



PEMEKARAN DAN KONFLIK BATAS WILAYAH DALAM PERSPEKTIF TEORITIK

Oleh

Jusan Hi Yusuf¹

¹Dosen Antropologi Sosial FIB Universitas Khairun

E-mail. jusanyusuf@gmail.com

Abstract

In discussing the roots of this conflict, several theories will be put forward that will serve as a basis for discussing issues related to this research problem. The theories in question are Boundary Making Theory, Decentralization Theory, Power Theory, and Resistance Theory. Theory of Boundary Making is used as a basis for looking at historical aspects as a determining factor in the occurrence of regional border conflicts even though the tendency of the theory is more on state border conflicts. The theory of power is used in this study because the core problem in border conflicts is a product of regulation. The party that has competence in issuing regulations is the government as the ruler of the state. Meanwhile, resistance theory is used to analyze the phenomena of the resistance movement as a result of domination within a power structure including the state. In this context, these theories are very relevant if they become the basis or basis for analysis of the research problem as the focus of this research.

Keywords: expansion, conflict, theory and boundaries.

Abstrak

Dalam pembahasan mengenai akar konflik ini, akan dikemukakan beberapa teori yang menjadi sandaran untuk membahas masalah yang berhubungan masalah penelitian ini. Teori-teori yang dimaksud adalah Teori *Boundary Making*, Teori Desentralisasi, Teori Kekuasaan, dan Teori Resistensi. Teori *Boundary Making* digunakan sebagai dasar untuk melihat aspek historis menjadi faktor penentu terjadi konflik batas wilayah meskipun kecenderungan teori lebih pada konflik batas wilayah negara. Teori kekuasaan digunakan dalam penelitian ini karena inti masalah dalam konflik perbatasan adalah produk regulasi. Pihak yang memiliki kompetensi dalam mengeluarkan regulasi adalah pemerintah sebagai penguasa negara. Sementara itu, teori resistensi digunakan untuk menganalisis fenomena-fenomena gerakan perlawanan sebagai akibat terjadinya dominasi dalam sebuah struktur kekuasaan termasuk negara. Dalam konteks ini maka teori-teori ini sangat relevan jika menjadi dasar atau sandaran analisis pada masalah penelitian sebagaimana fokus penelitian ini.

Kata Kunci: pemekaran, konflik, teoritik dan batas wilayah.

PENDAHULUAN

Dalam penelusuran terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu maupun telaah teori tersebut, cukup berkontribusi penting dalam penelitian ini. Secara garis besar penelitian-penelitian tersebut berkisar pada beberapa permasalahan berikut. (1) Aspek historis penentuan batas wilayah antar negara; (2) Kesepakatan politik yang melibatkan banyak negara; (3) Kompensasi



ekonomi negara-negara yang terlibat dalam sengketa perbatasan; (4) Kedekatan geografis; (5) Perjanjian perbatasan. (6) Pembagian wilayah dan kelompok etnis; (7) Adanya potensi sumber daya alam; (8) Gerakan separatisme; (9) Implikasi pemekaran. Penelitian ini lebih berfokus faktor negara, kebijakan, dan perundang-undangan. Posisi penelitian ini berusaha melihat relasi kuasa birokrasi formal, baik antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun kabupaten. Sebaliknya relasi yang terjadi antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Relasi kuasa antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat itu berlangsung antar pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat maupun antar pemerintah kabupaten dengan pemerintah pusat.

Dengan demikian, meski studi ini tentang konflik, tetapi yang menjadi fokus adalah relasi kuasa antar negara atau pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi maupun kabupaten, begitu pula sebaliknya relasi antar pemerintah kabupaten dan provinsi dengan pemerintah pusat dalam konfigurasi konflik batas wilayah itu.

Relevansi antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah lingkup kajiannya yang spesifik tentang konflik konflik batas wilayah. Konsep dan dimensi yang digunakan dalam penelitian yang sudah dilakukan terdahulu dapat dijadikan patokan untuk menganalisis masalah konflik batas wilayah. Namun dalam penelitian ini, yang ingin diungkap adalah ingin menemukan jawaban atas beberapa permasalahan bagaimana relasi kuasa birokrasi formal pada setiap unit pemerintahan, relasi kuasa antar aktor formal, bagaimana wajah kekuasaan dan politik kekuasaan bekerja dan determinasi kekuasaan pemerintah pusat dalam konfigurasi konflik batas wilayah, yang belum diungkap oleh peneliti sebelumnya.

Untuk memberikan gambaran yang lebih mendalam tentang permasalahan yang diteliti maka perlu dilakukan telaah beberapa teori maupun hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini. Hasil penelitian maupun telaah teori yang disajikan berikut ini adalah hasil penelitian yang berhubungan dengan konflik batas wilayah dalam satu negara maupun peristiwa konflik batas wilayah yang terjadi antarnegara. Meskipun beberapa penelitian terdahulu yang digunakan sebagian contoh peristiwa konflik batas wilayah terjadi di antarnegara, namun demikian peristiwa konflik perbatasan tersebut telefan dan secara substantif dapat dijadikan rujukan karena terdapat beberapa kesamaan karakteristik, baik dalam aspek polarisasi konflik maupun aktor-aktor dimana negara terlibat di dalamnya. Penelitian-penelitian itu juga disajikan untuk memberi peta yang telah tergambar dalam studi-studi tentang konflik batas wilayah dan mengerucut pada konflik batas wilayah yang menjadi fokus studi, sehingga penegasan sudut pandang dalam studi ini dapat digambarkan. Berikut ini akan disajikan beberapa hasil penelitian maupun telaah teori yang berkaitan dengan fokus penelitian ini.

PEMBAHASAN

1 Teori “*Boundary Making*”

Seorang ahli Geografi Politik Amerika Serikat Stephen B Jones dalam bukunya *Boundary Making* 1945, merumuskan sebuah teori tentang sejarah adanya batas wilayah suatu negara dibagi dalam empat tahap utama. Proses adanya batas wilayah suatu negara adalah: (1) Keputusan politik untuk mengalokasikan wilayah teritorial (*allocation*); (2) Delimitasi batas wilayah di dalam perjanjian (*Delimitation*); (3) Demarkasi batas wilayah di lapangan (*Demarcation*); dan (4) Mengadministrasikan batas wilayah (*Administration*) (Sulistiyono, *et.al*, 2014: 56).



Teori ini sengaja dijadikan sandaran untuk riset ini karena ada beberapa pertimbangan antara lain: (1) Produk undang-undang mengenai pemekaran wilayah merupakan keputusan politik, meskipun hal ini undang-undang adalah produk hukum. (2) Dalam teori ini lebih terfokus pada persoalan penentuan batas-batas wilayah, baik secara fisik maupun secara administratif. Namun demikian, tetap disadari bahwa teori ini belum mampu menjawab seluruh aspek yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Secara empirik, teori juga memiliki kelemahan terutama implikasi teori yang berorientasi pada pendekatan normatif mengenai penentuan batas-batas wilayah. Meskipun belum didukung oleh hasil penelitian sendiri, namun berdasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain maupun hasil pendekatan teoretik, dapat diasumsikan bahwa selain masalah penentuan batas wilayah, ada beberapa aspek lain yang menjadi pemicu konflik batas wilayah sebagaimana lokus dalam penelitian ini.

Dalam konteks batas wilayah daerah otonom di Indonesia baik batas provinsi maupun batas daerah kabupaten/kota menurut Sutisna (Sulityono, *et al*, 2014), proses keberadaan batas daerah otonomi pada era otonomi daerah antara lain: (1) Alokasi wilayah adalah sebuah keputusan politik yang dalam praktiknya dituangkan dalam suatu keputusan yang mengikat dan konstitusional. Dalam praktik otonomi daerah di Indonesia alokasi disebut dengan istilah cakupan wilayah. Dalam hal alokasi wilayah daerah otonom, keputusan politik tertuang dalam konstitusi. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 1 yang berbunyi Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dalam praktiknya alokasi ini untuk wilayah darat, sedangkan alokasi di wilayah laut dituangkan dalam berbagai undang-undang pembentukan daerah. (2) Penetapan adalah sebuah keputusan hukum dan bagian dari administrasi publik, sehingga hal ini merupakan domain pemerintah pusat. (3) Batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan. Penegasan batas daerah dilakukan dalam rangka menentukan letak dan posisi batas secara pasti di lapangan sampai penentuan titik koordinat batas di atas peta. Penegasan batas daerah berpedoman pada batas-batas daerah yang ditetapkan dalam undang-undang pembentukan daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006, yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012). (4) Proses panjang penentuan batas daerah yang dimulai dari negosiasi oleh para arsitek batas (*boundary architects*). Proses ini kemudian berlanjut dengan delimitasi dan pengesahan undang-undang pembentukan daerah kemudian dilakukan dengan tahap demarkasi oleh “*the baundry engineers*” dan akan diakhiri dengan tahap administrasi dan manajemen batas dan daerah perbatasan oleh masing-masing pemerintah daerah yang berbatasan. Proses panjang tersebut merupakan kulminasi dan proses politik, hukum dan teknis, merupakan proses awal pengelolaan daerah perbatasan. Hal ini bertujuan untuk mempermudah koordinasi dan kerja sama pelaksanaan pembangunan maupun pembinaan kehidupan dan pelayanan kepada masyarakat, khususnya di daerah perbatasan. Implementasi dalam sistem otonomi daerah antara lain adalah menjadikan batas daerah dibuatkan produk hukum peraturan perundangan daerah (Perda).

Salah satu sumber lain menyatakan bahwa: “Memilih letak titik dan garis batas biasanya merupakan kompromi antara pertimbangan geografis dan kepentingan politik. Tahap memilih letak ini biasanya merupakan fase yang sangat kritis untuk mencapai kesepakatan letak. Sedangkan mendefinisikan garis batas merupakan suatu proses yang sebagian besar bersifat teknis (kartometris). Proses ini terdiri atas penentuan posisi (koordinat) titik-titik batas secara teliti dan kemudian mendefinisikannya yaitu menarik garis yang menghubungkan titik-titik batas



tersebut di atas peta serta menguraikannya dalam bentuk narasi di dalam perjanjian (Jones, 1945). Karena kegiatan *boundary making* pada dasarnya kegiatan yang memiliki tiga aspek, yaitu: aspek politik, hukum, dan aspek teknis survey pemetaan, maka pada setiap tahapan diperlukan adanya suatu berita acara yang mencatat semua hasil kesepakatan yang disepakati pada tiap tahapan.

Apa yang diuraikan secara luas di atas, menunjukkan substansi teori ini. Substansi teori ini lebih berorientasi proses penentuan batas wilayah yang dimulai dari awal hingga tercapai suatu kesepakatan yang tertuang secara regulatif. Sudah tentu, dalam proses penentuan batas wilayah selalu mengikuti tahapan-tahapannya. Sebaliknya jika dibandingkan/dihubungkan dengan masalah penelitian ini akan terlihat ada perbedaan tahapan proses terbitnya regulasi mengenai penentuan batas wilayah. Meskipun demikian, teori ini masih relevan, sekalipun tidak semua aspek dapat menjawab masalah yang diteliti.

2 Teori Desentralisasi

Studi tentang desentralisasi dewasa ini sedang memperoleh banyak peminat, termasuk di Indonesia. Definisi tentang desentralisasi yang ditulis oleh para ahli jumlahnya cukup banyak. Mereka menulis dengan latar belakang politik, pengalaman dan pengaruh bentuk negara di mana ahli atau ilmuwan itu berada. Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis berasal dari bahasa Latin yang terdiri kata *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jika diartikan, maka desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Maksud dari pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri dan melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom.

Terkait dengan desentralisasi, Scruton (2013: 227) mengemukakan bahwa decentralization (desentralisasi) adalah proses di mana sentralisasi dibalik, sehingga kekuasaan digeser dari badan-badan politik dan administratif pusat, yang bertanggung jawab kepada satu eksekutif tunggal menjadi banyak badan kuasi otonom, yang berurusan dengan perumusan dan penerapan kebijakan di wilayah-wilayah tertentu dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal.

Dijelaskannya lebih lanjut bahwa desentralisasi diterapkan sebagai penawar terhadap pemusatan kekuasaan, dan sebagai cara untuk menjamin bahwa kebutuhan dan harapan rakyat secara umum diperhatikan, bahkan dimediasi oleh lembaga-lembaga lokal yang baru. Desentralisasi tampak menjadi jalan tengah antara dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan kepada pejabat-pejabat lokal) dan federasi (pembagian kedaulatan internal).

Menurut C.F. Strong, dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat (dalam Budiardjo, 2002: 269). Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar sepenuhnya terletak di tangan pemerintah pusat. Sementara pandangan L.J. Apeldorn bahwa desentralisasi dalam negara kesatuan, kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan karakteristiknya masing-masing (Satriawan dan Khoiriah, 2016: 89, Huda, 2019: 234).

Terkait dengan pandangan para ahli tentang desentralisasi di atas, Devas (Mungkasa, 2010) mengemukakan bahwa pengertian dan penafsiran terhadap desentralisasi sangat beragam,



dan pendekatan terhadap desentralisasi pun sangat bervariasi dari setiap negara. Tetapi secara umum definisi dan ruang lingkup desentralisasi selama ini banyak mengacu pada pendapat Rondinelli dan Bank Dunia, bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi pemerintah, maupun kepada swasta. Sebagai pembandingan, lebih lanjut mengutip pendapat Turner dan Hulme bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat (Mungkasa, 2010: 2).

Dalam Glosary World Bank yang dikutip oleh Wasistiono (2010) dikemukakan bahwa desentralisasi adalah “*a process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system, or program*”. Dalam konteks ini desentralisasi diartikan sebagai sebuah proses pemindahan tanggung jawab, kewenangan dan akuntabilitas mengenai fungsi-fungsi manajemen secara khusus ataupun luas kepada aras yang lebih rendah dalam suatu organisasi, sistem atau program.

Wasistiono kemudian membandingkan definisi di atas dengan pandangan Livack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah “*transfer of authority and responsibility for public function from central to sub-ordinate or quasi-independent government organization or the private sector*”. Definisi desentralisasi ini dipahami dalam konteks hubungan pemerintah yang mewakili negara dengan entitas lainnya meliputi organisasi pemerintah yang semi bebas serta sektor swasta. Dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, Cheema dan Rondinelli memaknai desentralisasi sebagai “*transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non-pemerintah*” (Wasistiono, 2010: 36-37).

Sistem desentralisasi yang dikenal menurut Ratnawati (2010) dapat dikategorikan atas beberapa macam yakni desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, desentralisasi administratif, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi teritorial merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada suatu badan umum seperti suatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk dalam suatu wilayah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan sebagian fungsi pemerintahan kepada organ atau badan atau badan asli yang khusus dibentuk untuk itu. Desentralisasi administratif merupakan pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada penguasa di pusat, kepada pejabat-pejabat bawahannya. Desentralisasi administratif atau dekonsentrasi dapat dianggap sebagai modifikasi atau penghalusan dari sentralisasi. Satu model desentralisasi terakhir yang dikenal adalah desentralisasi kebudayaan, yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri (Ratnawati, 2010: 126-127).

Menurut Bagir Manan (dalam Bahar, 2007), otonomi daerah adalah desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Asumsi yang dibangun Bagir Manan bahwa otonomi merupakan inti desentralisasi sehingga desentralisasi dalam hal ini adalah desentralisasi yang melahirkan wewenang bagi daerah untuk mengatur (legislatif) dan mengurus (eksekutif) urusan pemerintahan sendiri. Otonomi daerah secara substantif tercermin dalam keleluasan daerah dalam mengelola kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kultur lokal, serta makin rendahnya intervensi pusat.



Desentralisasi banyak peminatnya karena dinaggap mendukung demokrasi. B.C Smith (1985), mislanya, menulis: “daya tarik desentralisasi bukan hanya yang merupakan kebalikan dari sentralisasi dan karena itu dapat dianggap mampu memperbaiki cacat yang terakhir. Desentralisasi memiliki sisi positif desentralisasi mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif memanfaatkan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi memperkuat keterampilan akuntabilitas politik dan integrasi bangsa. Ini memberikan layanan yang lebih baik untuk masyarakat. Desentralisasi mempromosikan kebebasan, kesetaraan dan kesejahteraan. ia memberikan tempat pelatihan untuk partisipasi warga negara dan kepemimpinan politik, baik lokal maupun nasional. Bahkan telah diangkat ke peran nilai-nilai dasar kemanusiaan”.

Desentralisasi memang bukan panacea atau obat mujarab untuk semua jenis “penyakit” seperti kutipan berikut ini mengingatkan: “desentralisasi bukan obat mujarab .. desentralisasi mungkin tidak selalu efisien, terutama untuk standar, rutin, layanan berbasis jaringan. Ini dapat mengakibatkan hilangnya skala ekonomi dan kontrol atas sumber daya keuangan yang langka oleh pemerintah pusat. Lemahnya kapasitas administratif atau teknis di tingkat lokal dapat mengakibatkan layanan yang diberikan kurang efisien dan efektif di beberapa wilayah negara. Tanggung jawab administratif dapat ditransfer ke tingkat lokal tanpa sumber daya keuangan yang memadai. Desentralisasi kadang-kadang dapat membuat koordinasi kebijakan nasional menjadi lebih kompleks dan memungkinkan fungsi ditangkap oleh elit lokal”.

Desentralisasi otonomis terjadi di Indonesia di erareformasi. Vedy R.Hadiz (2003) menulis: “...kebijakan desentralisasi di Indonesia setelah Soeharto juga merupakan masalah kekuasaan; masalah kontestasi oleh berbagai kepentingan yang kuat, nasional dan lokal, banyak di antaranya berusaha untuk melestarikan hubungan kekuasaan predator lama, tetapi dalam format politik baru, yaitu desentralisasi dan demokratis”. Senada dengan pendapat hadiz tersebut, Denden Alicias dan Djorina Velasco (2007) menyatakan bahwa fenomena elit capture atau ‘pembajakan’ oleh elit-elit dalam sistem baru yang desentralistis dan demokratis banyak terjadi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan desentralisasi di negara-negara asia tenggara. Faktor elit capture dan old predatory relations merupakan salah satu faktor penyebab mengapa desentralisasi tidak menghasilkan demokrasi dan gagal mendekatkan pemerintahan dengan rakyat (*to bring government close to the people*).

G. Gorzelak (1992) berdasarkan kasus Eropa Timur mengidentifikasi adanya 6 (enam) mitos desentralisasi dan pemda di negara-negara pascasosialis yang berpengaruh pada munculnya harapan-harapan ‘palsu’ yaitu :

1. Mitos otonomi lokal (harapan yang tidak realistis terhadap potensi otonomi lokal dan penolakan keterlibatan pusat dalam urusan lokal);
2. Mitos kemakmuran (kepercayaan bahwa ekonomi akan menjamin kemakmuran masyarakat setempat);
3. Mitos properti (keyakinan bahwa restorasi properti akan di dalamnya menjamin pengembangan lokal);
4. Mitos kemahakuasaan (keyakinan bahwa pusat berhak dan mampu memutuskan semua masalah lokal sendiri);
5. Mitos eargerness (keyakinan bahwa semangat dapat mengimbangi pengetahuan dan keterampilan dalam politik dan administrasi lokal); dan
6. Mitos stabilisasi (keyakinan bahwa kondisi stabil adalah apa yang harus dan dapat dicapai oleh pemerintah daerah).



Untuk melihat kelayakan otonomi daerah dan pemekaran daerah, beberapa kriteria di negara-negara lain berangkali dapat dipergunakan untuk menjadi bahan masukan bagi Indonesia.

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko dengan merujuk pendapat Isabelle Janin, menyatakan bahwa ada persoalan *governability* di daerah di era reformasi. Tryatmoko menyatakan : persoalan *governability* lokal tidak hanya ditandai oleh kelemahan elite atau pemekaran hasil pemekaran daerah, tetapi juga kelemahan kemampuan masyarakat dalam mendukung pembangunan politik dan ekonomi lokal. Ini sesuai dengan konsep *governability* yang dikemukakan oleh Isabelle Jenin, Janin menyatakan bahwa *governability* merupakan konsep dua sisi, yaitu penekanan pada *governed* (yang diperintahkan), dan mereka yang memegang kekuasaan. Arah dari konsep ini adalah penggunaan pendekatan fungsional untuk mencermati efektifitas dari kebijakan pemerintah, dan perhatian (*consent*) dari *governed* atau masyarakat. Persoalan efektivitas kebijakan pemerintah dalam *governing* menyangkut efisiensi dan legitimasi. Sedangkan persoalan perhatian(*consent*) dari *governed* mencakup pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan serta pengawasan jalannya pemerintahan.

Berdasarkan pendapat-pendapat di muka, maka kualitas pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, air bersih, dan lain-lain), ketersediaan infrastruktur (jalan, jembatan, listrik, dan sebagainya), regulasi yang partisipatif, pemerintahan yang demokratis dan transparan (akuntabel), ketersediaan sumber-sumber keuangan daerah yang memadai, dan kesejahteraan masyarakat, dapat dijadikan parameter keberhasilan pemekaran daerah dan otonomi daerah. Merujuk pada kelebihan dan kelemahan desentralisasi tersebut, sistem desentralisasi adalah pilihan dan cara yang efektif serta demokratis dalam memajukan daerah serta meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Mas'ud mengutip pendapat Rondinelli dan Chema(Azhari dan Negoro,2019), bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan mendorong pengelolaan pemerintahan yang lebih baik, dan merupak pra kondisi bagi tercapainya pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Terkait dengan desentralisasi, Mas'ud berpendapat bahwa sistem yang terdesentralisasi berpotensi lebih kreatif jika dibandingkan dengan sistem yang tersentralisasi. Wujud desentralisasi adalah otonomi daerah akan menciptakan peluang-peluang yang lebih besar bagi inovasi dan eksperimen, serta proses pembelajaran dan difusi dari eksperimen kebijakan yang baik (Mas'ud dalam Azhari dan Negoro, 2019: 59).

3. Teori Kekuasaan

Dalam kajian ini, salah satu teori yang dipakai adalah teori-teori tentang kekuasaan. Argumentasi yang dipakai untuk menjawab mengapa teori-teori ini dipakai sebagai sandaran dalam menganalisis tentang relasi kuasa dan konflik batas wilayah. Meski demikian, dalam kajian-kajian teoretik ini pula, akan disajikan beberapa teori sebagai pembanding dan sekaligus sebagai bahan untuk didiskusikan/diperdebatkan, sehingga ada bahan pembanding tentang relevansi penggunaan teori dalam mendukung penelitian disertasi ini.

Bourdieu (Ritzer dan Goodmann, 2003), menawarkan satu teori kekuasaan dinamakan teori kekuasaan simbolik. Teori ini melihat relasi kekuasaan negara menjalankan mekanisme-mekanisme simbolik untuk membentuk dan menegakkan kekuasaan di luar mekanisme represif dan koersif. Kekuasaan simbolik sangat erat kaitannya dengan modal simbolik, karena kekuasaan simbolik hanya dapat dilakukan oleh individu maupun kelompok yang memiliki modal simbolik. Modal simbolik di dalam bentuknya yang berbeda-beda dipersepsikan dan diakui memiliki legitimasi, mendapat pengakuan dan diterima publik secara luas. Legitimasi



sebagai sebuah proses, menggambarkan proses yang mengarah pada legitimasi, pada sesuatu yang mendapat pengakuan yang sah dan benar. Legitimasi sangat penting bagi semua kelompok sosial, bagi semua pelaku sosial, karena taruhannya adalah kelestarian atau perubahan struktural yang mapan, kelestarian, dan perubahan hubungan-hubungan kekuasaan.

Secara garis besar, kekuasaan simbolik dapat diartikan sebagai kekuasaan yang secara paksa mendapat kepatuhan yang tidak dirasakan sebagai paksaan dengan bersandar pada harapan-harapan kolektif dari kepercayaan-kepercayaan yang sudah tertanam secara sosial. Kekuasaan simbolik bekerja dengan mekanisme penyembunyian kekerasan yang dimiliki, menjadi sesuatu yang diterima sebagai “yang memang seharusnya demikian”.

Pandangan Bourdieu di atas, jika dihubungkan dengan teori kekuasaan Michael Foucault, maka nampak ada kesamaan terutama pada aspek keseimbangan antara peran-peran struktur dan aktor. Begitu pula teori maupun pandangan ilmuwan sosial yang lain misalnya Lasswell dan Robert Dahl seperti yang disebutkan di atas. Teori yang dikembangkan oleh Foucault adalah hubungan antara kekuasaan dan pengetahuan.

Setiap pembahasan mengenai kekuasaan selalu berbanding lurus dengan pengetahuan. Pengetahuan dan kekuasaan memunyai hubungan timbal balik. Penyelenggaraan kekuasaan terus menerus akan menciptakan suatu bentuk wujud pengetahuan, begitu pula sebaliknya penyelenggaraan pengetahuan akan menimbulkan efek kekuasaan. Foucault (Elvira, 2003:1-3). Dalam konteks ini, kekuasaan tidak bisa dilepaskan dari konstruk kebenaran yang menjadi basis dari keabsahan pengetahuan. Kekuasaan dalam konteks ini adalah kekuasaan yang dipahami sebagai seperangkat sistem-sistem regulasi, aturan dan menormalisasi kehidupan masyarakat.

Di sisi lain Foucault (Hanum, 2014), kekuasaan itu terlaksana bukan pertama-tama melalui kekerasan atau dari hasil persetujuan, melainkan sebagai seluruh struktur tindakan yang menekan dan mendorong tindakan-tindakan lain melalui rangsangan, persuasi, atau bisa melalui paksaan (*coercive power*) dan larangan. Hal ini menjadikan kekuasaan terkait langsung dengan *control exercise*, bagaimana kekuasaan itu dijalankan sehari-hari.

Perbedaan utamanya adalah jika ilmuwan/pemikir lain cenderung menyentuh dimensi kekuasaan dan negara, maka Foucault lebih menekankan hubungan kekuasaan dan subjek. Kekuasaan itu banyak dan tersebar. Kekuasaan itu tidak mengacu pada satu sistem umum dominasi oleh seseorang atau suatu kelompok terhadap pihak lain. Kekuasaan itu menunjuk pada beragamnya hubungan, tidak terpusat pada satu titik atau sumber otoritas, tetapi berasal dari perbedaan dalam hubungan itu (Hanum, 2014:2).

Setidaknya ada tiga level konsep kekuasaan Foucault, yang lebih bersifat kultural. Kekuasaan itu tidak dimiliki, kekuasaan itu bekerja sangat bersifat samar. Kekuasaan itu dibangun melalui wacana, menyerap pikiran orang. Misalnya wacana tentang perilaku penguasa yang kemudian setiap orang menjadikan hal itu sebagai bagian dari cara berpikirnya maupun bertindak. Di dalam konten wacana itu mengandung kuasa. Orang atau kelompok orang secara tidak sadar sedang dikuasai. Pada level berikutnya Foucault bicara tentang bagaimana atau proses kekuasaan itu dibentuk. Negara sebagai “*panoptikon*” atau menara pengawas. Dalam wacana kekuasaan misalnya, negara telah membuka ruang-ruang kebebasan dalam dunia demokrasi, akan tetapi warga negara merasa tetap terkontrol. Pada level ketiga Foucault bicara dalam konteks “*governmentality*”. *Governmentalitas* yaitu cara negara/pemerintah membuat masyarakat itu tunduk, tetapi tidak dengan kekerasan. Negara membuat masyarakat tunduk dan membenarkan kebijakan-kebijakan dan sebagainya, tetapi tidak sebagai kekuasaan yang “*hard politics*.”



Jadi kalau melihat pandangan Foucault, Gramsci, maupun Giddens, ketiganya bicara kekuasaan, tetapi terjadi perbedaan dalam ranah pejelasanannya. Bagi Gramsci karena dominasi sudah biasa, yang menarik dari Gramsci adalah hegemoni, dan hegemoni kekuasaan melalui medium kultural, bukan medium *hard politics*, misalnya melalui birokrasi, militer dan lain-lain. akan tetapi melalui media massa, media hiburan, dan secara perlahan-perlahan cara berpikir itu dikuasai. Di situlah orientasi kekuasaan Gramsci melalui medium kultural, dan itu menyimpang dari kekuasaan yang umum, yang *hard politics* tadi. Sebaliknya Giddens melihat secara teoretik kemudian dia mencoba mencari jalan keluar antara determinisme individual dan determinisme struktural, dan keduanya adalah strukturisasi.

Di dalam strukturisasi itu, individu bertindak tetapi tidak bebas. Ada agensinya tapi agensinya selalu memproduksi struktur yang lain, dan untuk menggunakan itu untuk menjelaskan perlawanan itu sulit, karena kalau individu memproduksi struktur berarti tidak bicara perlawanan karena perlawanan berarti individu melawan struktur. Artinya tidak bicara perlawanan kalau mereproduksi struktur, kemudian bicara perlawanan atau perubahan dari versi yang tidak jelas arahnya. Malah yang ditegakkan itu struktur bukan merubah struktur. Kalau dibandingkan lagi dengan Foucault yang bicara soal kekuasaan dalam ranah kultural, maka kekuasaan itu tidak dimiliki, tersebar, kemudian kekuasaan itu bekerja sangat halus. Hal ini jika disamakan dengan hegemoni tadi, maka orang merasa tidak dikuasai tapi sebenarnya dia dikuasai, dan sangat halusnya kekuasaan itu biasanya bekerja dalam *discourse* (wacana). Ketika wacana dijabarkan, pasti ada pihak yang dirugikan, disingkirkan, dan dimarginalkan.

Teori-teori kekuasaan yang dikemukakan oleh Bourdieu, Foucault, Gramsci, maupun Giddens lebih bersifat kultural. Inti teori kekuasaan menurut Bourdieu bahwa sebuah kekuasaan (baik ekonomi, politik, budaya, atau yang lain) yang memiliki kemampuan untuk tidak dapat dikenali bentuk aslinya, kekerasannya, atau kesewenang-wenangannya, karena kekuasaannya bersifat simbolik. Kekuasaan simbolik sering kali memakai bentuk-bentuk lain yang lebih halus agar tidak mudah dikenali. Inilah yang membuat kelompok yang terdominasi seringkali merasa tidak keberatan untuk masuk kedalam sebuah lingkungan dominasi. Bourdieu menyebut ini sebagai kekerasan simbolik. Sama halnya dengan Foucault, yang melihat kekuasaan itu tersebar, tidak dimiliki/tidak melekat, bersifat samar, sangat halus, sehingga kekuasaan itu mengarah kepada *governmentalitas* yang menunjukkan cara negara/pemerintah bekerja yang mengakibatkan masyarakat tunduk, tetapi tanpa harus menggunakan kekerasan. Negara membuat masyarakat tunduk dan membenarkan kebijakan-kebijakan dan sebagainya, tetapi tidak sebagai kekuasaan yang "*hard politics*."

Dalam hubungannya dengan pandangan-pandangan di atas, Weber juga menaruh perhatian bagaimana kelompok dan kepentingan kelompok muncul dalam kehidupan sosial. Persaingan kelompok menurut Weber dipengaruhi kekuasaan. Kekuasaan menentukan satu kelompok sosial mendominasi kelompok sosial yang lain. Tidak seperti Marx, dia melihat bahwa kekuasaan bukan bersumber semata-mata dari kekuatan ekonomi, atau hubungan kepemilikan secara pribadi atas alat produksi. Menurut Weber, kekuasaan memiliki beberapa dimensi, meliputi kelas, status dan partai.

Kelas mengacu kepada tatanan ekonomi yang dalam hal ini hubungan pasar merupakan sesuatu yang paling utama. Hubungan pasar inilah yang berkaitan dengan kepemilikan individual, sehingga betapapun ada perbedaan, namun konsep Weber cukup berdekatan dengan konsep kelas yang dimaksudkan oleh Marx. Dimensi status dibedakan dengan partai dalam kekuasaan. Status mengacu kepada cara organisasi masyarakat memunculkan perbedaan karena

prestise atau kehormatan bagi kelompok individu yang berbeda-beda. Kehormatan atau status sosial bersumber dari gaya hidup “ *style of life*” dalam kelompok masyarakat tertentu. Sementara dalam partai merupakan cara kelompok mengorganisir diri dalam mencapai maksud dan tujuan hidup. Partai-partai saling berupaya meraih posisi kewibawaan dan kehormatan serta kontrol atas tatanan sosial. Oleh sebab itu, partai bisa dibentuk atas dasar kelas maupun kelompok status atau gabungan antara keduanya. Kontrol atas masyarakat dilakukan bukan hanya untuk memperthankan kekuasaan, melainkan juga untuk mencari keabsahan di mata kelompok yang dikuasai. Dalam istilah Weber, mereka memerlukan legitimasi atas kekuasaan yang dimilikinya. Jika mereka dapat melakukan kontrol itu, maka kekuasaan mereka dapat memperoleh legitimasi, dan jika legitimasi itu diraih maka mereka berhak mengelola otoritas yakni hak untuk mendominasi dihadapan kelompok yang dikuasai (Maliki, 2003: 231-232).

Konsep ini pula dapat digeneraliasikan sebagai usaha yang terstruktur adalah bersifat spesifik pada setiap wilayah dari waktu ke waktu, dari satu rezim ke rezim berikutnya, misalnya dari Rezim Sukarno ke Rezim Suharto. Ketika suatu struktur lebih bersifat terbuka, itu akan memfasilitasi kemunculan gerakan sosial tertentu, dan memudahkan gerakan sosial itu menjadi gerakan yang mempengaruhi sistem pada aspek tertentu. Menurut Mc Adam (1996) konsep *Political Oppotunity Structures* (POS) memiliki empat aspek yang harus dalam analisisnya : (1) Realatif terbuka atau tertutupnya satu sistem politik yang terlembagakan.(2)Kestabilan sekumpulan elit yang biasa membentuk pemerintahan. (3) Adanya sekutu dari para elit. (4) Kapasitas dan kecenderungan negara untuk melakukan represi.

Sejauh mana suatu sistem politik yang terlembaga itu tertutup atau terbuka. Sistem politik dimaksud di sini adalah struktur formal dari pemerintah, sedangkan yang lain menyangkut hubungan kekuasaan yang lebih bersifat informal dan kontingen (relasi, transaksi, hubungan kepentingan dan kontestasi).Elit yang membentuk pemerintahan itu itu stabil (tidak terjadi perpecahan). Sekutu elit yang berkuasa itu di luar negara, misalnya : partai politik, ormas dan sebagainya yang menjadi pendukung pemerintah. Jadi, inti dari teori adalah menjelaskan kebangkitan dan kemunculan gerakan sosial.

4. Teori Teori Resistensi

Di samping teori-teori tentang konflik dan kekuasaan yang digunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian ini, maka teori resistensi merupakan bagian tidak terpisahkan secara teoretik dalam penelitian ini. Argumentasinya adalah jika ada pembahasan mengenai dominasi struktur kekuasaan, maka antitesanya adalah resistensi (perlawanan) dari masyarakat yang terdominasi. Dalam konteks ini maka teori ini sangat relevan jika menjadi sandaran analisis pada masalah penelitian yang lokusnya di enam desa ini.

Studi resistensi merupakan bagian dari gerakan dan aksi sosial dalambanyakaspekkehidupansosial,aksisosialdipandangsebagai aksi menentang negara dan kebijakan Negara. Resistensi mengambil berbagai macam bentuk proses bergantung pada tujuan, situasi, dan pihak mana yang dihadapi. Dinamika dalam proses itu akan berujung pada gerakan sosial.

Di sisi lain, Horowitz dalam kutipan Cote dan Cli-che, bahwa strategi resistensi dapat dianggap sebagai tujuan untuk mengubah struktur sosial dan sistem dominasi(*social structuresand systems of domination*) (Yusuf, et al, 2014: 3). Dalam perspektif tujuan yang lain, Scott (Attamimi, 2014), berpendapat bahwa tujuan resistensi dimaksudkan untuk memperkecil atau menolak sama sekali klaim-klaim yang diajukan kelas-kelas dominan atau mengajukan klaim-klaim mereka sendiri dalam menghadapi kelas dominan. Jika dikaitkan dengan penelitian



ini maka wujud resistensi dalam konteks ini merupakan reaksi terhadap sebuah keputusan atau kebijakan pemerintah yang dianggap bertentangan atau bertolak belakang dengan aspirasi masyarakat enam desa. Untuk melakukan perlawanan maka salah upaya yang dilakukan adalah membangun kesadaran kolektif.

Membangun kesadaran kolektif warga bertujuan membentuk suatu gerakan perlawanan yang memunculkan adanya tuntutan-tuntutan. Sebagaimana asumsi-asumsi yang dibangun melalui teori-teori yang dikemukakan Scott diatas, resistensi akan melewati serangkaian tahapan atau fase-fase tertentu. Fase-fase yang dimaksud adalah fase pergerakan, membangun kesadaran, membangun gerakan, mempengaruhi gerakan, dan fase capaian atau keluaran (Attamimi, 2014:4).

Selain asumsi-asumsi yang dibangun dalam teori-teori resistensi di atas, ada bentuk lain dari resistensi. Resistensi dilakukan dalam bentuk-bentuk protes. Sing mengutip pendapat Oommen (Yusuf, *et al*, 2014), dalam studinya tentang bentuk-bentuk protes. Bentuk-bentuk protes tersebut dapat dikategorikan sekurang-kurangnya adalimajenis. misalnya pertunjukandiatas pentas diibaratkan pemainteater yang harus hidup di dunia, yakni dunia nyata sehari-hari dan dunia berpura-pura di atas panggung. *Kedua, hiddentranscript*: adalah bentuk resistensi yang dilakukan tersembunyi atau tepatnya di belakang. Terkait dengan pandangan Scott di atas, Nurdin mengutip pandangan Eksein (Yusuf, *et al*, 2014).

Ulasan-ulasan dengan sandaran teori-teori tentang resistensi di atas pada intinya menghendaki adanya sebuah perubahan yang terhalang oleh dominasi kekuasaan terutama kekuasaan negara dalam memutuskan dan menjalankan keputusan-keputusannya. Teori resistensi ingin membuktikan bahwa masyarakat tidak selamanya tunduk pada setiap keputusan-keputusan negara, meskipun keputusan-keputusan itu memiliki legitimasi yang kuat.

KESIMPULAN

Permasalahan konflik perbatasan atau batas wilayah seperti pada fokus penelitian dimulai dari pelaksanaan kekuasaan dan kewenangan Negara. Wujud pelaksanaan kekuasaan dan kewenangan Negara dalam bentuk kebijakan negara. Kebijakan ini secara langsung berimplikasi pada penentuan batas wilayah, yang secara otomatis berimplikasi pula pada perubahan batas-batas wilayah.

Dampak yang ditimbulkan adalah terjadinya konflik. Dalam kasus enam desa, konflik ini terjadi secara vertikal maupun horisontal. Konflik secara vertikal ini terjadi antara antara kelompok warga (yang kontra) dengan pemerintah. Begitu pula konflik horisontal melibatkan dua kelompok warga atau kelompok masyarakat di enam desa yang menolak dan mendukung kebijakan pemerintah khususnya penetapan batas wilayah yang pada akhirnya menentukan status wilayah enam desa.

Konflik vertikal merupakan wujud resistensi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, sedangkan konflik horisontal merupakan wujud perlawanan maupun dukungan bagi kedua kelompok warga atau masyarakat terhadap kebijakan pemerintah tersebut. Sementara itu, kebijakan pemerintah yang berwujud pada perubahan batas wilayah enam desa itu, dalam implementasinya membutuhkan adanya relasi kuasa antar elit birokrasi pemerintahan.

Relasi kuasa dalam birokrasi pemerintahan dilihat dalam pergulatan konflik batas wilayah. Pola relasi kuasa dalam birokrasi pemerintahan dimaksudkan di sini adalah relasi antar pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, relasi kuasa antar pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat, relasi kuasa antar pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten, relasi kuasa



antar pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat, relasi kuasa antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan sebaliknya relasi kuasa antar pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Elizabeth A. dan Bernstein, Mary. 2016. *Culture, Power, and Institutions : A Multi-Institutional Politics Approach to Social Movements*. Downloaded from stx.sagepub.com at PENNSYLVANIA STATE UNIV on April 8, 2016.
- Brancati, Dawn. 2009. *Peace By Design Managing Intrastate Confl Ict Through Decentralization*. New York: Oxford University Press
- Corbett, Jack. 2015. *Diaognosing the Problem of Anti-Politicians : A Review and an Agenda*. Political Studies Review, Vol dan hal 1-10.
- Duverger, Maurice. 1989. *The Study of Political*. Alih Bahasa Daniel Dhakidae. *Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Elferson, Emma. 2015. *Providing Security or Protecting Interests ?Government Interventions in Violent Communal Conflicts in Africa*. Journal of Peace Research, Vol. 52 (6), hal.791-805.
- Galtung, Johan. 1973. *Theories of Conflict : Definitions, Dimentions, Negations, Formations*. Univecity of Hawaii.
- Hanum, Anggina Mutiara. 2014. *Teori Kekuasaan Negara (Pola Relasi Kekuasaan Di Indonesia Pada Masa Orde Baru Hingga Era Reformasi*. Pasca Sarjana Departemen Ilmu Politik FISIPOL UI.
- Hasyim, Azizet.al. *Analisis Konflik Perebutan Wilayah di Propinsi Maluku Utara :Studi Kasus Konflik Perebutan Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara tentang Enam Desa*. Sodality : Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia. ISSN :1978-4333, Vol. 04, No. 01.
- James Manor. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: The World Bank
- Koentjaraningrat. 1991. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Laurer, Robert. H. 1993. *Prespectives on Sosial Change*. Alih Bahasa Alimandan. *Prespektif Tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Rineka Cipta.



- Martanto, Ucu. *Perubahan Lingkungan dan Konflik Kekerasan Membaca Papua melalui Pendekatan Environmental Security*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 11, Nomor 2, November 2007 (153-286).
- Nasikun, 1995. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Orbawati, Eny Boedi. 2018. *Responsivitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Di Wilayah Sengketa Penegasan Batas Daerah Kabupaten dan Kota Magelang*. Disertasi Program Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.
- Poloma, Margaret M. 1994. *Contemporary Sociological Theory*. Ahli Bahasa Tim Alih Bahasa Yasogama. *Teori Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ritzer, George, dan Goodman, Douglas J. 2004. *Modern Sociological Theory*. Alih Bahasa Alimandan. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta : Prenada Media.
- Sulityono, Djoko *at al*. 2014. *Evaluasi Penegasan Batas Wilayah Studi Kasus di Provinsi Lamoung dan Kalimantan Timur*. Pusat Penelitian Pemerintahan Umum dan Kependudukan Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri.
- Tryadmoko, Wahyu Mardianto. 2010. *Pemekaran Daerah dan Governability Lokal di Indonesia*. Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 9, Nomor 2, Juli 2016 (111-124)
- Utomo, Yuli. 2015. *Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Desa Dinas Tulikup dengan Desa Dinas Sidan di Kabupaten Gianyar*. Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 4 Nomor 1 : 150-161
- Veegers, K.J. 1993. *Realitas Sosial ; Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Sejarah sosiologi*. Jakarta : Gramedia.
- Wagner, Christian & Khan, Amina. *The Changing Character of the Durand Line*. International Asienforum. Vol. 44 (2013), No. 1-2, pp. 71-84
- Yusuf, Muhammad *et al*, 2014. *Resistensi Atas Kebijakan Pengelolaan Hutan (Studi Pada masyarakat Orang Rimba Di Provinsi Jambi)*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.