

## KEMENDAGRI: SEBAGAI UJUNG TOMBAK PENYELESAIAN SENGKETA BATAS WILAYAH

### Ringkasan Executive (*Executive Summary*)

Kebijakan Konflik Batas Daerah di Indonesia menjadi hal yang krusial, hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan kemudian direvisi menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Analisis Isu strategis ini mengelaborasi pola konflik/ sengketa batas daerah yang terjadi di Indonesia yang belum mencapai tahap finalisasi dalam penyelesaiannya. Peran pihak Kemendagri sebagai *leading sector* dalam penyelesaian konflik batas daerah adalah sebagai penyedia regulasi melalui penetapan Kemendagri. Policy Brief ini bertujuan untuk menyampaikan beberapa alternatif dan rekomendasi kepada Kementerian Dalam Negeri sebagai Ketua Tim Penegasan Batas Daerah.

### Pendahuluan

Permasalahan Konflik batas wilayah sudah muncul sebagai konsekuensi dari kebijakan otonomi daerah. Sejak 1999 hingga saat ini yang terkendala dengan penambahan jumlah daerah otonom baru sebanyak 8 Provinsi dan 178 kabupaten dan 34 kota. Menurut beberapa penelitian isu konflik batas wilayah salah satunya dilatarbelakangi karena masih adanya perbedaan pendapat terkait dengan batas-batas daerah otonom baru tersebut. Hal ini disebabkan tidak adanya legalitas atas peta yang menjadi sumber acuan utama.

Salah satu dampak negatif atas permasalahan batas wilayah adalah timbulnya konflik yang nantinya akan memberikan konsekuensi pada penyelenggaraan administrasi pemerintahan, misalnya konflik batas wilayah di Provinsi Riau. Dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber, terdapat beberapa faktor penyebab konflik batas wilayah tetap terjadi, diantaranya adalah, adanya (1) faktor teknis, politis dan ekonomis (2), kurangnya sosialisasi dan koordinasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait dengan peta yang terintegrasi, serta (3) adanya tumpang tindih pada penyusunan peta yang terintegrasi.

### Deskripsi Masalah

Setelah 20 Tahun pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia, permasalahan konflik batas daerah masih dihadapi, hal ini menandakan bahwa selama ini penyelesaian tersebut belum optimal. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

hal ini karena di daerahnya, khususnya dalam penentuan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) dan bagi hasil sumber daya alam. Semakin besar potensi ekonomi yang dimiliki, dikelola dan dapat dimanfaatkan oleh suatu daerah, akan berpengaruh pada besarnya pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya akan digunakan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

Dalam prosiding seminar penelitian yang dilakukan oleh Endang dari Badan Informasi Geospasial, mengungkapkan bahwa sesuai dengan amanat UU nomor 23 tahun 2014, permasalahan garis batas harus ditegaskan terlebih dahulu, baru dilanjutkan dengan penetapan batas wilayah, sehingga tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Hasil penelitian terdahulu menyebutkan, terdapat setidaknya 3 faktor pemicu konflik batas wilayah, (a) tidak adanya ketentuan dalam penegasan batas daerah dalam proses pemekaran wilayah, serta adanya faktor teknis, sosio-ekonomis dan politis, (b) adanya 2 pola penyelesaian sengketa yaitu melalui non litigasi berupa mediasi, dan litigasi melalui *Judicial review* pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, (3) adanya peran pemerintah Indonesia dalam penyelesaian sengketa sebagai fasilitator mediasi sengketa.

Tabel 1.1  
Data Penyelesaian Segmen Batas antar Provinsi dan Kabupaten/Kota

No	Segmen Batas	Jumlah Segmen	Pemenda-ri Selesai	Sudah PBD/Peng-gasan	Belum PBD/Penegasan	Jumlah Pemenda-ri	Persenta se
1	Antar Kab/Kota	814	530	209	75	482	65.1%
2	Antar Provinsi	165	138	21	6	86	83.6%
	Total	979	668	230	81	568	68.2%

Tabel di atas bersumber dari **Kemendagri** pada Bulan April, 2021 yang merepresentasikan bahwa masih ada sejumlah 81 kasus segmen batas antar Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang belum melalui tahapan final dalam penyelesaiannya. Hal ini menunjukkan bahwa langkah strategis penyelesaian batas konflik belum tepat sepenuhnya. Selama ini pemerintah pusat telah mengambil langkah penyelesaian dengan merujuk pada Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidakesesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin dan/ atau Hak Atas Tanah pada tanggal 2 Februari 2021 yang salah satunya adalah mengakselerasi kebijakan penyelesaian batas daerah. Hal ini juga tertuang pada Pasal 5 Ayat (5) dan (6) yang mengamanatkan kepada **Kemendagri** untuk menyelesaikan Batas Daerah paling lambat 6 bulan setelah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 diterbitkan. Namun, pada kenyataannya hingga awal 2022 masih ada batas daerah yang belum ditetapkan dalam Permendagri.

Berdasarkan beberapa hasil wawancara di beberapa lokasi, tim analisis isu strategis menemukan bahwa terdapat beberapa solusi yang bisa ditawarkan dengan mempertimbangkan beberapa rujukan, yaitu;

1. Rujukan Utama 141 Tahun 2017, yaitu melalui keterlibatan kedua belah pihak dari perwakilan daerah yang sedang berkonflik dengan melaksanakan pertemuan sebagai bentuk negosiasi. Dalam pertemuan ini dapat juga dilakukan survey lapangan langsung dan penetapan titik batas wilayah, pertemuan ini juga dapat dilaksanakan beberapa kali, hingga dikeluarkan berita acara kesepakatan. Selanjutnya BIG akan mengeluarkan peta indikatif disertai dengan kontur tanah, citra dan keadaan geografis wilayah yang selanjutnya akan dilakukan pengesahan di kemendagri. Untuk batas wilayah yang belum selesai dan masih dalam proses negosiasi, gubernur dan pihak **Kemendagri** dapat memfasilitasi terjadinya proses mediasi selanjutnya.
2. Melalui sosialisasi dan edukasi masyarakat terkait dengan penetapan batas wilayah ini, dengan melakukan pertemuan dengan semua kepala daerah, pihak BIG dan **Kemendagri**.
3. Terkait dengan penyelesaian ketidakesesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin dan/ atau Hak atas tanah, dengan melakukan pemutakhiran peta secara berkesinambungan. Hal ini dapat dilakukan melalui: Penegasan batas termasuk Cakupan Wilayah dan penentuan luas bagi Daerah yang dibentuk sebelum Undang-Undang ini berlaku, ditetapkan dengan peraturan Menteri dan atau berdasarkan pada perhitungan teknis yang dibuat oleh lembaga yang membidangi informasi geospasial.

Pada pasal 16 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Tim Penegasan Batas Daerah (PBD) terdiri dari Tim PBD Pusat, Tim PBD Provinsi, dan Tim PBD Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, anggota Tim PBD Pusat terdiri dari Menteri Dalam Negeri (Ketua), Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan (wakil ketua), Direktur Toponimi dan Batas Daerah (sekretaris) dan anggota yang terdiri dari Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, Kepala Pusat Pemetaan Batas Wilayah Badan Informasi Geospasial, Kepala Pusat Hidrografi dan Oseanografi TNI AL, Direktur Topografi Angkatan Darat, Kepala Pusat Pemanfaatan Teknologi Dirgantara Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional, dan Pejabat dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian terkait lainnya. adapun yang menjadi tugas sebagaimana termuat dalam Pasal 19 Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 yaitu:

1. Memfasilitasi penegasan batas antar daerah Provinsi
2. Memfasilitasi penegasan batas antar daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Provinsi atas permintaan Gubernur kepada Menteri
3. Memfasilitasi penegasan batas antar daerah Kabupaten/Kota dalam (1) satu Daerah Provinsi yang berselisih dan diserahkan penyelesaiannya oleh Gubernur kepada Menteri.

**Kementerian Dalam Negeri juga berperan penting dalam terwujudnya kebijakan satu peta (KSP). Hal tersebut sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta Pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000 yang menyebutkan bahwa kemendagri menjadi penanggung jawab Penyusunan Mekanisme dan Tata Kerja Peta Batas Kecamatan dan Kelurahan.**

### Alternatif Kebijakan

1. Percepatan tercapainya kesepakatan antar daerah, baik itu antar kabupaten/ kota maupun antar provinsi melalui penetapan Kemendagri. hal ini terkait dengan yang diamanatkan dalam Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidakesesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/ atau Hak Atas Tanah yang diterbitkan pada Februari 2022 yang mengharuskan penyelesaian segmen batas daerah harus selesai maksimal 6 bulan sejak peraturan tersebut dikeluarkan.
2. Pengambilalihan wewenang oleh Kemendagri dalam Penetapan Batas Daerah Definitif, bila belum tercapai kesepakatan. hal ini terkait dengan kondisi faktual, bahwa menurut data dari Sekretariat Kebijakan Satu Peta Kemenko Perekonomian terdapat 138 jumlah segmen batas administrasi provinsi dan 528 jumlah segmen batas administrasi kab/ kota dan terdapat 27 jumlah indikatif untuk segmen batas provinsi, 294 jumlah indikatif untuk segmen batas Administrasi Kab/ kota yang sudah memiliki Batas Daerah definitif.

Selanjutnya, terkait dengan alternatif kebijakan sebagai langkah strategis pencegahan sengketa/ konflik batas daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Pelaksanaan revisi Permendagri atau peraturan terkait dengan Penegasan Batas Daerah dengan memuat jangka waktu maksimal penyelesaian. Hal ini terkait dengan adanya kesenjangan rentang waktu yang relatif lama dalam penyelesaian konflik batas daerah. bila merujuk Permendagri 141 Tahun 2017 pasal 25 disebutkan bahwa penyelesaian yang dilakukan oleh Menteri jika tidak tercapai kesepakatan akan dilakukan rapat kedua paling lambat 30 hari setelah rapat pertama dilaksanakan. Namun, bila tetap tidak tercapai kesepakatan, maka Menteri berhak memutuskan berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan dan juga dengan berbagai justifikasi aspek sosiologis, historis, yuridis dan geografis.
2. Percepatan integrasi dan sinkronisasi Segmen Batas Daerah definitif dengan Peta Tematik lainnya dalam rangka kebijakan satu peta. hal ini terkait dengan yang diamanatkan dalam PP 43 Tahun 2021 Pasal 6 terkait dengan batas daerah yang telah ditetapkan, apabila terjadi ketidaksesuaian antara batas daerah dan dokumen RTRWP dan/ atau RTRWK maka harus segera dilakukan revisi dengan batas daerah yang ditetapkan oleh Menteri.
3. Pelaksanaan Sosialisasi secara intensif dan komprehensif terkait dengan Penegasan batas daerah, tanpa mengubah status atas kepemilikan dan adat istiadat oleh pihak terkait. Hal ini juga terkait dengan tumpang tindihnya penetapan batas wilayah, perlu diawali dengan keterlibatan masyarakat, khususnya dalam forum musyawarah di level pemerintah daerah, misalnya melalui forum Msrenbang di level kabupaten/ kota atau kecamatan.

### Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan alternatif di atas maka tim analisis isu strategis “Strategi Pencegahan Sengketa/ Konflik Batas Daerah”, mengklasifikasikan alternatif kebijakan tersebut menjadi rekomendasi jangka pendek dan untuk jangka menengah. Sebagai rekomendasi jangka pendek, kami mendorong alternatif percepatan pencapaian kesepakatan daerah melalui penetapan Kemendagri. Selanjutnya adalah percepatan integrasi dan sinkronisasi segmen batas daerah definitif dengan peta tematik lainnya Pengambilalihan wewenang oleh Kemendagri terkait dengan penetapan definitif batas wilayah. Untuk alternatif yang menjadi rekomendasi jangka panjang adalah pelaksanaan revisi Permendagri atau peraturan terkait dengan Penegasan batas daerah, dan pelaksanaan sosialisasi secara intensif dan komprehensif terkait dengan penegasan batas daerah yang tidak mengubah status atas kepemilikan dan adat istiadat oleh pihak terkait.

### Referensi utama

- Endang, Penetapan dan Penegasan Batas Wilayah Daerah Dalam Perspektif Hukum dan Informasi Geospasial, (Makalah Seminar Nasional Geomatika 2018: Penggunaan dan Pengembangan Produk Informasi Geospasial Mendukung Daya Saing Nasional, 2018), hal. 798*
- Puslatbang KHAN (2022), Strategi Pencegahan Sengketa/Konflik Batas Daerah, Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara, Aceh Besar, 2022.*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.*
- Sahyana, Yana, 2019. Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi. Jurnal Konstituen*