

**PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH DI PROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
(Studi Sengketa Antara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman)**

TESIS



oleh:

AKHMAD SHOFWAN ANNAZIRI

11912652

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2013

**PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH DI PROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

(Studi Sengketa Antara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman)

TESIS

Oleh:

AKHMAD SHOFWAN ANNAZIRI

Nomor Mahasiswa : 11.912.652
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
ke Dewan Penguji dalam ujian tesis

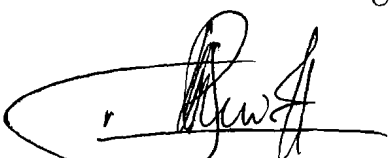
Pembimbing



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal 13 Januari 2013

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal 13 Januari 2013

**PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH DI PROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

(Studi Sengketa Antara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman)

TESIS

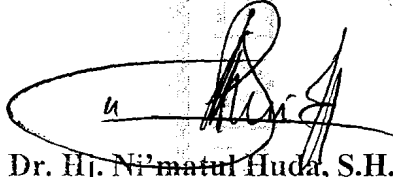
Oleh:

AKHMAD SHOFWAN ANNAZIRI

Nomor Mahasiswa : 11.912.652
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dalam Ujian Pendadaran Tesis
pada hari Sabtu tanggal 02 Februari 2013 dan dinyatakan **LULUS**

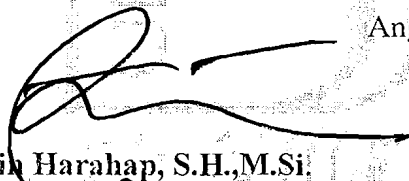
Tim Penguji,
Ketua,



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 02 Februari 2013

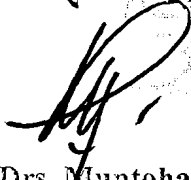
Anggota,



H. Zairih Harahap, S.H., M.Si.

Tanggal 02 Februari 2013

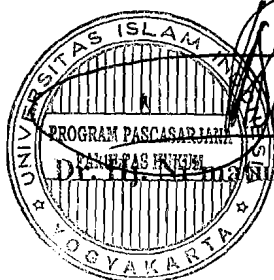
Anggota,



Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanggal 02 Februari 2013

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal 02 Februari 2013

**“PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH DI PROVINSI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**

(Studi Sengketa Antara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman)

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberi keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti karya ini adalah bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 13 Januari 2013

AKHMAD SHOFWAN ANNAZIRI

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirobbil'alamin puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat-Nya, sehingga Tugas Akhir Tesis dengan judul **“PENGATURAN SENGKETA BATAS WILAYAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS SENGKETA BATAS WILAYAH KOTA YOGYAKARTA DAN KABUPATEN SLEMAN)”** dapat diselesaikan.

Adapun penyusunan Tugas Akhir Tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Master di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Berkat bimbingan dan sumbangan pemikiran yang telah diberikan oleh berbagai pihak atas perhatian dan partisipasi, baik itu berbentuk opini, saran dan nasihat yang kesemuanya itu telah membantu penulis dalam melalui semua kesulitan sehingga dapat menyelesaikan Tugas Akhir Tesis dengan baik.

Dalam kesempatan ini penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyusunan Tugas Akhir Tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung kepada:

1. Ayahanda Drs. H. Ismail Musa, Ibunda Hj. Darwina Umar, selaku orang tua yang senantiasa mendoakan kebahagiaan dan kesuksesan anak-anaknya didunia dan akhirat.

2. Abang dan adik-adikku tercinta: Darma Adryan Ismail SH., Arini Qhisti Aulia Ismail SE., Sharah Rifki Adini Ismail dan Muhammad Izdihari Ashrofi Ismail dan seluruh keluargaku tercinta yang telah banyak memberikan bantuan moril dan materiil.
3. Alm. Ibu Hj. Nurmadiyah Umar, SH., tanteku tersayang yang semasa hidupnya sudah memberikan dukungan baik moril maupun materiil, semoga semua amal ibadah beliau diterima disisi Allah SWT.
4. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu, memberikan petunjuk dalam penulisan, meluangkan waktu untuk menguji, memberikan bimbingan, saran, dan bantuan sehingga Tugas Akhir Skripsi ini dapat diselesaikan pada waktunya.
5. Seluruh staf dan pegawai di Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi DIY yang banyak membantu ketika penulis melakukan penelitian.
6. Bapak dan Ibu Dosen beserta seluruh Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dengan rendah hati penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran bagi penyempurnaan Tugas Akhir Tesis ini, sehingga berguna bagi penulisan selanjutnya.

Akhir kata, semoga Tugas Akhir Tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Ketatanegaraan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 26 Januari 2013

AKHMAD SHOFWAN ANNAZIRI

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINIL.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Landasan Teori.....	5
E. Metode Penelitian.....	19
BAB II TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI	
INDONESIA.....	21
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	21
B. Asas-Asas Pemerintah Daerah.....	30
C. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	36
D. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	43
E. Sengketa Batas Wilayah.....	47

BAB III	PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS SENGGKETA BATAS WILAYAH KOTA YOGYAKARTA DAN KABUPATEN SLEMAN).....	50
	A. Penetapan Batas Wilayah.....	50
	B. Latar Belakang Sengketa Batas Wilayah Antara Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman.....	55
	C. Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman.....	61
BAB IV	PENUTUP.....	80
	A. Kesimpulan.....	80
	B. Saran.....	81

DAFTAR PUSTAKA

PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS SENGGKETA BATAS WILAYAH KOTA YOGYAKARTA DAN KABUPATEN SLEMAN)

ABSTRAK

Salah satu masalah belum dicapainya kesepakatan mengenai titik-titik batas antara kedua daerah ini terutama menyangkut bagian wilayah yang mungkin dianggap memiliki nilai strategis oleh kedua belah pihak. Persoalan yang terjadi bukan sekedar persoalan teknis mengaplikasikan batas yuridis dari undang-undang pembentukan daerah ke bentuk fisik lapangan, namun tentunya lebih kompleks dari hal tersebut, sehingga kesepakatan antara kedua pihak belum dapat tercapai hingga sekarang. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang sengketa batas wilayah tersebut Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman dan penyelesaian sengketa batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah. Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan. Latar belakang sengketa batas wilayah tersebut Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman adalah dikeluarkannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi DIY nomor 35-550.2-34-2003 tanggal 20 September 2003 yang isinya memberikan HGB kepada Yayasan Panti Rapih berkedudukan di Yogyakarta untuk jangka waktu 30 tahun berakhir tahun 2033, atas sebidang tanah seluas 3.8442 m². Namun hal tersebut menimbulkan kejanggalan, karena Perpanjangan HGB tidak sesuai dengan Keputusan-keputusan terdahulu dalam hal keluasannya, HGB yang terdahulu seluas 60.440 m², akan tetapi perpanjangan yang diberikan selama 30 tahun hanya seluas 38.442 m², sehingga ada sisa keluasan yang 21.998 m². Penyelesaian sengketa batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman antara lain dilakukan dengan mengadakan Koordinasi/Rapat-rapat di Kabupaten Sleman difasilitasi oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kemudian masing-masing daerah menandatangani Berita Acara Kesepakatan Penegasan Batas Daerah dan Peta Gabungan Koridor sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sampai dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta guna mempertegas batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Isi Musyawarah Wilayah III Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) yang dihadiri 23 walikota maupun wakilnya di Kota Cirebon, 30 September 2004 bersepakat menyampaikan permasalahan batas wilayah daerah yang seringkali menjadi pemicu konflik antar pemerintah daerah yang saling bertetangga ke Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah sering bersitegang dalam pembahasan batas wilayah.¹ Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri (2006), Sodjuangun Situmorang, juga mengemukakan banyaknya persoalan batas wilayah administrasi di era otonomi daerah.² Hal tersebut mencerminkan sebuah gambaran persoalan batas daerah yang faktual, banyak dirasakan daerah-daerah di Indonesia semenjak era otonomi daerah.

Sejak berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999, Indonesia sering disebut dalam era otonomi daerah. Daerah otonom diberi kewenangan dengan prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab. Demikian juga setelah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip luas, nyata dan

¹ Berita, Tempo Interaktif, *Batas Wilayah Pemicu Konflik Antar Daerah*, Kamis, 30 September 2004 14:50 WIB, WWW.tempointeraktif.com, 10 Maret 2011: 22:40 WIB.

² Sodjuangun Situmorang, 2006, *Persoalan Batas Wilayah Administrasi di Era Otonomi Daerah*, artikel, *Majalah Profil PUM edisi Juli-Desember 2006*, bagian Visi, hlm. xviii.

bertanggung jawab tetap menjadi prinsip dalam penyelenggaraan kewenangan daerah otonom.

Berbagai implikasi kemudian muncul karena implementasi Undang-Undang yang baru tersebut, satu diantaranya yaitu bahwa daerah menjadi memandang sangat penting perlunya penegasan batas daerah. Salah satu sebabnya adalah karena daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayahnya. Daerah dituntut untuk berperan aktif dalam mengeksploitasi dan mengeksplorasi sumber daya di daerahnya. Kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber daya yang ada menjadi penentu bagi daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Oleh karena itu daerah-daerah menjadi terdorong untuk mengetahui secara pasti sampai sejauh mana wilayah kewenangannya, terutama yang memiliki potensi sumber daya yang mendukung Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Faktor strategis lainnya yang menyebabkan batas daerah menjadi sangat penting adalah karena batas daerah mempengaruhi luas wilayah daerah yang merupakan salah satu unsur dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) dan bagi hasil sumber daya alam (SDA). Daerah melaksanakan kewenangan masing-masing dalam lingkup batas daerah yang ditentukan, artinya kewenangan suatu daerah pada dasarnya tidak boleh melampaui batas daerah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Apabila batas daerah tidak jelas akan menyebabkan dua kemungkinan akibat negatif. Pertama, suatu bagian wilayah dapat diabaikan oleh masing-masing daerah karena merasa itu bukan daerahnya atau dengan kata lain masing-masing

daerah saling melempar tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat maupun pembangunan di bagian wilayah tersebut. Kedua, daerah yang satu dapat dianggap melampaui batas kewenangan daerah yang lain sehingga berpotensi timbulnya konflik antar daerah.

Kekaburan batas daerah mungkin juga dapat menimbulkan dampak negatif yang lebih luas lagi dari sekedar potensi konflik antar daerah karena potensi strategis dan ekonomis suatu bagian wilayah, seperti dampak pada kehidupan sosial dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan bahkan mungkin juga menimbulkan dampak politis khususnya di daerah-daerah perbatasan. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penegasan batas daerah menjadi penting untuk dilaksanakan. Namun demikian penetapan batas daerah secara fisik dan pasti di lapangan bukan merupakan suatu hal yang mudah, meskipun penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah telah berjalan dan berkembang sejak lahirnya NKRI dan batas-batas yuridis telah ditetapkan dengan undang-undang pembentukan masing-masing daerah. Pada kenyataannya menentukan titik-titik batas fisik dengan mengacu pada undang-undang pembentukan daerah itu sendiri sering menimbulkan permasalahan antara daerah-daerah yang bersangkutan karena masing-masing pihak tidak dengan mudah untuk sepakat begitu saja mengenai letak titik-titik batas fisik yang ditentukan.

Sebagai contoh sengketa batas daerah antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman, secara fisik di lapangan masih terdapat titik-titik batas di

lapangan yang belum tegas, artinya belum disepakati antara kedua daerah bahkan terjadi semacam perdebatan yang berkepanjangan. Hal ini dapat terlihat dari tidak kunjung selesainya persoalan batas daerah hingga sekarang. Meskipun kegiatan penataan batas daerah telah dikoordinasikan dan diagendakan, khususnya oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sejak Tahun 2001 (masa efektif mulai berlakunya UU No. 22 Tahun 1999).

Salah satu masalah belum dicapainya kesepakatan mengenai titik-titik batas antara kedua daerah ini terutama menyangkut bagian wilayah yang mungkin dianggap memiliki nilai strategis oleh kedua belah pihak. Persoalan yang terjadi bukan sekedar persoalan teknis mengaplikasikan batas yuridis dari Undang-Undang pembentukan daerah ke bentuk fisik lapangan, namun tentunya lebih kompleks dari hal tersebut, sehingga kesepakatan antara kedua pihak belum dapat tercapai hingga sekarang. Dalam hal ini persoalan penegasan batas daerah menjadi sebuah konflik kelembagaan yang berkepanjangan antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.

Hal itulah yang menarik bagi Penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai pengaturan sengketa batas wilayah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta faktor penyebab sengketa batas wilayah dan dampak yang ditimbulkannya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa latar belakang sengketa batas wilayah antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui latar belakang sengketa batas wilayah tersebut Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.
2. Mengetahui penyelesaian sengketa batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.

D. Landasan Teori

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertical biasa dibagi dalam "*trichotomy*" yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan

yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.³

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan vertical melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local government is a fundamental institution because of its educative effect upon the mass of ordinary citizens* (di atas segalanya pun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).⁴

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara

³ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 15.

⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alurni, Bandung, 2005, hal. 16.

(*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁵

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, didamping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintah daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.⁶

Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan Negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁷

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 24.

⁶ Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hal. 132.

⁷ Syaukani., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 233.

siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.⁸ Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.⁹ SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas

⁸ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 9.

⁹ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hal. 233.

pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.¹⁰

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanya penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.¹¹

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di

¹⁰ SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit.*, hal. 8.

¹¹ Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 102.

Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainya.¹² Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.¹³

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan,

¹² Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal. 22-23.

¹³ Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 2-3.

memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.¹⁴

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan atau atau pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devison of power*). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahmud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (kemanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).¹⁵

Miriam Budiardjo, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, pertama secara vertical yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹⁶ Bentuk

¹⁴ H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24 – 26.

¹⁵ SF Marbun dan Mahmud MD, *op.cit.*, hal. 42 – 44.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 138.

pembagian kekuasaan secara vertical inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.¹⁷

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self – government*) dan pemerintahan non perwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintahan daerah yaitu:¹⁸

1. Unit perwakilan dengan tujuan umum,
2. Unit non perwakilan dengan tujuan umum,
3. Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan
4. Unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus.

Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekosentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtressort*) menurut undang-undang.¹⁹

Mengenai sistem otonomi daerah, pada umumnya orang mengenal ada dua paham atau sistem pokok, yaitu sistem otonomi materiil dan sistem

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 186.

¹⁸ Sarundajang, *op.cit.*, hal. 25- 28.

¹⁹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 25.

otonomi formal. Oleh Sujamto (1990) kedua istilah ini lazim juga disebut pengertian rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan pengertian rumah tangga formil (*formeele huishoudingsbegrip*).²⁰

Koesoemahatmadja (1978) menyatakan ada tiga ajaran rumah tangga yang terkenal yaitu:²¹

1. Ajaran Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsbegrip*).
2. Ajaran Rumah Tangga Formil (*formil huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Formil (*formeele huishoudingsbegrip*).
3. Ajaran Rumah Tangga Riil (*riele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Riil (*riele huishoudingsbegrip*).

Pada ajaran rumah tangga materiil bahwa dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang jelas, dimana tugas-tugas tersebut diperinci dengan jelas dan diperinci dengan tegas dalam Undang-Undang tentang pembentukan suatu daerah. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu dalam Undang-Undang pembentukannya. Apa yang tidak termasuk dalam perincian tidak termasuk dalam rumah tangga daerah, melainkan tetap berada ditangan pemerintah pusat. Jadi ada perbedaan sifat materi antara tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Adapun mengenai ajaran rumah tangga formil di sini tidak terdapat perbedaan sifat antara tugas-tugas yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah. Apa yang dapat dikerjakan oleh pemerintah pusat pada prinsipnya dapat dikerjakan pula oleh pemerintah daerah demikian

²⁰ Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 34.

²¹ Koesoemahatmadja, *Fungsi dan Struktur Pamong Praja*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 46.

pula sebaliknya. Bila ada pembagian tugas maka itu didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan sendiri daripada diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu bukan disebabkan oleh perbedaan sifat dari urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Dari sini dapat diartikan bahwa kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.²²

Menurut SF Marbun, kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu di bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintahan, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan adalah kumpulan dari wewenang-wewenang misalnya pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada di tangan menteri. Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal. 1272.

yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.²³

Negara Indonesia adalah negara demokrasi, karena itu kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena pemilik kedaulatan adalah rakyat, maka yang memiliki kewenangan menyelenggarakan negara ini juga rakyat. Dalam hal legislatif, rakyat melimpahkan sebagian kedaulatan kepada sistem perwakilan yang ada yaitu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan dalam hal eksekutif rakyat menyerahkan kepada Presiden. Dengan adanya penyerahan kewenangan pemerintahan oleh rakyat kepada Presiden, maka presiden menjadi penanggungjawab pemerintahan tertinggi di Indonesia. Oleh karena itu segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggungjawab presiden. Presiden membentuk pemerintahan dengan cara mengangkat menteri dan pejabat setingkat sebagai pembantunya.

Presiden bersama kabinet yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan menjadi pemerintah pusat. Tugas utamanya adalah mencapai tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD. Isi kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat mencakup kewenangan pemerintahan umum dan kewenangan di luar kewenangan umum. Kristiadi menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan umum mencakup pengaturan kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan dan keamanan. Sedangkan kewenangan di luar

²³ S.F.Marbun dan Mahmud MD, op.cit, hal. 154.

kewenangan umum meliputi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas seperti pelayanan kesehatan, pos dan telekomunikasi.²⁴

Pada dasarnya, kewenangan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah pusat. Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah tersebut kepada pemerintah daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:²⁵

1. Materi wewenang, adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
2. Manusia yang disertai wewenang, adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepala daerah atau ketua DPRD atau keduanya.
3. Wilayah yang disertai wewenang, adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah, dalam pengendalian urusan-urusan yang bersifat lokal tersebut terdapat empat variasi, yaitu:²⁶

1. Organisasi internal (*Internal - Organization / Regulation*)
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah, misal di Inggris
2. *Hybrid (Subsidiarization)*
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah untuk urusan-urusan yang sangat penting, tetapi juga bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi untuk urusan-urusan spesifik yang merupakan kebijakan pusat, misal di Jerman.
2. *Hybrid (Supervision)*
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Permusyawaratan Daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat atau anggota dari kementerian pusat bertanggungjawab secara otoritas yang mensupervisinya, misal di Perancis.
3. Antar Organisasi (*Intra - Organization / Regulation*)

²⁴ Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan*, dalam JIIS, Nomor 2 Tahun 1992.

²⁵ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hal. 93.

²⁶ Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2002, hal. 21.

Dalam sistem ini kepala daerah adalah bagian dari hirarki pusat dan secara keseluruhan merupakan bawahan pusat, misal di Rusia.

Dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Kemudian juga kewenangan dalam lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dengan demikian semua kewenangan di luar yang disebutkan tersebut adalah kewenangan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan sebagai penyempurna Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah juga menganut sistem *open and arrangement* atau *general competence*. Dalam Pasal 10 ayat (3) undang - undang ini, disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota adalah di luar yang ditentukan untuk pemerintah pusat tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menurut Zudan Arif, pembagian urusan pemerintahan diatur dalam 4 (empat) model urusan pemerintahan yaitu:²⁷

1. Urusan Absolut yaitu urusan yang secara mutlak menjadi urusan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (3))
2. Urusan Bersama, yaitu urusan yang dapat dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten
3. Urusan Wajib pemerintah daerah. Meliputi urusan wajib pemerintah daerah provinsi (Pasal 13) dan Urusan Wajib Pemerintah daerah Kabupaten (Pasal 14)
4. Urusan pilihan pemerintah daerah. Meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan sesuai kondisi dan potensi unggulan daerah (Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2))

Urusan *absolute* sebagaimana Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud urusan pemerintahan yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu meliputi urusan:

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Moneter
5. Yustisi
6. Agama

²⁷ *Ibid.*, hal. 20-21.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Pengaturan Sengketa Batas Wilayah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Sumber Data

- a. Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,
- b. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Metode Pengumpulan Data

Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

A. Pengertian Otonomi Daerah

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintahan di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.²⁸

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sehubungan dengan desentralisasi terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar

²⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18 UUD 1945:

- (1) 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 pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi daerah, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Undang-undang yang ditunjuk oleh Pasal 18 UUD 1945 untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis pentingnya menganut asas desentralisasi menurut **The Liang Gie** adalah sebagai berikut:²⁹

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan sebab pula diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

²⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

Menurut **Bagir Manan**, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut.³⁰

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Menurut **Bagir Manan**, bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (demikian juga berbagai undang-undang pemerintahan daerah terdahulu) adalah sebagai, “Satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah -dari satuan pemerintahan pusat- yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial”.³¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Daerah Kabupaten dan Kota hanya ditempatkan sebagai Daerah Otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 177.

³¹ *Ibid.*, hlm. 107.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa, “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya di samping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi.

Terdapat alasan yang logis mengapa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom, tidak sebagai Wilayah Administrasi, sebagaimana tampak dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”.

Ditematkannya Kabupaten dan Kota hanya sebagai Daerah Otonom di satu sisi berarti menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di sisi lain memberikan keleluasaan masing-masing Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Hal ini akan lebih

mendorong ke arah kebebasan dan kemandirian Daerah, yang merupakan esensi dari otonomi.

Kabupaten dan Kota sebagai suatu institusi yang berada dalam naungan negara hukum Indonesia, dituntut pula agar setiap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten dan Kota didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini muncul dalam bentuk pemberian kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya Kepala Daerah berwenang untuk membuat keputusan-keputusan untuk melaksanakan peraturan daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan esensi otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, kewenangan Kabupaten dan Kota untuk membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah ataupun keputusan-keputusan juga berumpu pada kebebasan dan kemandirian. Namun demikian, karena kebebasan dan kemandirian Kabupaten dan Kota dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi bukan berarti kemerdekaan, maka pembentukan daerah dan keputusan-keputusan tidak dapat lepas dari hukum nasional atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini membawa dua kemungkinan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah; pertama, setiap bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan hukum

nasional; kedua, Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam hukum nasional, terutama dalam tugas pembantuan.

Prinsip lain yang terdapat dalam negara hukum adalah prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip kesejahteraan. Berkenaan dengan prinsip ini, **Bagir Manan** mengatakan sebagai berikut: Meskipun dimasa modern ini (termasuk Indonesia yang luas dengan penduduk yang banyak) tidak lagi mungkin menjalankan pemerintah langsung oleh semua warga negara, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Satuan-satuan pemerintah otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan sebagai bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut paham materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.³²

³² Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 25

Prinsip kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui sistem demokrasi yang berupa demokrasi perwakilan. Wujud nyata dari demokrasi perwakilan ini adalah hadirnya institusi DPRD pada Daerah Otonom. Sebagaimana telah disebutkan di atas, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri. Telah disebutkan pula bahwa dalam rangka merealisasikan prinsip kesejahteraan, otonomi dapat dijadikan ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut, yang pelaksanaannya dijalankan oleh satuan pemerintah yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu Kabupaten dan Kota.

“Seperti halnya dalam hukum tata negara, maka dalam hukum administrasi negara juga dikenal sumber kekuasaan atau wewenang suatu badan atau pejabat tata usaha negara dapat berasal dari *atributif* dan *derivatif*.”³³

Perolehan kekuasaan atau wewenang dengan cara atributif menyebabkan terjadinya ”pembentukan kekuasaan”, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). ‘Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru’.³⁴

³³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

³⁴ *Ibid*, hlm. 39.

B. Asas-Asas Pemerintah Daerah

Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah Pusat menggunakan Asas Desentralisasi, tugas pembantuan, serta Dekonsentrasi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan berjalan cara desentralisasi dalam wujud Otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari atas/instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum Pemerintah yang layak, ini sudah diterima sebagai Norma Hukum secara utuh, yang harus ditaati oleh Penyelenggara Pemerintahan, Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam Penyelenggaraan Daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara Pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di Negara Indonesia, dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, ditambah Asas efisiensi dan Asas efektifitas. Kemudian dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa, Asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan yang utuh bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dengan Undang-Undang tersebut menganut Pemerintahan Daerah Otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dimana kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Sedangkan Asas-asas di dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah ada tiga macam yakni:

a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi **The Liang Gie** menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu Sistem Kenegaraan adalah

pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Kepala satuan-satuan Organisasi Pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.³⁵

Oleh karena itu Desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk Negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun Negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan Asas Desentralisasi adalah Asas Sentralisasi. Dalam Negara yang mempergunakan Asas Sentralisasi, semua urusan Negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya Pemerintahan Administratif dan tidak terdapat Pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah Sistem Pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

³⁵ The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 50

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari Asas Dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan Pemerintahan Lokal Administratif, dan segi pembagian wilayah Negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang Dekonsentrasi adalah Asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di Daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang Pusat yang terdapat di Daerah. Apabila ditinjau dari segi pembentukan Pemerintahan lokal Asas Dekonsentrasi berarti Asas yang akan membentuk Pemerintahan-pemerintahan lokal Administratif di Daerah untuk diberi Tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang terdapat di Daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah Negara, Asas Dekonsentrasi adalah Asas yang akan membagi wilayah menjadi Daerah-daerah Pemerintahan Lokal Administratif. Oleh karena itu, tidak semua Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Daerah menurut Asas Dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di Daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di Daerah berdasarkan Asas Dekonsentrasi. Urusan-

urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di Daerah, menurut Asas Dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

c. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut diatas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan Pemerintahan masih tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi berat sekali bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintah di Daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas Dasar Asas Dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Daerah di Daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan Pemerintah Daerah di Daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Pusat

yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut niaka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut Asas Tugas Pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang Pemerintah atau Daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

Apabila dicermati menurut Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi maupun menurut Asas tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan Pemerintahan harus mempergunakan prinsip hasil guna dan daya guna, sebab tidak semua Pemerintah dapat diserakan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi sebagian urusan Pemerintah masih tetap menjadi urusan-urusannya Pemerintah Pusat. Hal ini Pemerintah Pusat merasa berat sekali

untuk menyelenggarakan seluruh urusan yang ada di Daerah yang masih menjadi tanggung jawab dan wewenangnya tersebut. Atas dasar Dekonsentrasi mengingat keterbatasan kemampuan perangkat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Apabila dicermati dari segi daya guna dan hasil guna, semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat Pusat yang ada di Daerah, akan memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit jumlahnya, karena sifat berbagai kegiatan Pemerintahan urusannya sangat sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah, mengingat serta atas dasar pertimbangan tersebut diatas maka Peraturan Perundang-undangan memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan Pemerintah Daerah menurut Asas Pembantuan.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan

berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. “Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.³⁶

“Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu”.³⁷ Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara “Menteri dengan Dirjen atau Irijennya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu”.³⁸

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan

³⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993,, hlm. 83-84.

³⁷ Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

³⁸ *Ibid*, hlm. 91-92.

Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;

- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”. Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun Daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri

dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut **Bagir Manan**: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.³⁹

Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

³⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

D. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah

Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain adalah:

- a. Manusia pelaksananya harus baik.
- b. Keuangan harus cukup dan baik.
- c. Peralatannya harus cukup dan baik.
- d. Organisasi dan Manajemennya harus baik.

Menurut **Josef Riwu Kaho**, keempat faktor tersebut di muka sudah mencakup faktor-faktor yang dikemukakan Iglesias, bahwa: Faktor *resources*, khususnya *human* dapat dikelompokkan ke dalam faktor manusia pelaksana, sedangkan yang *non human*, dapat dimasukkan ke dalam keuangan dan peralatan. Faktor *structure* dapat dimasukkan ke dalam pengertian organisasi dan manajemen. Demikian pula, faktor *technology* dapat dimasukkan baik ke dalam pengertian organisasi dan manajemen maupun peralatan, sedangkan faktor *support* dan *leadership*, termasuk dalam pengertian manusia pelaksana di mana *support* lebih mengarah pada partisipasi.⁴⁰

Faktor manusia sebagai pelaksana harus baik adalah, faktor yang esensial dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manusialah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan,

⁴⁰ Josef Riwu Kaho, *op.cit.*, hlm. 66.

maka manusia atau subjek atau pelakunya harus pula baik, atau dengan perkataan lain, mekanisme sistem pemerintahan, baik Daerah maupun Pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subjek yang menggerakkannya baik pula. Tanpa manusia pelaksana yang baik, maka mekanisme pemerintahanpun tidak dapat berjalan dengan baik, dengan demikian tujuan yang diharapkan tidak akan terwujud.

Pengertian baik tersebut di muka meliputi:⁴¹

- a. Mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, dan sebagainya;
- b. Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor keuangan yang baik mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Manullang** bahwa: Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 67.

Semakin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan Pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka Pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.⁴²

Selanjutnya mengenai pentingnya pengelolaan keuangan Daerah,

Wajong menyatakan:⁴³

- a. Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk sederhana, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk Daerah itu;
- b. Bahwa kepandaian mengendalikan Daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta Daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sederhana sangat erat berhubungan;
- c. Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan Daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.

Berdasarkan uraian di muka, maka untuk menciptakan suatu Pemerintahan Daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

Mengenai faktor peralatan, pengertian peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif)

⁴² Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 67.

⁴³ Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ihtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintah Daerah yang baik seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya. Apalagi dalam organisasi pemerintahan yang serba kompleks di abad teknologi modern sekarang ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan sekali, namun di lain pihak peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

Organisasi dan manajemen yang baik, dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu.⁴⁴ Sedangkan yang dimaksudkan dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.⁴⁵

Mengenai pentingnya manajemen ini bagi penciptaan suatu pemerintahan yang baik, Manullang mengatakan, cara bagaimana mencapai tujuan Pemerintahan Daerah ditentukan oleh manajemen Pemerintahan Daerah itu, bahwa baik tidaknya manajemen Pemerintahan Daerah tergantung benar pada pimpinan Daerah itu, khususnya tergantung benar kepada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.⁴⁶

⁴⁴ The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

⁴⁵ The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985, hlm. 11.

⁴⁶ Manullang, *op. cit.*, hlm. 30-31.

Agar otonomi Daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dan manajemen pemerintahan Daerah yang baik pula. Manajemen pemerintahan Daerah yang baik tergantung pada Kepala Daerah (beserta stafnya) dalam menggerakkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

E. Sengketa Batas Wilayah

Hal penting lainnya yang ditentukan oleh kedua UU mengenai otonomi daerah adalah pada masalah pengelolaan keuangan daerah. Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 (pada Penjelasan Umum) menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Di samping itu disebutkan pula bahwa kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.

Adapun dalam UU nomor 32 Tahun 2004 (pada Penjelasan Umum) disebutkan bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Sumber keuangan tersebut antara lain berupa: pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan

mendayagunakan pajak dan retribusi daerah, bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional di daerah, dan dana perimbangan lainnya.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa semenjak era otonomi, daerah mempunyai porsi kewenangan yang sangat besar dibandingkan dengan era sebelumnya. Selanjutnya aspek wilayah menjadi suatu yang sangat penting sebab wilayah suatu daerah mencerminkan sejauh mana kewenangan daerah tersebut dapat dilaksanakan. Wilayah merupakan aspek yang dapat menunjang kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah karena dari wilayah dapat dihasilkan pajak dan retribusi daerah, dan juga bagi hasil sumber-sumber daya nasional. Bahkan luas wilayah merupakan variable dalam penentuan bobot yang mempengaruhi besarnya dana alokasi umum yang diterima daerah. Oleh karena itu batas daerah memiliki arti penting dan strategis apabila dibandingkan dengan era sebelumnya. Namun pada kenyataannya, arti penting dan strategis dari batas daerah belum diimbangi dengan kejelasan batas antar daerah sehingga akhirnya menimbulkan permasalahan-permasalahan yang dapat mengakibatkan konflik antar daerah.

Pada hakekatnya, konflik tercipta dari kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas (kekuasaan) dan sumber ekonomi/kemakmuran dari aktor-aktor yang berkepentingan.⁴⁷ Pernyataan ini selaras dengan sebuah kesimpulan yang mengatakan bahwa daerah akan merasa terancam kepentingan politik dan ekonominya bila gagal mempertahankan sumber-sumber yang bisa meningkatkan pendapatan daerah. Celakanya, perasaan

⁴⁷ Syamsul Hadi, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 272.

terancam ini pula yang menyebabkan daerah rentan disulut konflik atau kesalahpahaman terhadap daerah lain.⁴⁸

Munculnya konflik atau benturan kepentingan antardaerah, pada dasarnya merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoism daerah dalam melaksanakan otonomi.⁴⁹ Otonomi sering dipersepsikan lebih dari sekedar dapat mengatur rumah tangganya sendiri, namun hingga tidak mau dicampuri oleh pihak lain walaupun dalam konteks koordinasi dan sinkronisasi. Peningkatan daya saing daerah yang diamanatkan Undang-undang lebih dipersepsikan secara negatif, sehingga daerah enggan menjalin sinkronisasi regional (antar daerah). Di samping itu, kabupaten/kota sering menerjemahkan otonomi ini sebagai kewenangan untuk menggali pendapatan daerah yang sebanyak-banyaknya melalui pajak dan retribusi serta eksploitasi sumber daya alam dengan mengabaikan kepentingan jangka panjang dan generasi mendatang.⁵⁰

⁴⁸ Siti Zuhro, *Konflik & Kerjasama Antar Daerah: Studi Pengelolaan Hubungan Kewenangan Daerah dan Antar Daerah di Jawa Timur, Bangka, Belitung, dan Kalimantan Timur*, Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta, 2004, hlm. 163.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 163.

⁵⁰ Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan & Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, 2003, hlm. 61.

BAB III

**PENGATURAN SENGGKETA BATAS WILAYAH MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH
(STUDI KASUS SENGGKETA BATAS WILAYAH KOTA YOGYAKARTA
DAN KABUPATEN SLEMAN)**

A. Penetapan Batas Wilayah

Permasalahan batas sudah muncul sejak jaman Adam dan Hawa, perlunya menunjukkan batas sudah ada sejak lama sebelum dikenal pendaftaran pemilikan tanah, pengusiran Adam dan Hawa dari Taman Eden tentunya harus sudah diketahui terlebih dahulu batas dari Taman Eden. Bagaimana batas itu ditunjukkan? Burung-burung, hewan-hewan, dan bahkan ikan-ikan mengenal daerahnya secara instink atau naluri; mereka mentaati batas-batas yang tidak dikenal manusia. Manusia sendiri memerlukan suatu macam tanda untuk dapat menunjukkan daerahnya, manusia tidak punya indera tambahan seperti merpati pos mengetahui jalan pulang tanpa peta atau tonggak tanda penunjuk jalan di atas tanah.¹

Batas wilayah desa, kecamatan, kabupaten, provinsi sampai akhirnya batas antar Negara selalu diawali dari batas bidang tanah, secara hukum batas bidang tanah merupakan bidang permukaan yang menetapkan diawalinya dan diakhirinya pemilikan tanah seseorang, pada umumnya permukaan ini vertikal dapat disamakan dengan suatu tirai tergantung dari atas sehingga siapapun

¹ Rowton Simpson, *Land Law and Registration*, Surveyor Publications, London, 1984, hlm. 126.

melewatinya dari satu sisi ke sisi lain, berarti melewati hak pemilikan satu ke hak pemilikan lainnya. Permukaan batas ini memotong garis batas sah, melangkahi garis ini sama dengan menerobos tirai. Suatu batas sah merupakan permukaan tipis dalam keadaan sangat kecil merentang dari pusat bumi ke atas dan pada dasarnya merupakan suatu konsep abstrak.²

Khususnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sengketa batas wilayah terjadi di lima kabupaten Kabupaten Sleman, Kota Yogya, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Gunung Kidul). Penetapan Batas Wilayah dilakukan melalui penegasan batas daerah yang 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 (*imaginer*) 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

² United Nations Economic Commission for Europe, hlm. 19.

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.

Demikian antara lain hal-hal tentang penegasan batas daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. 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). Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mempunyai peranan penting dalam penegasan batas daerah secara pasti (*fixed boundary*). Fakta pelaksanaan penegasan batas daerah saat ini baru sebatas pemasangan tugu-tugu batas dalam jarak tertentu, pengukuran situasi sepanjang garis batas daerah selebar 100 m kekiri dan 100 m kekanan garis batas masih secara umum (*general boundary*), letak batas daerah antara tugu-tugu tersebut belum ditetapkan secara pasti yang dalam hal ini sering merupakan batas pemilikan bidang tanah berupa batas fisik bidang-bidang

tanah yang pernah terdaftar dengan hak barat maupun hak-hak yang diatur Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang data fisik maupun yuridisnya tersimpan di Badan Pertanahan Nasional. Sebagai contoh sengketa batas di Provinsi Jawa Timur antara Kabupaten Sidoarjo dengan Kabupaten Pasuruan yang batasnya berupa batas pemilikan bidang tanah, juga antara Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya memperebutkan “Pulau” Galang yang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gresik telah menerbitkan sertipikat di lokasi yang sekarang telah menjadi pulau. Kedua sengketa tersebut akibat penegasan batas daerah yang tidak memperhatikan batas pemilikan tanah. Oleh karena itu data letak batas daerah harus tersimpan pula sebagai basis data di Badan Pertanahan Nasional selain di Departemen Dalam Negeri.

Pelaksanaan pengukuran batas daerah harus sekaligus dengan pendaftaran pemilikan tanah disekitar garis batas, hal ini harus diatur dengan peraturan perundang-undangan, bila tidak berarti batas daerah tersebut belum merupakan batas yang pasti. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 mengatur tentang pembuatan Peta Batas daerah, pada masa mendatang peta bukan lagi tempat untuk menyimpan informasi. Peta akan lebih berfungsi sebagai penyaji informasi yang tersimpan dalam basis data.

Pengukuran posisi titik utama untuk batas wilayah provinsi, kabupaten dan kota menggunakan peralatan GPS (*Global Positioning System*) *type Geodetik*, dengan adanya teknologi terbaru penggunaan alat CORS (*Continuously Operating Reference Station*) pengukuran batas daerah yang berupa pemilikan bidang tanah akan menjadi sangat mudah dan cepat.

B. Latar Belakang Sengketa Batas Wilayah Antara Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman

Batas Daerah antara Kabupaten Sleman dengan Kota Yogyakarta meliputi:³

1. Kelurahan Terban, Klitren, Demangan, Kecamatan Gondokusuman berbatasan dengan Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman.
2. Kelurahan Karangwaru, Kecamatan Tegalrejo dan Kelurahan Cokrodiningratan Kecamatan Jetis Kota Yogyakarta berbatasan dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati.
3. Kelurahan Kricak, Bener Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta berbatasan dengan Desa Trihango, Kecamatan Camping Kabupaten Sleman.

Telah telaksana pemasangan pilar batas sejumlah 66 pilar batas, dengan perincian 41 pilar dipasang Kabupaten Sleman dan 25 pilar dipasang Kota Yogyakarta.

Riwayat Sertifikat Tanah Rumah Sakit Panti Rapih:⁴

1. Tanah yang digunakan oleh Yayasan Rumah Sakit Panti Rapih terletak di Jalan Cik Di Tiro No. 30 Yogyakarta seluas 6.0440 m² berasal dari bekas hak Opstal Perp no 1035.

³ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 2.

⁴ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 4.

2. Pada tanggal 5 September 1970 dikeluarkan Sertifikat HGB atas nama Yayasan Panti Rapih oleh Depdagri, Direktorat Djendral Agraria kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran tanah Yogyakarta untuk jangka waktu 20 tahun atau berlaku sampai dengan 23 September 1980. Penetapan HGB tersebut berdasarkan pada buku tanah Kemantren Gondokusuman HGB Nomor 169 Surat Ukur Nomor 45 Tahun 1928 (terlampir)
3. HGB tersebut diperpanjang dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 385/Hak/KPTS/1985 tertanggal 28 Desember 1985 seluas 60.440 m² selama 20 Tahun berlaku sejak tanggal 24 September 1980.
4. Selanjutnya dikeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi DIY nomor 35-550.2-34-2003 tanggal 20 September 2003 yang isinya memberikan HGB kepada Yayasan Panti Rapih berkedudukan di Yogyakarta untuk jangka waktu 30 tahun berakhir tahun 2033, atas sebidang tanah seluas 38.442 m².
5. Pada tanggal 19 Nopember 2003 keluar Sertifikat HGB Nomor 00163 atas nama Yayasan Panti Rapih oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta selama 30 tahun, berakhir tanggal 3 Nopember 2033 sesuai surat ukur no 0098/Terban/ 2000 seluas 3.8442m².

Secara Administrasi Pemerintahan kedua Daerah telah memahami dan melaksanakan dengan baik, artinya kedua Pemerintah Daerah telah mengadakan koordinasi dan kerjasama baik dibidang Pemerintahan,

Pembangunan maupun Kemasyarakatan, namun secara fisik di lapangan Kabupaten Sleman masih mempunyai permasalahan yang cukup krusial dengan Kota Yogyakarta, yaitu Permasalahan Batas Daerah / Wilayah disekitar Rumah Sakit Panti Rapih dalam hal penerbitan Sertifikat Tanah yang sekarang dipakai Rumah Sakit Panti Rapih. Permasalahan tersebut muncul setelah adanya Program Penegasan Batas Daerah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2002/2003.

Upaya penyelesaian telah dilaksanakan dengan jalan:⁵

1. Mengadakan Koordinasi/Rapat-rapat di Kabupaten Sleman sebanyak 8 kali, difasilitasi oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 6 kali.
2. Hasil yang telah dicapai antara lain telah dilaksanakannya penandatanganan Kesepakatan Penelitian Dokumen Batas Daerah oleh Asisten I Bidang Pemerintahan Kabupaten Sleman dan Assiten I Bidang Pemerintahan Kota Yogyakarta pada tahun 2004 (Berkas terlampir)
3. Pemerintah Propinsi DIY pada akhir pertengahan Desember 2006 mengadakan peninjauan lapangan yang melibatkan Biro Tapem Propinsi DIY, Kanwil BPN, BPN Kota Yogyakarta, Bagian Tapem Kota Yogyakarta, BPN Sleman serta Bagian Tapem Kab. Sleman dalam rangka penggabungan peta Koridor di Kedua Daerah sebagai salah satu bahan pengajuan pembuatan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman, Berita Acara

⁵ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 3.

dan Peta Koridor diagendakan akan ditanda tangani oleh Sekretariats Daerah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta pada tanggal 25 Desember 2006, namun tertunda hingga saat ini karena Kota Yogyakarta dengan berbagai alasan menolak menandatangani Berita Acara dan Peta Koridor tersebut.

4. Pemerintah Kota Yogyakarta mohon pencabutan penerbitan SK Gubernur Nomor 385/Hak/KPTS/1985 tentang Pemberian HGB atas nama Yayasan Pantirapih seluas 60.440 m² selama 20 tahun yang berlaku surut sejak tanggal 24 September 1980.

Batas Daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah yang lain.⁶

1. Kebijakan dibidang Batas Daerah dititik beratkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek Yuridis maupun fisik dilapangan dengan tujuan peningkatan tertib administrasi pemerintahan dan tanggung jawab penyelenggaraan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah yang memerlukan kepastian Batas Daerah dalam pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan daerah secara nyata di lapangan.

2. Aspek Hukum

Keberadaan Rumah sakit Panti Rapih saat ini terletak di kedua wilayah sebagian masuk Kabupaten Sleman sebagian masuk Kota Yogyakarta, akan tetapi secara administrasi pertanahan masuk Kelurahan Terban, Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta sesuai dengan bukti

⁶ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 5.

sertifikat yang ada HGB nomor 00163 tanggal 19 Nopember 1963 seluas 38.442 m², dari aspek material maupun fisik dilapangan Kabupaten Sleman sangat dirugikan meskipun dari aspek potensi sudah diberikan sejak tahun 2005 sejumlah kurang lebih Rp. 150.000.000,- dari PBB dan Retribusi Parkir, sehingga Kabupaten Sleman memohon untuk segera dikembalikan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sesuai dengan pasal 10 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah adalah desa demi desa atau yang setingkat dengan itu dalam hal ini Kelurahan dengan demikian tanah yang digunakan oleh Yayasan Panti Rapih seharusnya disertifikatkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman untuk tanah yang terletak diwilayah Kabupaten Sleman dan oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta untuk tanah yang terletak diwilayah Kota Yogyakarta.

Apabila saat ini telah terlanjur diterbitkan sertifikat HGB Nomor 163/Terban atas nama Yayasan Panti Rapih berkedudukan di Yogyakarta seluas 38.442 m² diuraikan dalam surat ukur nomor 00698/Terban/2000 tanggal 12 September 2000 berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi DIY tanggal 30 September 2003 Nomor 35-5050.2-34-2003, maka perlu diadakan pembetulan sesuai peraturan yang berlaku, HGB tersebut seharusnya hanya sepanjang tanah yang berada di Kelurahan Terban, Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta, sedangkan sebagian lagi

diterbitkan HGB tersendiri untuk yang berada di wilayah Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.⁷

Berdasarkan uraian tersebut di atas seyogyanya HGB nomor 163/Terban dibatalkan, karena cacat Administrasi. Selanjutnya diproses kembali HGB menurut bagian tanah wilayah masing-masing sesuai satuan wilayah pendaftaran tanah.

Menjadi naif ketika Kanwil BPN memperpanjang HGB Yayasan Panti Rapih untuk jangka waktu 30 Tahun dengan nomor 35-5050.2-34-2003 tanggal 30 September 2003 berakhir pada tanggal 30 september 2033, jelas ini menyimpang dari ketentuan aturan PP nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kejanggalan yang lain adalah Perpanjangan HGB tersebut tidak sesuai dengan Keputusan-Keputusan terdahulu dalam hal luasannya, HGB yang terdahulu seluas 60.440 m² akan tetapi perpanjangan yang diberikan selama 30 tahun hanya seluas 38.442 m², sisa keluasan yang 21.998 m² kemana?⁸

Adapun alasan Kota Yogyakarta yang tidak mau menandatangani Berita Acara Penggabungan Peta Koridor dengan alasan harus diadakan pencabutan terlebih dahulu terhadap SK Gubernur Kepala Daerah Nomor 385/Hak/KPTS/1985 tanggal 28 Desember 1985 selama 20 tahun berlaku surut sejak tanggal 24 September 1980 seluas 60.440 m², adalah salah satu bukti ketidak pahaman terhadap jenjang-jenjang peraturan perundangan yang

⁷ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 6.

⁸ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 6.

berlaku karena apa yang menjadi Keputusan HGB Gubernur tersebut telah selesai pada tahun 2000 sehingga jika sekarang sudah tahun 2007 mestinya tidak perlu pencabutan karena masa berlakunya sudah habis dan gugur demi hukum. Apapun dasar yang dikemukakan oleh Kota Yogyakarta menunjukkan tidak adanya responsivitas dari Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap upaya penyelesaian masalah sertifikat tanah dilingkungan RS Panti Rapih. Demi tertib Administrasi Pertanahan hal tersebut perlu segera diselesaikan secara cepat dan tegas, dimana Pemerintah Propinsi Hendaknya memainkan peran sesuai dengan batas Kewenangannya secara proporsional dan Profesional.⁹

C. Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman

Sehubungan dengan surat Bupati Sleman Nomor 136 Tahun 00208 tanggal 13 Januari 2004 perihal Fasilitasi Pembahasan Perbatasan Kabupaten Sleman dengan Kota Yogyakarta, maka Pemenntah Propinsi DIY cq Biro Pemerintahan, Setda Propinsi DIY beserta Biro Hukum, Kanwil BPN, dan TOP DAM IV/Diponegoro, telah mengadakan pertemuan dengan Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kota Yogyakarta yang masing-masing diwakili oleh Kepala Bagian Pemerintahan, Kepala Bagian Hukum, Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Bappeda.¹⁰

⁹ Penegasan Batas daerah Kabupaten Sleman – Kota Yogyakarta di Wilayah RS Panti Rapih, hlm. 7.

¹⁰ Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 1.

Pertemuan dengan Pemerintah Kabupaten Sleman, diselenggarakan pada:

Hari, tanggal : Senin, 26 Januari 2004

Pukul : 09.00 s/d selesai

Tempat : Ruang Rapat C Biro Pemerintahan Setda Propinsi DIY.

Acara : Fasilitasi penyelesaian Batas daerah kabupaten Sleman dengan Kota Yogyakarta

Dalam pertemuan tersebut diperoleh penjelasan bahwa dalam rangka Penetapan dan Penegasan Batas, Pemerintah Kabupaten Sleman pada tahun 2003-2004 telah merintis kegiatan penetapan dan penegasan Batas Daerah sebagai konsekwensi dan pelaksanaan pasal 5 Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya dan Surat Menteri Dalam Negeri nomor 126 / 2742 /SJ tanggal 27 Nopember 2002 perihal Pedoman Penetapan dan Penegasan batas Daerah. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sleman telah merencanakan dan melakukan pembuatan dan pemasangan patok batas di beberapa titik yang dianggap strategis termasuk di dalamnya lokasi di RS Panti Rapih yang secara administratif sebagian merupakan wilayah Kabupaten Sleman dan sebagian wilayah Kota Yogyakarta. Di samping itu Pemerintah Propinsi DIY juga memfasilitasi pembuatan dan pemasangan 8 buah patok batas di jalur batas Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Namun upaya tersebut dalam pelaksanaannya belum ada kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Sleman dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya dalam penetapan dan

penegasan batas di lokasi RS Panti Rapih. Untuk itu sesuai dengan surat Bupati Sleman nomor 138 / 00208 tanggal 13 Januari 2004, Pemerintah Kabupaten Sleman minta agar Pemerintah Propinsi DIY memfasilitasi penetapan dan penegasan batas daerah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.¹¹

Pertemuan dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, diselenggarakan pada:

Hari, tanggal : Kamis, 29 Januari 2004

Pukul : 09.00 s/d selesai

Tempat : Ruang Rapat C Biro Pemerintahan Setda Propinsi DIY.

Acara : Fasilitasi penyelesaian Batas daerah kabupaten Sleman dengan Kota Yogyakarta

Dalam pertemuan tersebut diperoleh penjelasan mengenai sikap Pemerintah Kota Yogyakarta menanggapi permintaan Pemerintah Kabupaten Sleman, pada dasarnya Pemerintah Kota mengakui RS Panti Rapih sebagian merupakan wilayah Kabupaten Sleman, namun Pemerintah Kota Yogyakarta telah terlanjur mengeluarkan Sertifikat Tanah dan Ijin Bangunan RS Panti Rapih untuk 30 tahun kedepan terhitung sejak tahun 2000, berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta menghendaki agar RS Panti Rapih seluruhnya masuk wilayah Kota Yogyakarta.¹²

¹¹ Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 2.

¹² Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 2.

Selanjutnya Pemerintah Kota Yogyakarta merasa keberatan terhadap acuan peta dasar yang digunakan untuk penetapan dan penegasan batas daerah menggunakan, acuan peta dasar tahun 1922, mengingat sudah menjadi perubahan dan perkembangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta keberatan untuk dilakukan pemisahan batas di RS Panti Rapih dan menghendaki agar RS Panti Rapih seluruhnya menjadi bagian wilayah Kota Yogyakarta.

Pertemuan antara Pemerintah Propinsi DIY dengan Pemerintah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, diselenggarakan pada:

Hari, tanggal : Kamis, 29 Januari 2004

Pukul : 09.00 s/d selesai

Tempat : Ruang Rapat C Biro Pemerintahan Setda Propinsi DIY.

Acara : Fasilitasi penyelesaian Batas daerah kabupaten Sleman dengan Kota Yogyakarta

Dari hasil pertemuan tersebut dapat diketahui bahwa pokok permasalahannya antara lain: Pemerintah Kabupaten Sleman berdasarkan acuan peta dasar 1922 yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda telah melakukan pelacakan batas daerah Kabupaten Sleman - Kota Yogyakarta, dan hasil pelacakan tersebut diperoleh bukti bahwa sebagian lokasi RS Panti Rapih masuk dalam wilayah, Kabupaten Sleman. Oleh karena itu untuk menghindari adanya perselisihan antara Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kota Yogyakarta mengenai batas daerah, Pemerintah Kabupaten Sleman minta kepada Pemerintah Propinsi DIY untuk

memfasilitasi penetapan dan penegasan batas daerah, baik dengan Kota Yogyakarta maupun dengan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunungkidul.¹³

Pemerintah Kota Yogyakarta mengakui bahwa sebagian tanah yang digunakan oleh RS Panti Rapih masuk wilayah Kabupaten Sleman, namun karena adanya perkembangan situasi akhir-akhir ini dan dengan telah dikeluarkannya sertifikat hak guna bangunan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, maka Pemerintah Kota Yogyakarta menghendaki agar seluruh lokasi tanah dan bangunan RS Panti Rapih seluruhnya menjadi wilayah Kota Yogyakarta. Disamping itu Pemerintah Kota Yogyakarta menghendaki adanya perubahan batas baru dengan batas-batas yang mudah diidentifikasi.¹⁴

Belum adanya kesatuan pendapat dan pemahaman dalam penetapan dan penegasan batas daerah tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kota Yogyakarta, minta agar Pemerintah Propinsi DIY memfasilitasi penetapan dan penegasan batas daerah antara Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sehubungan dengan hal tersebut disampaikan usulan sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil kebijakan, sebagai berikut:¹⁵

1. Perlu segera dilakukan pertemuan untuk membahas penetapan dan penegasan batas daerah, dengan mengundang pihak-pihak terkait:

a. Kabupaten / Kota se Propinsi DIY;

¹³ Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 2.

¹⁴ Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 2.

¹⁵ Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nota Dinas, Masalah Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan kabupaten Sleman, hlm. 3.

- b. Dinas Topografi KODAM IV / Diponegoro;
- c. Kanwil Badan Pertanahan Nasional;
- d. BAPEDA;

Untuk pelaksanaan Penetapan dan Penegasan Batas Daerah, semua pihak agar mengacu pada surat edaran Menteri Dalam Negeri nomor 126/2742/SJ tariggal 27 Nopember 2002 perihal Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Daerah.

2. Dalam penetapan dan penegasan batas daerah dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:
 - a. Pembentukan Tim Penetapan dan penegasan Batas Daerah, baik ditingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota;
 - b. Tahap Penetapan dan Penegasan Batas Daerah, yang meliputi kegiatan-kegiatan:
 - 1) Penelitian Dokumen Batas
Dokumen Batas yang harus diteliti adalah peraturan perundang-undangan tentang Pembentukan Daerah dan dokumen lain yang dianggap perlu, antara lain peta rupabumi (topografi) kawasan perbatasan, peta administrasi daerah yang ada, peta batas daerah darat yang ada dan dokumen sejarah.
 - 2) Pelacakan Batas
Pelacakan Batas dilakukan baik di atas peta dasar maupun di lapangan.
 - 3) Pemasangan Pilar Batas Daerah.

- 4) Penentuan Posisi Pilar dan Pengukuran Garis / Jalur Batas Daerah.
- 5) Pembuatan Peta Batas Daerah.

Untuk memudahkan pelaksanaannya setiap kegiatan pada tahap ini perlu melibatkan / mengikut sertakan Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa / Kelurahan dan Tokoh / Pemuka Masyarakat di wilayah perbatasan.

Menindaklanjuti Surat Walikota Yogyakarta Nomor : 136/4226 tanggal 8 Desember 2004 perihal Permohonan Bantuan Koordinat dan Pemetaan dan Surat Bupati Sleman Nomor : 136 / 01802 tanggal 9 Agustus 2005 perihal permohonan bantuan Fasilitas Bantuan Batas Daerah kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pada Tahun Anggaran 2006 Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah melaksanakan kegiatan Fasilitas Penegasan Batas Daerah antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman dengan kegiatan antara lain sebagai berikut:¹⁶

1. Cheking/Pengukuran dan Penentuan Titik Koordinat 66 (enam puluh enam) buah titik koordinat.
2. Pembuatan Peta Koridor Gabungan Batas Daerah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.
3. Hasil pelaksanaan kegiatan dimaksud telah disepakati oleh Tim Penegasan Batas Daerah (TPBD) Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

¹⁶ Gubernur Daerah istimewa Yogyakarta, Pelaksanaan penegasan Batas daerah antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman, hlm. 1.

4. Khusus revisi sertifikat Hak Guna Bangunan RS. Panti Rapih akan dilaksanakan setelah proses penegasan batas antara Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman selesai dilaksanakan dan mendapat penetapan dari Menteri Dalam Negeri.

Sehubungan dengan telah selesai kegiatan penegasan batas dimaksud, maka masing-masing daerah menandatangani Berita Acara Kesepakatan Penegasan Batas Daerah dan Peta Gabungan Koridor sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adapun batas-batas yang disepakati adalah:

Batas terluar terletak di sisi Barat Kali Gajahwong merupakan pertigaan batas Kelurahan Muja-muju Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman dan Desa Banguntapan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul yang ditandai dengan PABU.001 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 48,834''$ BT dan $7^{\circ} 47' 17,944''$ LS, selanjutnya ke arah Barat menelusuri rel kereta api sampai pada PBU.B1 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 41,419''$ BT dan $7^{\circ} 47' 18,622''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.¹⁷

PBU.B1 selanjutnya ke arah Utara memotong Jalan Tut Harsono sampai pada PBA.001 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 41,802''$ BT dan $07^{\circ} 47' 14,700''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan

¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.002 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 36,553''$ BT, dan $7^{\circ} 47' 12,418''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Kampung Sapen Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.003 dengan koordinat $7^{\circ} 47' 11,305''$ LS $110^{\circ} 23' 34,172''$ BT yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara melewati Komplek Rumah Dinas UIN Sunan Kalijaga sampai pada PBA.004 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 33,163''$ BT dan $7^{\circ} 47' 08,341''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Daya sampai pada PBU.B2 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 30,220''$ BT dan $7^{\circ} 47' 00,197''$ LS yang terletak di dekat Gapura Batas Jalan Jenderal Urip Sumohardjo dan Jalan Laksda Adisutjipto pada batas Desa Caturtunggal Depok Sleman dengan Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta.¹⁸

PBU.B2 selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.005 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 28,488''$ BT dan $07^{\circ} 46' 55,404''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok, selanjutnya ke arah Utara sampai pada

¹⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

PBA.006 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 26,636''$ BT dan $7^{\circ} 46' 49,395''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.007 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 19,316''$ BT dan $7^{\circ} 46' 49,088''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Demangan Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBU.B3 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 17,384''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,923''$ LS yang terletak di tepi Barat Jalan Gejayan dan Jalan H. Affendi dekat PLN pada batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.¹⁹

PBU.B3 selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.008 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 13,653''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,888''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok, selanjutnya ke arah Barat PBA.009 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 11,760''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,882''$ LS yang terletak dibatas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.010 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 08,988''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,905''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan

¹⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.011 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 03,452''$ BT dan $7^{\circ} 46' 49,153''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.012 dengan koordinat $110^{\circ} 23' 00,981''$ BT dan $7^{\circ} 46' 49,025''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.013 dengan Koordinat $110^{\circ} 22' 57,530''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,873''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.014 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 54,902''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,536''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.015 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 54,502''$ BT dan $7^{\circ} 46' 49,536''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Klitren Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.016 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 50,447''$ BT dan $7^{\circ} 46' 48,841''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.017 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 48,794''$ BT dan $7^{\circ} 46' 47,892''$ LS

yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara PBA.018 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 48,396''$ BT dan $7^{\circ} 46' 47,648''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.019 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 47,032''$ BT dan $7^{\circ} 46' 44,397''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBU.B4 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 46,787''$ BT dan $7^{\circ} 46' 42,642''$ LS yang terletak di tepi Barat Jalan Prof. Herman Yohanes pada batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.²⁰

PBU.B4 selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.020 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 46,204''$ BT dan $7^{\circ} 46' 41,223''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.021 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 44,599''$ BT dan $7^{\circ} 46' 40,937''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.022 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 43,159''$ BT dan $7^{\circ} 46' 39,966''$ LS yang

²⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.023 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 40,964''$ BT dan $7^{\circ} 46' 38,266''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.024 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 38,017''$ BI dan $7^{\circ} 46' 36,063''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.025 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 36,206''$ BT dan $7^{\circ} 46' 35,862''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBU.002 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 33,903''$ BT dan $7^{\circ} 46' 35,673''$ LS yang terletak di tepi Timur Jalan Cik Ditiro dekat pagar tembok Rumah Sakit Panti Rapih merupakan batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.²¹

PBU.002 selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.026 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 32,464''$ BT dan $7^{\circ} 46' 35,473''$ LS yang terletak di tepi Timur Jalan Cik Ditiro dekat pagar tembok R.S. Panti Rapih pada batas Kelurahan Terban Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa

²¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Caturtunggal Depok Sleman Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut sampai pada PBA.027 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 31,893''$ BT dan $7^{\circ} 46' 34,330''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.028 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 31,361''$ BT dan $1^{\circ} 46' 28,857''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.029 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 29,770''$ BT dan $7^{\circ} 46' 29,616''$ LS yang terletak di tepi Timur Jalan C. Simanjuntak merupakan batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.030 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 21,374''$ BT dan $7^{\circ} 46' 32,150''$ LS yang terletak di tepi Barat Jalan Prof.DR.Sardjito depan Apotik Gajah Mada merupakan batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBU.B5 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 20,520''$ BT dan $7^{\circ} 46' 31,880''$ LS yang terletak di belakang Apotik Gajah Mada pada batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.²²

²² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

PBU.B5 selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.031 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 12,386''$ BT dan $7^{\circ} 46' 31,306''$ LS yang terletak di tepi Timur Kali Code di batas Kelurahan Terban Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta dengan Desa Caturtunggal Kecamatan Depok Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.032 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 08,023''$ BT dan $7^{\circ} 46' 18,911''$ LS yang terletak di tepi Barat Sungai Code batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBU.B6 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 06,337''$ BT dan $7^{\circ} 46' 17,267''$ LS yang terletak di tepi Timur Jalan AM. Sangaji pada batas, Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman.²³

PBU.B6 selanjutnya ke Utara sampai pada PBA.033 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 06,450''$ BT dan $7^{\circ} 46' 13,199''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.034 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 04,257''$ BT dan $7^{\circ} 46' 13,082''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Selatan sampai pada PBA.035 dengan koordinat $110^{\circ} 22' 03,375''$ BT dan $7^{\circ} 46' 19,023''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati

²³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.036 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 59,423''$ BT dan $7^{\circ} 46' 18,103''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya sampai pada PBU.003 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 59,834''$ BT dan $7^{\circ} 46' 13,250''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman.²⁴

PBU.003 selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.037 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 53,886''$ BT dan $7^{\circ} 46' 12,573''$ LS yang terletak di, batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.038 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 54,859''$ BT dan $7^{\circ} 46' 10,718''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Timur sampai pada PBA.039 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 57,862''$ BT dan $7^{\circ} 46' 11,564''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.040 dengan koordinat $10^{\circ} 21' 58,330''$ BT dan $7^{\circ} 46' 10,299''$ LS yang terletak di batas kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa, Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.041 dengan koordinat $110^{\circ} 21'$

²⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

56,007" BT dan $7^{\circ} 46' 09,682''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.042 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 51,544''$ BT dan $7^{\circ} 46' 08,683''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya menyusuri Kali Buntung ke arah Barat sampai pada PBA.043 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 49,626''$ BT dan $7^{\circ} 46' 06,380''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.044 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 47,199''$ BT dan $7^{\circ} 46' 07,563''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.045 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 45,417''$ BT dan $7^{\circ} 46' 06,570''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.046 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 43,623''$ BT dan $7^{\circ} 46' 06,727''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Selatan sampai pada PBA.047 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 42,718''$ BT dan $7^{\circ} 46' 10,169''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Karangwaru Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa

Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBU.B7 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 41,456''$ BT dan $7^{\circ} 46' 10,038''$ LS terletak di tepi Timur Jalan Magelang pada batas Kelurahan Karangwaru Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman.²⁵

PBU.B7 selanjutnya ke arah Selatan sampai pada PBA.04f8 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 40,660''$ BT dan $7^{\circ} 46' 13,797''$ LS yang terletak di sebelah Barat Jalan Magelang, pada batas Kelurahan Kricak Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.049 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 38,797''$ BT dan $7^{\circ} 46' 14,076''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Kricak Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Selatan sampai pada PBA.050 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 38,298''$ BT dan $7^{\circ} 46' 16,750''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Kricak Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PBA.051 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 32,460''$ BT dan $7^{\circ} 46' 16,514''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Kricak Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat Laut menyusuri Jalan Jambon sampai pada PBU.004 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 12,311''$ BT dan $7^{\circ} 46' 01,937''$ Yang terletak di tepi Selatan jalan Jambon depan Perumahan Permata Hijau

²⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

merupakan batas Kelurahan Kricak Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Sinduadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman.²⁶

PBU.004 selanjutnya ke arah Barat Laut sampai Kali Winongo kemudian menyusuri Kali Winongo ke arah Selatan kemudian belok ke Barat sampai pada PBA.052 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 07,894''$ BT dan $7^{\circ} 46' 19,087''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Bener Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Trihanggo Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.053 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 06,229''$ BT dan $7^{\circ} 46' 14,008''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Bener Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Trihanggo Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBA.054 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 04,961''$ BT dan $7^{\circ} 46' 05,325''$ LS yang terletak di batas Kelurahan Bener Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Trihanggo Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman, selanjutnya ke arah Barat sampai pada PABU.B8 dengan koordinat $110^{\circ} 21' 03,921''$ BT dan $7^{\circ} 46' 05,593''$ yang terletak di sudut Utara Barat kompleks SDN Bener Yogyakarta pada pertigaan batas Kelurahan Bener Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta dengan Desa Trihanggo Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman dan Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.²⁷

²⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

²⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian yang telah diuraikan, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Latar belakang sengketa batas wilayah tersebut Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman adalah dikeluarkannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi DIY nomor 35-550.2-34-2003 tanggal 20 September 2003 yang isinya memberikan HGB kepada Yayasan Panti Rapih berkedudukan di Yogyakarta untuk jangka waktu 30 tahun berakhir tahun 2033, atas sebidang tanah seluas 3.8442 m². Pada tanggal 19 Nopember 2003 keluar Sertifikat HGB Nomor 00163 atas nama Yayasan Panti Rapih oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta selama 30 tahun, berakhir tanggal 3 Nopember 2033 sesuai surat ukur no 0098/Terban/ 2000 seluas 3.8442m². Namun hal tersebut menimbulkan kejanggalan, karena Perpanjangan HGB tidak sesuai dengan Keputusan-keputusan terdahulu dalam hal luasannya, HGB yang terdahulu seluas 6.0440 m², akan tetapi perpanjangan yang diberikan selama 30 tahun hanya seluas 3.8442m², sehingga ada sisa keluasan yang 2.1998 m².
2. Penyelesaian sengketa batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman antara lain dilakukan dengan mengadakan Koordinasi/Rapat-rapat di Kabupaten Sleman difasilitasi oleh Propinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta, kemudian masing-masing daerah menandatangani Berita Acara Kesepakatan Penegasan Batas Daerah dan Peta Gabungan Koridor sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sampai dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Batas Daerah Kota Yogyakarta Dengan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta guna mempertegas batas wilayah Kota Yogyakarta dengan Kabupaten Sleman.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Guna menghindari sengketa batas wilayah, maka masing-masing pihak (daerah) perlu melakukan evaluasi penegasan batas daerah masing-masing dengan berlandaskan pada aturan hukum yang berlaku termasuk aturan tentang pertanahan.
2. Pendekatan struktural (keputusan/penetapan oleh Pemerintah) perlu dilakukan dengan tetap mengedepankan aspirasi yang tidak merugikan salah satu wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002.
- Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia, Indonesia, Jakaera, 1990.
- Koesoemahatmadja, *Fungsi dan Struktur Pamong Praja*, Alumni, Bandung, 1978.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan*, dalam JIIS, Nomor 2 Tahun 1992.

- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2002.
- Berita, Tempo Interaktif, Batas Wilayah Pemicu Konflik Antar Daerah, Kamis, 30 September 2004 14:50 WIB, WWW.tempointeraktif.com, 10 Maret 2011: 22:40 WIB.
- Sodjuangun Situmorang, 2006, Persoalan Batas Wilayah Administrasi di Era Otonomi Daerah, artikel, Majalah Profil PUM edisi Juli-Desember 2006, bagian Visi.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.
- Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983.
- Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1985.
- The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985.
- The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985.

Syamsul Hadi, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.

Siti Zuhro, *Konflik & Kerjasama Antar Daerah: Studi Pengelolaan Hubungan Kewenangan Daerah dan Antar Daerah di Jawa Timur, Bangka, Belitung, dan Kalimantan Timur*, Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta, 2004.

Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan & Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, 2003.

II. Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah