan penduduk rendah seperti di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua.

Suatu daerah otonom baik propinsi atau kabupaten yang hanya memiliki batas laut dengan tetangganya, seperti propinsi Bali, memiliki sumber potensi konflik keruangan relatif kecil sehingga secara relatif memiliki peluang keberhasilan

lebih besar dalam pelaksanaan otonomi daerah karena intensitas interaksi keruangan relatif lebih terbatas dibanding interaksi yang melewati garis batas daratan. Bandingkan dengan propinsi DKI Jakarta yang memiliki garis batas darat dengan propinsi Banten dan propinsi Jawa Barat.

Berdasarkan uraian singkat tentang sumber konflik yang potensial terjadi dalam konteks pemekaran daerah, diperlukan strategi khusus untuk mencegah atau mengurangi intensitasnya. Secara teoritis, jika memiliki satu tetangga maka perlu mempersiapkan satu satuan enersi khusus untuk mengantisipasi timbulnya konflik. Semakin banyak memiliki tetangga yang berbatasan langsung semakin banyak alokasi enersi yang harus disiapkan dalam intensitas yang beragam. Semakin banyak tetangga yang memiliki keragaman tinggi maka diperlukan enersi semakin banyak.

Dengan asumsi pola pembagian daerah otonom mengikuti model segi enam hexagon dari Christaller yang berarti setiap daerah otonom secara rata rata memiliki enam daerah tetangga, berdasarkan perkiraan jumlah 460 kabupaten/kota maka masing masing daerah otonom memerlukan kerjasama dengan enam tetangganya atau secara keseluruhan menghasilkan 2760 bentuk kerjasama.

Kerjasama tersebut di atas untuk menangani satu jenis sumber konflik keruangan misalnya garis batas pengelolaan wilayah DAS. Menurut model Hipotetika dari Haggett [3] sumber konflik keruangan dapat terbentuk dari 12 sumber konflik. Dengan demikian jumlah konflik keruangan yang potensial terjadi di Indonesia dalam era otonomi daerah adalah minimal sebanyak 2760 dari satu sumber konflik.

Pentingnya garis batas wilayah yang jelas dari segi hukum dan teknis, sebagai batas sistem wilayah pembangunan, di samping dapat mengurangi potensi konflik juga dapat digunakan sebagai alat ukur kinerja kepala daerah dalam mengembangkan daerahnya. Penilaian keberhasilan kepala daerah dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan indikator kualitas lingkungan, penggunaan tanah, ketersediaan data dasar yang lengkap, baik data spasial maupun data non-spasial maupun pencapaian peningkatan indikator ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan.

#### 4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan terhadap data melalui metode dan asumsi yang digunakan maka beberapa kesimpulan dari studi awal ini adalah: 1) Jumlah ideal daerah otonom di Indonesia adalah 460 kabupaten dan kota dalam 46 propinsi, jumlah potensi konflik keruangan dan jumlah kerjasama antar daerah otonom minimal sebanyak 2760 jenis. Secara teoritis paling tidak setiap daerah otonom menyiapkan rata rata enam program kerjasama regional untuk mengatasi satu dari 12 sumber konflik keruangan; 2) Semakin banyak daerah pemekaran, semakin banyak potensi konflik keruangan karena jumlah garis batas antar wilayah sebagai sumber konflik jumlahnya semakin banyak. Saat ini jumlah daerah otonom sudah mendekati angka 500 kabupaten/kota; 3) Karakteristik wilayah Indonesia memiliki dua jenis garis batas yaitu batas darat dan batas laut. Garis batas darat lebih potensial untuk terjadinya konflik keruangan; 4) Di samping faktor jumlah penduduk dan luas wilayah, garis batas wilayah merupakan faktor penting sebagai pertimbangan dalam penyempurnaan instrumen dan persyaratan pemekaran daerah terutama dalam mengantisipasi timbulnya konflik keruangan.

#### Daftar Acuan

- [1] A. Dwiyanto (Editor). Laporan Penelitian. World Bank – PSKEK - UGM. Yogyakarta. 2003.
- [2] E. Simon. In: Distributed Information Systems. McGraw Hill Co. London, 1996.
- [3] P. Haggett. In: Geography. A Global Sythesis, First Publ. Prentice Hall. England, 2001.
- [4] IM. Sandy. Dalam: Republik Indonesia. Geografi Regional. Jurusan Geografi FMIPA-UI, Jakarta, 1996.
- [5] RP. Tambunan. Disertasi Doktor. Program Studi Ilmu Lingkungan UI, Jakarta, 2004.
- [6] HJ. deBlij, et all. In: Geography. Regions and Concepts. John Wiley and Son Inc. Canada, 1992.
- [7] Anon. Laporan Tahunan BPS, Jakarta, 2005.
- [8] H. Kartono, S. Rahardjo, IM Sandy. Dalam: Esensi Pembangunan Wilayah dan Penggunaan Tanah Berencana, Jurusan Geografi FMIPA-UI, Jakarta, 1989
- [9] Anon. Laporan Evaluasi Daerah Pemekaran. Depdagri. Jakarta, 2005.
- [10] EP. Utomo (editor). In: Maritime Boundaries. Proc. Nat. Workshop, LIPI, Bandung, 2004.
- [11] D. Harmantyo. In: A Preliminary Study On The Problem Of Indonesia Territorial Boundaries. Indonesian Journal of Geography. Vol. 38, Number 2, December 2006. Fac. Of Geography, Gadjah Mada Univ. Yogyakarta, Indonesia.

- [12] R.Haryadi (Editor): Kawasan Perbatasan. Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara dan Indonesia. Proc. Seminar. Bappenas, Jakarta, 2004
- [13] RJ. Johnston, et all. In: Geographies of Global Change. Remapping the World. Blackwell Publ. .Co. Oxford, UK, 2002.
- [14] CL.Sien, In: Southeast Asia Transformed. A Geography of Change. ISEAS, .Singapore, 2002.
- [15] Anon., Undang-Undang Otonomi Daerah.Pustaka Pelajar.Yogyakarta, 2005.
- [16] Anon., Peta Indonesia. Bakosurtanal. Jakarta, 2005.
- [17] The Oxford World Atlas. Oxford University Press, Grolier International, Inc, 1996.
- [18] IM. Sandy, Dalam: Atlas Republik Indonesia, Jurusan Geografi FMIPA-UI, Jakarta, 1995.

