

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Mengkaji tentang wilayah, maka wilayah negara, baik berupa darat, laut dan ruang di atasnya, adalah merupakan salah satu unsur utama dari suatu negara. Wilayah itu merupakan satu kesatuan dan sebagai tempat untuk bekerjanya suatu unsur negara yang lain, yaitu penyelenggara pemerintahan negara dan rakyatnya. Bahwa pengaturan mengenai wilayah negara meliputi wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut, dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya¹.

Wilayah negara merupakan wilayah kekuasaan atau wewenang dari negara (state domain). Bahwa pengaturan wilayah negara dilakukan untuk memberikan kepastian hukum dan kejelasan kepada warga negara mengenai wilayah negara. Di dalam wilayah negara itu, terdapat adanya suatu pemisahan antara daerah satu dengan daerah lainnya yang disebut batas antardaerah. Dalam ruang lingkup batas daerah inilah dilaksanakan penyelenggaraan kewenangan masing-masing daerah. Dalam arti, kewenangan pada suatu daerah pada dasarnya tidak boleh diselenggarakan melampaui batas daerah yang lain dan telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Adanya kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah di suatu daerah merupakan hasil dari penegasan batas yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan produk Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hal inilah yang kemudian harus dimuat di dalam suatu peta sebagai suatu titik koordinat batas daerah. Dalam hal ini penuangan di dalam suatu peta batas daerah kemudian dilanjutkan sebagai titik koordinat yang tercantum dalam lampiran suatu peraturan perundang-undangan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

¹ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Pembentukan Daerah adalah penetapan status daerah pada wilayah tertentu². Dan Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota.

Salah satu masalah krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan diantaranya adalah batas antar wilayah yang belum ditegaskan dan ditetapkan. Berbagai upaya telah, sedang, dan akan terus dilakukan untuk percepatan penyelesaian masalah batas wilayah ini, dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini sebagaimana tercantum pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengamanatkan Menteri Dalam Negeri untuk dapat menyelesaikan penegasan batas daerah secara pasti di lapangan.

Kedua, batas daerah merupakan salah satu pendukung dalam menentukan kewenangan/batas kewenangan daerah, baik itu provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan maupun desa dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Secara spasial, batas daerah merupakan bagian dari informasi geospasial dasar yang menjadi dasar atau tatakan utama dari data-data geospasial tematik lainnya.

Selain hal tersebut, dengan telah terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang membawa implikasi perlunya kepastian hukum untuk mendukung iklim investasi yang kondusif, percepatan penyelesaian batas daerah penting dilakukan untuk mewujudkan kepastian dan kejelasan batas wilayah

² Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

administrasi, serta mewujudkan integrasi dan sinkronisasi antara peta dasar dan peta tematik dalam lingkup kebijakan satu peta. Oleh sebab itu diperlukan proses penegasan dan penetapan batas daerah sesuai kaidah-kaidah pemetaan yang berlaku. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah, dimana Batas Daerah sebagai layer dasar yang menjadi acuan penyusunan penataan ruang dan peta-peta tematik lain serta batas daerah yang telah definitif dan telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri maka batas daerah menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) dan kebijakan lainnya dalam rangka tertib administrasi Wilayah Administrasi Pemerintahan.

Selain daripada itu adanya kekaburan batas daerah 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.

Maraknya kasus sengketa batas wilayah dapat dipicu oleh salah satunya ketidakjelasan batas-batas wilayah administratif antara daerah otonomi baru dengan wilayah lama. Persoalan ini kemudian merambah ke berbagai konflik dimensional seperti konflik sosial dan konflik sumber daya alam³. Permasalahan lain yang ditimbulkan dari ketidakjelasan batas daerah adalah seperti secara empiris, terdapat sejumlah kasus sengketa batas daerah baik yang diakibatkan pemekaran daerah otonom baru yang melibatkan daerah lama dengan daerah baru. Secara aspek yuridis yakni tidak jelasnya batas daerah dalam lampiran undang-undang dan peta lampiran undang-undang yang tidak memenuhi syarat sebagai peta. Kemudian aspek ekonomi

³ Djoko Harmantyo, Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia, Makara Sins, Vol 11, No. 1 April 2007, hlm, 16-22.

karena perebutan sumber daya ekonomi, aspek kultur (terpisahnya etnis atau subetnis), aspek politik (berkaitan dengan perolehan suara bagi anggota DPRD atau jumlah pemilih).

Hingga bulan maret tahun 2021, dari 979 segmen batas wilayah di seluruh Indonesia, terdapat 666 segmen batas yang telah ditetapkan dengan permendagri (68,03%), serta terdapat 313 segmen batas yang masih dalam proses penyelesaian (31,97%)⁴.

Dengan adanya berbagai permasalahan diatas dan demi terlaksananya kepastian hukum terkait Penegasan Batas Wilayah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota maka dipandang perlu melakukan penelitian tesis ini yang diberikan judul : **Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Penyelesaian Penegasan Batas Antar Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi pada latar belakang di atas, maka terdapat 2 (dua) permasalahan yang akan dianalisis:

1. Mengapa penegasan batas daerah sangat penting dalam pembentukan wilayah Indonesia
2. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelesaian sengketa batas daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan

1.3. Tujuan Penelitian

Penulisan ini bertujuan pertama untuk menganalisis berbagai praktik pilihan penyelesaian sengketa batas wilayah yang telah dilakukan oleh para pihak yang bersengketa, hal ini dimaksudkan:

1. Pertama untuk melihat efektifitas penggunaan suatu metode tertentu dan juga ketidak efektifan metode tertentu lainnya, sehingga masih belum bisa secara efektif menyelesaikan sengketa batas wilayah,

⁴ Data laporan Kemendagri kepada Menteri Dalam Negeri.

2. Kedua menganalisis kewenangan yang dilakukan pemerintah pusat selaku regulator dimana dampak dari pemekaran daerah sehingga timbulnya sengketa batas wilayah.

1.4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian tesis ini adalah menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan meneliti data sekunder.⁵ Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

Penelitian yuridis normatif ini didasarkan pada pertimbangan bahwa titik acuan dalam penelitian ini adalah analisis Kewenangan Pemerintahah Pusat Dalam Penyelesaian Batas Daerah. Dalam hal ini dari makalah ini sudah ada beberapa penulis yang membahas terkait pentingnya pemerintah pusat dalam penyelesaian batas daerah.

Akan tetapi dalam hal ini sisi pembeda yaitu dari sisi regulasi yang dipakai. Dimana regulasi yang digunakan penulis sebelumnya menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dimana dalam pasal 48 penyelesaian batas daerah belum terimplikasi dengan aturan lain yaitu aturan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah.

1.4.1. Tahapan Penelitian

Penelitian yuridis normatif menggunakan alat pengumpul data dengan melakukan studi dokumen. Studi dokumen yang berarti mempelajari teori-teori kepustakaan dan peraturan-peraturan yang ada relevansinya dengan batas daerah, ini dilakukan guna memperoleh data sekunder. Data sekunder terdiri atas :

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 10.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan pokok penelitian, yaitu yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang –undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Informasi Geospasial
4. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
6. Perpres 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan KSP Tingkat Ketelitian Peta 1:50.000
7. Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Batas Daerah
8. Permendagri 72 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan
9. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang bahwa batas daerah yang ditetapkan oleh Mendagri menjadi acuan dan diintegrasikan dalam penyusunan tata ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota
10. Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin dan/atau Hak Atas Tanah

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti: tulisan para ahli, buku-buku yang berkaitan, surat kabar, majalah, media *online* dan lain sebagainya;

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, buku pegangan, almanak dan sebagainya, yang semuanya dapat disebut bahan referensi atau bahan acuan atau rujukan.⁶

1.4.2. Metode Analisa Data

Hasil penelitian akan disampaikan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai tahap pengumpulan data dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri⁷.

1.4.3. Telaah Penelitian Sebelumnya

Arifin (2016) meneliti tentang Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis dinamika politik hukum pemekaran wilayah yang dilakukan oleh pemerintah pusat (Kemendagri-DPR RI dan DPD RI), menganalisis berbagai praktek pilihan penyelesaian sengketa batas wilayah yang telah dilakukan oleh para pihak yang bersengketa, dan menganalisis peran-peran apa saja yang dilakukan pemerintah selaku regulator dalam pemekaran wilayah dan khususnya terkait dengan sengketa batas wilayah yang ditimbulkan oleh pemekaran wilayah tersebut melalui instrumen perundang-undangan. Tujuan yang dimaksud untuk mengetahui argumentasi pemerintah dan efektif atau tidaknya suatu kebijakan dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif dengan tipe penelitian yuridis-empiris. Tipe penelitian ini mengkaji permasalahan

⁶ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 68.

⁷ Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1999, hlm. 55.

hukum dan dimensi praktisnya dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah. Persamaan dengan penelitian ini adalah tujuan penelitian yang mengkaji efektifitas kebijakan dalam penegasan batas daerah dan peran pemerintah dalam penegasan batas daerah. Hasil akhir dari penelitian ini adalah proses pemekaran wilayah dipengaruhi oleh aspek politis dan ekonomis, dan mekanisme penyelesaian sengketa batas wilayah ada dua jalur yaitu hukum dan non hukum. Jalur hukum adalah *judicial review* dan gugatan yang diajukan ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Jalur non hukum yaitu melalui administrasi pemerintahan yang akan melakukan fasilitasi serta mediasi dalam penyelesaian kasus sengketa yang ada antar wilayah. Penelitian ini sudah menjelaskan secara umum tentang penyelesaian sengketa batas wilayah di Indonesia, akan tetapi kekurangan dari penelitian ini tidak menjelaskan secara jelas hasil dari tujuan pada efektifitas metode kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam penyelesaian sengketa batas wilayah.

Putra (2020) meneliti tentang Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis prosedur penyelesaian tapal batas antara kabupaten/kota, serta peran Gubernur dan Mendagri dalam penyelesaian sengketa tapal batas daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penelitian ini menjabarkan beberapa kasus sengketa tapal batas seperti Kabupaten Kediri dengan Kabupaten Blitar yang memperlmasalahkan wisata gunung Kelud, kasus sengketa Kabupaten Banyuwangi dengan Kabupaten Bondowoso yang memperlmasalahkan kawasan Kawah Ijen yang mempunyai potensi wisata dan tambang belerang, dan kasus lainnya. Hasil dari penelitian ini dari beberapa kasus yang ada, prosedur penyelesaian sengketa tapal batas daerah yaitu dengan penyelesaian secara administratif. Pemerintah Provinsi dengan pemimpin Gubernur tidak memiliki

wewenang memutuskan batas daerah, akan tetapi sebagai fasilitator dalam penyelesaiannya. Jika masih terdapat permasalahan maka penyelesaian diserahkan ke Menteri Dalam Negeri untuk mengeluarkan Peraturan Dalam Negeri. Bila dalam pembuatan permendagri tentang batas wilayah daerah ditemukan adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya maka dapat diujikan di Mahkamah Agung. Kelebihan penelitian ini adalah memaparkan dengan jelas kasus sengketa tapal batas yang ada di Indonesia dan cara penyelesaian yang sudah dilakukan oleh Gubernur selaku Pemerintah Provinsi, akan tetapi kekurangannya adalah tidak menjelaskan metode penelitian yang jelas dan tidak membandingkan prosedur masing-masing kasus sengketa tapal batas yang mempunyai aspek permasalahan yang berbeda. Persamaan dengan penelitian ini adalah pembahasan terkait penyelesaian tapal batas kabupaten/kota serta peran pemerintahan pusat dalam mengambil kebijakan.

Anyab (2021) melakukan penelitian tentang Sengketa Batas Wilayah Dalam Sistem Pemerintah Daerah (Studi Pada Batas Wilayah Kabupaten Sintang Dan Kabupaten Sekadau). Tujuan pada penelitian ini yaitu menganalisis penyelesaian sengketa batas wilayah yang tersedia dalam sistem hukum Indonesia, khususnya pada kasus batas daerah Kabupaten Sintang dengan Kabupaten Sekadau. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis-empiris. Hasil penelitian menyimpulkan pola penyelesaian sengketa batas wilayah pada Kabupaten Sintang dengan Kabupaten Sekadau Provinsi Kalimantan Barat menggunakan jalur mediasi karena permasalahan terletak khususnya pada Desa Sunsong yang diklaim oleh masing-masing kabupaten berbatasan dan berujung ketidaksepakatan terus menerus sehingga penyelesaian pada sub-segmen tersebut diserahkan ke Pemerintah Provinsi dan Pusat sebagai fasilitator. Persamaan dengan penelitian ini adalah metode penelitian yang digunakan serta kewenangan pemimpin dalam penyelesaian penegasan batas daerah kabupaten/kota. Penelitian ini sudah memaparkan data

kronologis penyelesaian yang sudah dilakukan Pemerintah Provinsi dan Pusat dalam sengketa batas daerah Kabupaten Sintang dengan Kabupaten Sekadau, dan kekurangan penelitian ini adalah saran dari penyelesaian sengketa ini belum ada titik terang dikarenakan beberapa kali mediasi tidak ada hasil yang signifikan.

