

## Implementasi Kebijakan Penyelesaian Batas Daerah Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi

Nurmah Semil<sup>1</sup>, Zailani Surya Marpaung<sup>2</sup>, Mardianto<sup>3</sup>, Khairunnas<sup>4</sup>

<sup>1,2,3</sup>Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, Indonesia

<sup>4</sup>Prodi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, Indonesia

<sup>2</sup>zailanisuryamarpaung@fisip.unsri.ac.id

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the policy implementation regarding the borders between Musi Rawas Utara Regency of South Sumatra Province and Sarolangun Regency of Jambi Province, and describe the socio-political phenomenon in the border region after the implementation of the policy. This study uses interpretative qualitative methods to investigate an event deeply and how the informants respond to the incident. The findings of this study indicate that in the provincial administration level, the implementation is compliant with the contents of the policy. However, the comprehension about the policy implementation is limited in the lower level of administration due to the lack of dissemination about border dispute resolution. Moreover, in terms of function routine, the policy is mostly implemented using top-down approach, making the people at grassroots to feel excluded. Also, there is the lack of emphasis in policy announcement to the community. Furthermore, the desired performance and impact has not been achieved, because there is still an opposition against the borderline set by the Ministry of Internal Affairs' decree. Overall, it has not had a positive impact on socio-political phenomena, especially in terms of development and education; and it has become a potential political conflict due to the population status of residents in the border region.*

**Keywords:** border policy implementation, policy compliance, policy implementation

### ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan penyelesaian batas daerah pada segmen perbatasan Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan dengan Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi, serta mendeskripsikan fenomena sosial politik di wilayah perbatasan pasca diimplementasikannya kebijakan penyelesaian batas daerah tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif interpretatif yang bertujuan untuk meneliti secara mendalam suatu kejadian dan bagaimana informan menanggapi kejadian tersebut. Temuan Penelitian ini menunjukkan bahwa kepatuhan pelaksana terhadap isi kebijakan di level pemerintahan provinsi sudah baik, hanya saja pemahaman pelaksana pada level pemerintahan di bawahnya belum maksimal karena kurangnya sosialisasi terhadap sengketa batas daerah. Sementara dalam hal rutinitas fungsi ditemukan bahwa pendekatan yang digunakan cenderung top-down sehingga masyarakat di akar rumput merasa tidak dilibatkan, serta tidak adanya penekanan pada tahapan sosialisasi kebijakan kepada masyarakat. Selanjutnya kinerja dan dampak yang diinginkan belum terwujud secara maksimal, karena berdasarkan analisis fenomena sosial di wilayah tersebut ditemukan pro-kontra terhadap penetapan batas wilayah yang ditetapkan melalui permendagri, sehingga belum berdampak positif terhadap fenomena sosial politik terutama*

*dalam hal pembangunan dan pendidikan, serta adanya potensi konflik politik akibat status kependudukan di wilayah perbatasan.*

**Kata kunci:** *implementasi penyelesaian batas daerah, kepatuhan terhadap kebijakan, implementasi kebijakan*



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. ©2021 by the author(s).

*Received: September 16 2021*

*Revised: November 17 2021*

*Accepted: November 18 2021*

## PENDAHULUAN

Undang Undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 memberikan hak, wewenang, dan kewajiban pada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam wujud otonomi daerah. Otonomi Daerah adalah perwujudan dari pemancaran kekuasaan oleh pusat kepada daerah. Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi (Akbar 2019). Dampak yang sangat berpengaruh terhadap otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat lebih luas terhadap daerah-daerah dalam mengatur serta menata daerahnya sendiri (Jullie 2014). Akan tetapi dalam praktiknya, otonomi daerah juga menimbulkan berbagai dilematika secara sosial dan politik. Seperti seringkali muncul persoalan-persoalan batas antar daerah.

Pada Tahun 2015 saja tercatat 80 kasus konflik perbatasan wilayah, yang mencakup sengketa antara provinsi dan kabupaten/kota, sengketa antar provinsi, dan sengketa antara kabupaten/kota (Kuwado 2015). Penyelesaian segmen batas wilayah ini tentu menjadi persoalan yang tidak mudah untuk diselesaikan; Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kemendagri Eko Subowo menjelaskan bahwa terhitung hingga 2018 Indonesia memiliki 977 segmen perbatasan, yang mencakup 165 segmen batas lintas provinsi dan 812 Segmen batas dalam provinsi. Pada tahun tersebut Kemendagri mengklaim telah menyelesaikan 475 segmen dari 977 segmen perbatasan yang ada (Mola 2018).

Penegasan batas daerah yang diwarnai konflik perbatasan juga membutuhkan waktu penyelesaian yang panjang, misalnya tapal batas Provinsi Riau dan Sumatera Utara di Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Padang Lawas Utara, yang dapat diakhiri setelah 20 tahun berlangsung melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (HebatRiau.com 2018). Selain membutuhkan waktu penyelesaian yang panjang, upaya penegasan batas daerah oleh pemerintah pusat juga seringkali mendapatkan penolakan dari masyarakat, misalnya peristiwa unjuk rasa yang terjadi di Kabupaten Pasangkayu tahun 2019 sebagai bentuk penolakan warga Desa Pakawa menjadi warga Sulawesi Tenggara yang didasarkan pada Permendagri No. 60 Tahun 2018 yang menetapkan sekitar 5.400 km wilayah kabupaten paling utara Sulawesi Barat menjadi Wilayah Sulawesi Tenggara (Pasangkayukab.go.id 2018).

Secara umum permasalahan batas daerah akan menimbulkan dampak negatif yakni: (a) sebuah wilayah dapat diabaikan oleh masing-masing daerah karena dirasa

wilayah itu bukan termasuk daerahnya atau dengan kata lain masing-masing daerah saling melempar tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat maupun pembangunan di bagian wilayah tersebut; dan (b) daerah yang satu dapat dianggap melampaui batas kewenangannya di daerah yang lain sehingga berpotensi menimbulkan konflik antar daerah (Province, Leparatu, dan Tahir 2018). Menurut Widjadja ketidakjelasan batas daerah akan memicu tidak efektifnya penyelenggaraan administrasi pemerintah, kurang maksimalnya pelayanan terhadap masyarakat, dan menghambat jalannya pembangunan daerah pada wilayah-wilayah perbatasan (Puspitaningrum 2020).

Menurut Heru Santoso, faktor yang paling sering mempengaruhi sengketa perbatasan daerah adalah faktor yuridis, misalnya lampiran peta dalam undang-undang tentang pembentukan tidak jelas, sehingga di lapangan terjadi ketidaksepakatan. Faktor lainnya yang juga berpengaruh adalah adanya tumpang tindih perizinan (Sumber Daya Alam) (Arifin 2016), sehingga muncul berbagai gesekan kepentingan yang berlangsung secara dinamis. Menurut Jembris (2015), secara umum ada beberapa hal yang menyebabkan konflik batas wilayah yaitu: (a) Yuridis, yakni tidak jelasnya batas daerah dalam Undang-Undang Pembentukan Daerah; (b) Ekonomi, yakni Perebutan Sumber Daya (SDA, Kawasan Niaga/ Transmigrasi, Perkebunan); (c) Kultural, yakni Isu terpisahnya etnis atau sub etnis; (d) Politik & Demografi, yakni Perebutan pemilih & perolehan suara bagi anggota Legislatif/Eksekutif, (e) Sosial, yakni Munculnya kecemburuan sosial, riwayat konflik masa lalu, isu penduduk asli dan pendatang; (f) Pemerintahan, yakni Jarak ke pusat pemerintahan, diskriminasi pelayanan, keinginan bergabung ke daerah tetangga.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Yana Sahyana, penyelesaian sengketa batas daerah terdiri atas penyelesaian secara non-litigasi (melalui Kemendagri dan Gubernur), dan secara litigasi (melalui *judicial review*) (Sahyana 2019). Untuk itu, presiden telah memberikan wewenang kepada Menteri Dalam Negeri untuk menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar provinsi, dan kepada gubernur untuk menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar daerah kabupaten/kota dalam provinsi (Mahmuzar 2018). Sementara itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muradi, penyelesaian sengketa batas dalam jangka panjang dapat diatasi dengan pengelolaan perbatasan, dengan landasan pokok yang mencakup manajemen, kedaulatan, aktivitas ekonomi, identitas, dan partisipasi pemerintah setempat (Muradi 2017).

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki luas wilayah 91592.43 km<sup>2</sup> di atas permukaan laut dengan 25 pulau di dalamnya. Secara geografis Provinsi Sumatera Selatan berbatasan dengan empat provinsi lain di Indonesia, yaitu Provinsi Jambi, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Provinsi Lampung, dan Provinsi Bengkulu. Luasnya daerah dan kondisi geografis Provinsi Sumatera Selatan berbanding lurus dengan jumlah segmen perbatasannya, ditambah lagi dengan sumber daya alam yang melimpah. Hal ini berpeluang menjadi pemicu sejumlah persoalan atau sengketa yang terjadi di daerah-daerah perbatasan. Provinsi Sumatera Selatan memiliki 28 segmen batas darat dengan provinsi yang ada disekitarnya, dan sebagian besarnya berbatasan langsung dengan Provinsi Jambi.

Pada segmen perbatasan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi adalah Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Sarolangun, di mana pernah terjadi ketegangan antar masyarakat terkait batas daerah. Pasca ketegangan, tepatnya pada tahun 2017, dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 131 tentang Batas Daerah Kabupaten Merangin Provinsi Jambi dengan Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan, dan Batas Daerah Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi dengan Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan.

Meskipun demikian, persoalan batas daerah antara Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi pada segmen Musi Rawas Utara dan Sarolangun masih menuai pro-kontra di masyarakat, sehingga aktivitas pembangunan terhambat karena masih adanya masyarakat yang tidak puas, sehingga pemerintah setempat berhati-hati dalam merealisasikan anggaran pembangunan di daerah pemerintahannya. Selain itu, persoalan administrasi kependudukan juga perlu dianalisa, karena misalnya pada peristiwa pemilihan kepala desa dan pemilihan kepala daerah, fenomenanya banyak warga di perbatasan ikut dalam kontestasi politik di dua daerah yang berbeda, sehingga rentan terjadinya konflik politik yang berkepanjangan. Artikel ini akan menjelaskan analisis dan fenomena sosial politik model penyelesaian batas daerah di wilayah perbatasan pasca implementasi kebijakan tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bertujuan meneliti secara mendalam suatu kejadian dan bagaimana informan menanggapi kejadian tersebut sehingga didasarkan pada perspektif informan yang diteliti. Data-data penelitian dikumpulkan dengan tiga cara, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Observasi berlangsung selama seminggu dan berhasil mendapatkan dokumen terkait rancangan strategi Provinsi Sumsel dan Provinsi Jambi, sedangkan dokumen yang berhasil dikumpulkan yaitu surat berita acara rapat, berita acara kesepakatan, titik koordinat lokasi di batas daerah, dan data sekunder lainnya. Wawancara dilakukan dengan informan yang dipilih secara purposif, seperti Kepala Biro Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi, Kepala Bidang Perbatasan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi, kepala desa, tokoh adat, tokoh masyarakat dan masyarakat yang ada di perbatasan Kabupaten Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan dan Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi.

Setelah analisis data dilakukan, peneliti melakukan pengabsahan data dengan teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi sumber yaitu melakukan perbandingan dan pemeriksaan ulang taraf kepercayaan data yang diperoleh melalui instrumen dan latar waktu yang berbeda dalam riset kualitatif. Dalam melakukan teknik triangulasi ini, peneliti melakukan perbandingan hasil wawancara setiap informan untuk mengecek kebenaran informasi yang diperoleh. Dalam melakukan teknik triangulasi ini, peneliti mengecek hasil penelitian melalui teknik pengumpulan data yang berbeda, yaitu observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Kepatuhan Pelaksana terhadap Isi Kebijakan**

Perspektif pesimistik masih mendominasi dalam praktik implementasi

kebijakan. Perspektif ini menganggap bahwa rendahnya kapasitas pemerintah adalah faktor penyebab gagalnya implementasi suatu kebijakan (Rachmawati 2016). Perspektif tersebut menitikberatkan pada kapasitas aktor pelaksana kebijakan. Hal ini dapat dikorelasikan dengan pendapat Ripley and Franklin yang menjelaskan bahwa ada beberapa dimensi yang dapat digunakan dalam mengukur implementasi suatu kebijakan, yakni kepatuhan, rutinitas fungsi, dan dampak yang terarah (Masriani 2017). Apabila dibangun sebuah korelasi dengan teori implementasi kebijakan yang digunakan oleh Ripley and Franklin tersebut, titik tekan analisisnya ada pada dimensi kepatuhan aktor dalam praktik implementasi suatu kebijakan.

Aspek kepatuhan dalam mengimplementasikan kebijakan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan dan pedoman yang berlaku. Para aparatur kepentingan atau lembaga pelaksana harus memahami dan mematuhi isi kebijakan yang selanjutnya berupa penugasan dari atasannya. Pelaksana harus optimal dalam pelaksanaan tugasnya dan komitmen dalam implementasi kebijakan serta melakukan apa saja yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah Pasal 31 disebutkan bahwa apabila tidak adanya gejala yang terjadi dimasyarakat terkait batas daerah maka pihak pemerintah tidak akan melakukan apapun untuk penegasan batas wilayah.

Kinerja yang baik oleh sebuah organisasi sangat dipengaruhi oleh kualitas dan kuantitas sumber daya manusianya. Berdasarkan hasil penelitian yang dapat disimpulkan oleh peneliti di antaranya adalah tidak semua pelaksana atau sumber daya yang bertindak sebagai pelaksana memahami regulasi dan kasus batas daerah ini. Penilaian ini diperoleh berdasarkan informasi yang didapatkan melalui hasil wawancara dengan Kasubag Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan yang menyatakan bahwa:

*“Ada beberapa... sebenarnya di semua pemerintahan ya personil banyak, tapi yang mau dan bisa bekerja kan tidak banyak.” (Hasil wawancara Bapak Dodih dan Ibu Sri Sulastri Kasubag dan Kabiro Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan, Selasa 22 Juni 2021).*

Pada tahapan teknis implementasinya, pelaksana yang ditugaskan di level provinsi terlihat sudah memahami dengan baik kebijakan yang mengatur batas daerah tersebut, bahkan memahami secara mendalam terkait konsekuensi-konsekuensi dan kemungkinan-kemungkinan pasca implementasi kebijakan dan langkah-langkah yang akan diambil apabila terjadi penolakan dan gejala di tengah-tengah masyarakat. Informasi tersebut didapatkan melalui hasil wawancara dengan salah satu informan yang menyatakan bahwa:

*“...antar kabupaten dalam provinsi kita ada langkah-langkah proaktifnya, ...misalkan OI-Palembang, kita adakan kita undang rapat bersama coba melihat garis versi masing-masing lalu sepakat atau tidak kita arahkan mereka untuk menyepakati garis kalo tidak ya kita turun ke lapangan..., sampe pada saatnya kalo sudah sepakat semua nanti gubernur menyampaikan ke mendagri untuk dibahas di kementerian dan disusun menjadi permendagri. Begitu kalo sudah sepakat semua. Ada juga yang tidak sepakat sebagian atau misalkan... yang belum sepakat dan ya kita minta mereka sepakat untuk kita serahkan ke pusat buat berita acaranya seperti itu” (Hasil*

*wawancara Bapak Dodih dan Ibu Sri Sulastris Kasubag dan Kabiro Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan, Selasa 22 Juni 2021).*

Melalui hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan juga bahwa tahapan-tahapan yang ditempuh dalam proses kebijakan tersebut adalah dengan membangun komunikasi yang baik dengan pemerintah setempat yang berselisih. Selanjutnya pihak Biro Pemerintahan Sumatera Selatan melakukan kunjungan langsung ke lapangan untuk mendapatkan berbagai informasi. Setelah dikeluarkannya permendagri tentang batas daerah, maka biro pemerintahan provinsi akan menyampaikan regulasi tersebut ke kabupaten/kota perbatasan untuk selanjutnya disosialisasikan ke semua jajaran pemerintah di level daerah masyarakat. Akan tetapi, karena situasi yang mendesak maka sosialisasi tidak diberikan, padahal sosialisasi dibutuhkan agar pihak-pihak yang berselisih menjadi paham tentang batas-batas wilayah perbatasan.

Berbeda dengan yang dijelaskan pihak Kasubag Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan, Kabag Pemerintahan Provinsi Jambi menganggap bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri dijadikan sebatas pegangan hukum apabila masih terjadi gejolak di masyarakat, serta terlihat bahwa minimnya pemahaman pelaksana terhadap konsekuensi dan tahapan selanjutnya apabila kebijakan tersebut mendapat penolakan dari masyarakat. Hal ini dapat disimpulkan dari hasil wawancara yang dilakukan dengan salah satu informan yang menyatakan bahwa:

*"Sebenarnya itu, kalau masalah kami dengan sumsel itu sudah selesai bu. Kan Permen nya sudah ada. Kenapa neliti itu. Sumsel yang merasa belum, cuma ya sudahlah. Kalau kami di Pemprov Jambi anggap sudah selesai. Karna sudah ada Permennya" (Wawancara dengan Dr. Darmawan, S.Sos., M.Si, Kabag Pemerintahan provinsi Jambi, Senin 28 Juni 2021).*

### **Rutinitas Fungsi dalam Proses Implementasi Kebijakan**

Kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi yang dilakukan harus dilihat dari kelancaran pelaksanaan yang sesuai dengan isi kebijakan, sikap pelaksana, serta komunikasi yang dibangun. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017, adapun tahapan penyelesaian batas daerah diawali dengan pihak kementerian yang mengundang Gubernur dan Bupati/Walikota yang berselisih untuk melakukan rapat terkait penyelesaian sengketa batas daerah, kemudian pihak yang bersengketa masing-masing memaparkan kondisi yang ada di lapangan dan bertukar informasi. Apabila kedua belah pihak menyepakati suatu kesepakatan tertentu terkait persoalan tersebut, dan sama-sama setuju, maka akan dilakukan penandatanganan berita acara sebagai bentuk kesepakatan secara administratif yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan penerbitan peraturan menteri dalam negeri agar kesepakatan tersebut memiliki kekuatan hukum yang sah. Namun apabila kedua belah pihak atau salah satu pihak tidak sepakat maka akan dijadwalkan ulang rapat kedua oleh menteri dalam negeri dan mengundang kembali kedua belah pihak. Apabila masih tidak ada kesepakatan, maka menteri dalam negeri akan mengundang kedua pihak untuk menandatangani berita penyelesaian dan kasus tersebut yang selanjutnya akan diputuskan secara langsung oleh kementerian dalam negeri dalam bentuk peraturan menteri dalam negeri yang dijadikan sebagai

landasan hukum yang sah.

Apabila dilihat dari tahapan-tahapan yang ada dalam permendagri tersebut, pendekatan yang digunakan dalam penyelesaian batas daerah cenderung menggunakan pendekatan *top-down*, tidak ada tahapan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan forum-forum masyarakat pada level akar rumput yang melibatkan semua unsur masyarakat. Hal ini berkonsekuensi terhadap minimnya pelibatan masyarakat dan berbagai unsur yang berselisih yang selanjutnya merasa tidak puas dengan kebijakan yang dikeluarkan tentang penetapan batas daerah. Hal ini tentu tidak relevan apabila secara konseptual ingin merujuk pada pola komunikasi sosial yang menekankan pada *face to face* (tatap muka) dengan masyarakat yang terdampak langsung (Nomleni, Sumartias, and Setiawan 2019). Padahal, dalam berbagai bentuk penyelesaian konflik/sengketa pola komunikasi sosial terbukti efektif digunakan. Selain itu, penolakan yang muncul dapat dikorelasikan dengan pendekatan *bottom-up* yang menjadi kritik dari pendekatan *top-down*. Menurut Parson, pada prinsipnya implemementasi kebijakan membutuhkan jembatan antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, dan pendekatan *bottom-up* menekankan pada sebuah proses negosiasi dalam pembentukan sebuah konsensus (Nurcahyanto 2015).

Oleh sebab itu, salah satu kesimpulan peneliti terhadap penelitian ini adalah minimnya pelibatan tersebut menjadi salah satu titik persoalan yang bermuara pada luputnya informasi dan keterangan dari masyarakat akar rumput sebagai pertimbangan dalam menetapkan kebijakan batas kedua daerah tersebut, sehingga tetap ada pro-kontra dari masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Melalui permendagri yang mengatur penyelesaian batas daerah dapat dianalisa bahwa dalam membuat kesepakatan, pihak-pihak yang berselisih melakukan diskusi terlebih dahulu hingga didapatkan sebuah kesepakatan, hanya saja berada lingkup pemerintah kabupaten yang berselisih. Selain itu, penyelesaian batas daerah dilakukan relatif terburu-buru tanpa memperhatikan pandangan berbagai pihak terkait, maka pada akhirnya penyelesaian batas daerah tersebut justru menghasilkan sebuah kebijakan yang elitis, atau dalam arti lain hanya selesai di tingkat birokrasi, akan tetapi belum memberikan solusi bagi masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan tersebut. Hal inilah yang menyebabkan pro-kontra di tengah-tengah masyarakat karena sebagian besar masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam perumusan kebijakan tersebut.

Selain itu tahapan yang ada dalam regulasi tersebut tidak mengatur tentang mekanisme sosialisasi. Dari kegiatan penelitian yang dilakukan, peneliti mendapatkan informasi dari salah seorang informan yang menyatakan bahwa:

*"Kalau semasa saya menjabat sih tidak ada sosialisasi, saya engga tau kalau sebelum masa saya menjabat. Karena saya menjabat di 2019". (Wawancara dengan Bapak Imron, Bagian Pemerintahan Kabupaten Srolangun, Selasa, 29 juni 2021).*

Berdasarkan keterangan informan tersebut dapat disimpulkan bahwa kegiatan sosialisasi atau program-program sejenisnya memang tidak pernah dilakukan kepada masyarakat di wilayah perbatasan. Masyarakat sekitar perbatasan yang berselisih hanya mendapatkan informasi bahwa kebijakan penetapan batas daerah tersebut telah dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Hal tersebut tentu membuat masyarakat memahami kebijakan tersebut dengan asumsinya

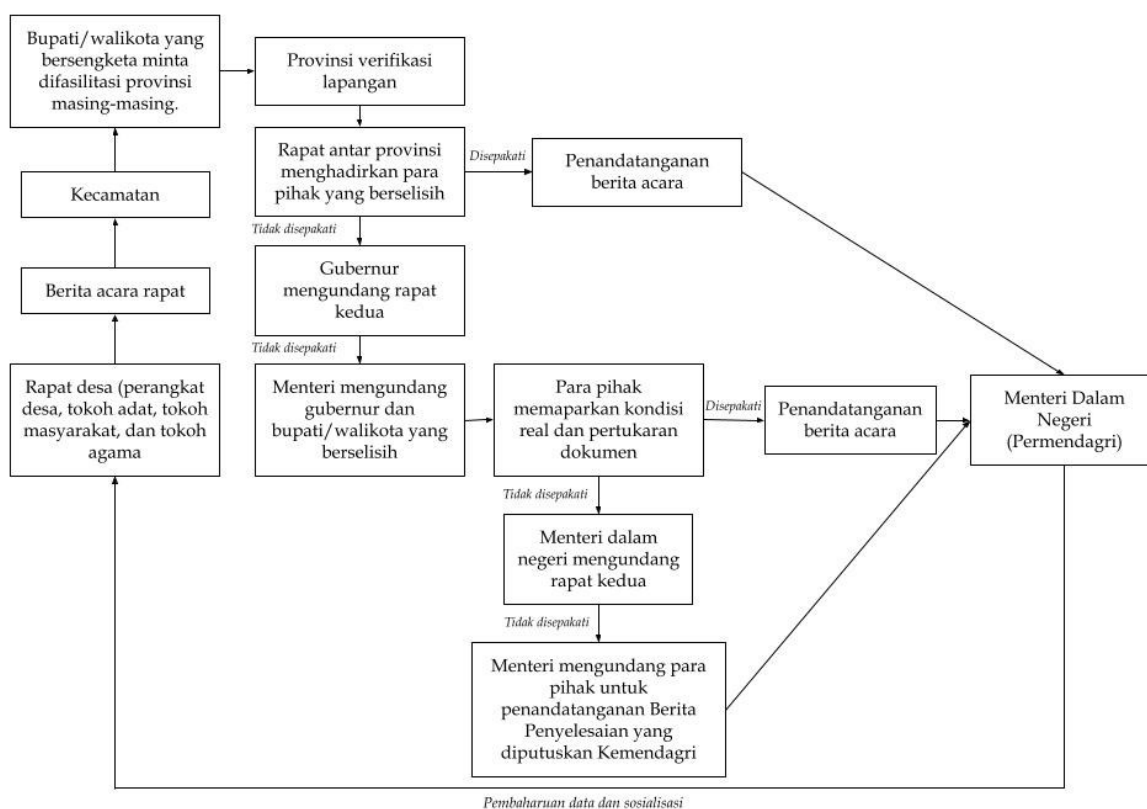


masing-masing, dan hal ini rentan terhadap kesalahpahaman dan propaganda isu dari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Persoalan tersebut bisa diantisipasi dengan penekanan melalui program-program sosialisasi yang akan berdampak signifikan terhadap pemahaman masyarakat terhadap sebuah kebijakan, sehingga masyarakat memberikan respon yang kooperatif terhadap kebijakan yang dikeluarkan. Keterangan tersebut didukung oleh penjelasan pimpinan desa setempat yang menyatakan bahwa:

*“Tidak ada sosialisasi dari pemkab terkait permendagri, sehingga masih ada gejala di akar rumput yang berpotensi menimbulkan konflik. Masyarakat setempat merasa tidak pernah dilibatkan dalam pembuatan kebijakan penyelesaian batas tersebut” (Wawancara dengan M.Maini, Pjs. Kades Simpang Nibung, Selasa, 29 Juni 2021).*

Persoalan tersebut bisa diantisipasi dengan penekanan melalui program-program sosialisasi yang akan berdampak signifikan terhadap pemahaman masyarakat terhadap sebuah kebijakan. Secara konsep, sosialisasi kebijakan publik diperuntukkan sebagai sarana untuk menyebarluaskan isi atau substansi suatu kebijakan agar berbagai pihak terutama kelompok sasaran dapat menjalankan tugasnya dalam menyukseskan tujuan kebijakan (Herdiana 2018). Dengan adanya program sosialisasi, diharapkan masyarakat memberikan respon yang kooperatif terhadap kebijakan yang dikeluarkan, sehingga target-target dan tujuan kebijakan dapat tercapai.

**Gambar 1. Model Penyelesaian Batas Daerah**



Adapun rekomendasi peneliti terhadap Permendagri 141 Tahun 2017 yang mengatur tentang tahapan penyelesaian batas daerah Kabupaten Musi Rawas Utara



Provinsi Sumatera Selatan dan Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi dapat dilihat pada Gambar 1. Pada model ini peneliti memberikan rekomendasi untuk menambahkan tahapan awal sebagai upaya menghimpun aspirasi melalui forum-forum yang melibatkan unsur-unsur masyarakat, selain itu juga diberikan rekomendasi untuk menambahkan poin sosialisasi sebagai upaya memberikan pemahaman yang komprehensif bagi pelaksana dan masyarakat yang terdampak pasca dikeluarkannya kebijakan penyelesaian batas daerah.

### **Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki Pasca Implementasi Kebijakan**

Adanya kinerja dan dampak yang baik merupakan wujud dari keberhasilan implementasi kebijakan karena pelaksanaan kebijakan pemerintah akan berharga apabila mencapai suatu yang diharapkan oleh semua lapisan masyarakat, bukan hanya pemangku kepentingan. Menurut Dye yang dimaksud dengan dampak kebijakan adalah efek yang ditimbulkan sebagai konsekuensi diimplementasikannya suatu kebijakan (Simatupang and Akib 2015). Menurut Keban dampak bisa saja dalam bentuk yang positif, dan bisa saja dalam bentuk negatif. Dalam konteks kebijakan publik, tentu dampak yang diharapkan adalah dampak yang positif, meskipun tidak dapat dipungkiri terkadang justru sebaliknya (Christiana Tinggogoy 2019).

Pada penelitian ini, dalam hal kinerja, pemerintah menggunakan Permendagri No. 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah. Permendagri tersebut menjelaskan tahapan penyelesaian dan penegasan batas daerah yang dapat digunakan pemerintah sebagai suatu metode. Harapannya Permendagri ini bisa membantu meningkatkan percepatan penyelesaian batas antar daerah untuk mengatasi berbagai persoalan yang terjadi di daerah perbatasan, terutama dalam persoalan sosial politik yang terjadi setelah diimplementasikannya kebijakan penyelesaian batas daerah, seperti status administrasi kependudukan yang akan berdampak terhadap partisipasi politik, aktivitas pelayanan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, dan berbagai bentuk pelayanan dasar lainnya.

Dalam hal kebijakan, pemerintah melalui Kementerian dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No. 131 Tahun 2017 tentang Batas Daerah Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi dengan Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan. Permendagri ini diharapkan dapat menjadi aturan yang menyelesaikan sengketa batas daerah yang selama ini terjadi. Meskipun penyelesaian sengketa batas daerah dapat dikatakan selesai jika Permendagri yang mengatur batas tersebut telah dikeluarkan, dan permendagri tersebut bisa dijadikan sebagai pegangan hukum apabila sewaktu-waktu terjadi perselisihan di masyarakat, namun dampak yang ditimbulkan sangat berbeda dari apa yang diharapkan oleh pemerintah. Hal ini terlihat jelas dari penolakan sejumlah pihak atas kebijakan tersebut, dan faktanya di lapangan kebijakan tersebut belum berdampak positif terhadap kehidupan sosial politik bagi masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa ada penolakan terhadap permendagri yang telah ditetapkan oleh salah satu pihak, sehingga terdapat satu pihak yang merasa area tersebut masuk wilayahnya sementara pihak lain juga menolak untuk menandatangani karena merasa

wilayahnya berkurang, hal tersebut menunjukkan bahwa penetapan kebijakan yang menetapkan batas daerah tersebut diputuskan secara elitis karena tidak menemukan titik temu pada perumusan kesepakatan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada pendapat dan kepentingan pihak-pihak tertentu yang belum diakomodir penetapan tapal batas kedua daerah tersebut.

Persoalan yang memicu pro-kontra di lapangan adalah beberapa rumah yang ada di desa perbatasan dan merupakan wilayah Kabupaten Sarolangun mengklaim status kependudukan dan bangunannya termasuk dalam wilayah Kabupaten Musi Rawas Utara (Muratara). Padahal, rumah-rumah tersebut sebenarnya dekat dengan pemukiman di wilayah Jambi, dan jauh dari wilayah pemukiman Sumsel. Hal ini tentu saja berdampak terhadap pengurusan administrasi kependudukan, contohnya sertifikasi tanah, izin mendirikan bangunan, dan lain sebagainya.

Selain itu, fenomena lain yang ditemukan adalah adanya masyarakat yang tinggal di satu rumah sama akan tetapi beda status kependudukan. Ditemukan satu keluarga yang memiliki status kependudukan yang berbeda, tapi bertempat tinggal pada rumah yang sama. Walaupun warga tersebut berada di wilayah desa Nibung Kabupaten Sarolangun Jambi (bahkan berada di sebelah kantor desa Nibung) warga yang bersangkutan mengklaim dirinya dan tempat tinggalnya berada di wilayah Muratara, Sumsel.

Berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan oleh peneliti, tidak jauh dari kantor Desa Nibung yang bersebelahan dengan gedung milik Muratara, ada rumah mantan kepala desa Nibung yang dulunya merupakan warga Muratara. Yang bersangkutan pernah merasa kecewa dengan fenomena perbatasan ini, beberapa warga juga menjelaskan yang bersangkutan merasa orang Muratara, tapi rumahnya berada di wilayah desa Nibung. Artinya secara politik Desa Nibung yang merupakan wilayah Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi tersebut pernah dipimpin oleh orang yang berasal dari Kabupaten Muratara Sumsel.

Fenomena Politik yang terjadi di wilayah perbatasan ini juga terkait dengan kontestasi pilkades (pemilihan kepala desa), yakni kegiatan mobilisasi atau memanfaatkan suara warga yang terjadi di perbatasan Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Muratara. Banyak masyarakat yang terlibat dalam dua kontestasi politik yang dilaksanakan di dua daerah yang berbeda. Padahal idealnya, aktivitas politik dilakukan individu maupun kelompok sesuai dengan daerah yang menjadi status kependudukannya. Apabila hal ini terjadi secara terus-menerus, maka akan berpotensi memicu konflik politik karena status kependudukan sangat berpengaruh terhadap penetapan hak pilih dan daftar pemilih tetap. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan pemerintahan desa setempat, sejauh ini pemerintahan setempat mengatasi permasalahan tersebut dengan melakukan pendataan ulang setiap akan memasuki masa kontestasi politik. Pemerintah bermaksud meminimalisir terjadinya konflik politik yang disebabkan oleh status kependudukan ganda. Informasi tersebut disampaikan oleh Pjs. Kades Simpang Nibung yang menyatakan bahwa:

*"Kalau pemilihan pemilihan itu bu, kemarin pemilihan Gubernur, mereka Sumatera Selatan satu rumah itu dua stiker. Jadi selama ini penyelenggara pemilu ini dari Banwaslu dengan KPU turun semua dari Jambi turun, dari Sumatera Selatan turun. Heboh itu bu, ya satu rumah dua stiker,... Kami kan mau Pilkades ni, data yang*

*awalnya sampe 1000an sekarang setelah ditelusuri tidak sampai. Artinya kalau tidak ada identitas kami tidak libatkan” (Wawancara dengan M.Maini, Pjs. Kades Simpang Nibung, Selasa, 29 Juni 2021).*

Selain potensi konflik politik akibat status kependudukan ganda, beberapa wawancara dengan tokoh masyarakat membuka informasi bahwa sengketa perbatasan ini juga berimbas ke sektor pendidikan. Anak-anak terpaksa bersekolah di wilayah Muratara yang sebenarnya jauh dari rumah mereka di perbatasan. Mereka diminta pindah ke wilayahnya sendiri walaupun hal itu mengharuskan mereka untuk membuka sekolah baru. Terjadi intervensi dalam memilih sekolah, masyarakat dituntut untuk bersekolah dalam wilayah desa sendiri meskipun secara geografis jauh dari tempat tinggalnya. Dalam analisis sosial dalam jangka panjangnya hal ini dapat menyebabkan konflik tersendiri di tengah-tengah masyarakat, yang tentu berdampak terhadap pindahnya warga Muratara menjadi Warga Sarolangun dengan pertimbangan jarak tempat tinggal dengan pusat layanan pendidikan. Gesekan di lapangan terkait persoalan ini sempat memanas ketika sejumlah siswa dijemput paksa untuk pindah ke sekolah yang sesuai dengan status kependudukannya, hal ini tentu memicu hubungan sosial yang kurang baik di antara kedua belah pihak.

Selain itu, realisasi program pembangunan juga menjadi persoalan; pemukiman warga muratara yang ada di wilayah Kabupaten Sarolangun pada prinsipnya tidak dapat menerima distribusi anggaran pembangunan dari wilayah Sarolangun, dikarenakan secara administrasi pemerintahan yang ditetapkan melalui perbatasan daerah pada permendagri nomor 131 tahun 2017 menetapkan wilayah tersebut merupakan wilayah Kabupaten Sarolangun, hanya saja untuk menghindari isu-isu sensitif diperbatasan pemerintahan setempat mencoba bertindak bijaksana, sehingga beberapa proyek pembangunan manfaatnya dapat dirasakan secara bersama-sama. Informasi tersebut disampaikan oleh pimpinan desa setempat yang menyatakan bahwa:

*“Tapi kalau ada berupa bantuan,... ada tower air sepanjang jalan ini kami tidak memandang status kependudukan dalam hal saluran air tersebut, misalnya pembuatan sumur. Tapi kalau bantuan-bantuan yang sifatnya perorangan kami tidak kasih” (Wawancara dengan M.Maini, Pjs. Kades Simpang Nibung, Selasa, 29 Juni 2021).*

Melalui wawancara tersebut juga dapat disimpulkan bahwa pemukiman-pemukiman yang masih menuai pro-kontra terkait status kependudukannya tidak dapat menerima distribusi bantuan sosial. Persoalan ini selanjutnya menjadi persoalan politik dan berpotensi menimbulkan konflik politik karena berimbas terhadap kepentingan anggaran dana desa yang di dapat masing-masing desa, karena jumlah penduduk menjadi faktor yang menentukan jumlah nominal dana desa yang dialokasikan untuk desa tersebut.

## **SIMPULAN**

Implementasi kebijakan penyelesaian batas daerah pada segmen Kabupaten Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan dengan Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi belum berjalan maksimal. Tahapan penyelesaian batas yang cenderung menggunakan pendekatan *top-down* perlu dievaluasi. Pelibatan tokoh masyarakat

dan pengumpulan aspirasi melalui forum-forum pada masyarakat akar rumput perlu dilakukan. Pro-kontra di masyarakat terkait penetapan batas tersebut belum berdampak positif terhadap sejumlah persoalan sosial politik, terutama dalam hal pembangunan, pendidikan, dan potensi konflik politik pada kontestasi pemilihan yang berlangsung di wilayah tersebut. Selain itu, program-program sosialisasi terkait penetapan batas daerah perlu dimaksimalkan agar masyarakat mendapatkan penjelasan yang komprehensif, sehingga masyarakat bisa bertindak kooperatif dalam menerima penetapan batas melalui kebijakan yang ditetapkan.

Implementasi kebijakan sangat bergantung signifikan terhadap kepatuhan pelaksana yang komit terhadap isi dan prosedur pelaksanaan kebijakan serta didukung oleh kreativitas pelaksana pada tahapan pelaksanaannya. Rutinitas fungsi dalam implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang kompetensinya relevan dengan tupoksinya sebagai implemendor, sehingga kinerja dan dampak pasca implementasi kebijakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah kebijakan.

Adapun keterbatasan penelitian ini adalah fokus pada penggalian informasi hanya kepada tokoh-tokoh penting di beberapa titik perbatasan, dengan pertimbangan keselamatan karena beberapa titik perbatasan lainnya merupakan daerah rawan yang penduduknya sangat sensitif terkait isu-isu perbatasan. Adapun rekomendasi terhadap penelitian-penelitian berikutnya adalah fokus pada kajian-kajian perilaku sosial masyarakat di wilayah-wilayah perbatasan untuk mengenali karakteristik sosial masyarakat, sehingga menemukan pola-pola pendekatan yang dapat digunakan dalam menggali informasi terkait persoalan-persoalan batas daerah langsung dari masyarakat setempat.

## REFERENSI

- Admin. 2018. "Permendagri 60/2018 Bikin Gaduh Di Perbatasan Sulbar-Sulteng." *Pasangkayukab.Go.Id.*
- Akbar, Surya. 2019. "Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *JIAGANIS (Jurnal Ilmu Administrasi Negara Dan Ilmu Administrasi Bisnis)* 3(1):1-15. doi: 10.31227/osf.io/p4eq3.
- Arifin, Saru. 2016. "Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23(3):439-60. doi: 10.20885/iustum.vol23.iss3.art5.
- Christiana Tinggogoy, Deiby. 2019. "Analisis Dampak Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah)." *Jurnal Ilmu Administrasi Negara ASIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)* 7(1):55-69. doi: 10.47828/jianaasian.v7i01.37.
- HebatRiau.com. 2018. "Akhirnya, Masalah Tapal Batas Rohul, Palas, Dan Paluta Tuntas." September.
- Herdiana, Dian. 2018. "Sosialisasi Kebijakan Publik: Pengertian Dan Konsep Dasar." *Jurnal Ilmiah Wawasan Insan Akademik* I(3):13-26.
- Jembris, Mou. 2015. "Konflik Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Utara Dengan Kabupaten Halmahera Barat." *Jurnal Politico* 4(1).