

3-23-2021

PENYELESAIAN SENGKETA TAPAL BATAS ANTARA KABUPATEN/ KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Harry Setya Putra
harrysputraa@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Putra, Harry Setya (2021) "PENYELESAIAN SENGKETA TAPAL BATAS ANTARA KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 33.
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/33>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PENYELESAIAN SENGKETA TAPAL BATAS ANTARA KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Cover Page Footnote

<https://regional.kompas.com/read/2016/05/17/19290081/Kediri.dan.Blitar.Rebutan.Gunung.Kelud>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019. <https://aceh.tribunnews.com/2019/02/08/sengketa-tapal-batas-rawan-konflik>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019. <https://nasional.tempo.co/read/365198/banyuwangi-dan-bondowoso-rebutan-gunung-ijen/full&view=ok>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019. Kartiko, *Kemendagri Siap Tangani sengketa tapal Batas Sulbar*, (Jakarta: Kemendagri Perss, 2014), hal. 14. <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019, Pukul 15.00. Wib Yana Sahyana, *Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, Jurnal Kontituen, Vol 1 No.1, January 2019, hal. 46 Sadu Wastiono dan Petrus Polyando, *Politik Desentralisasi di Indonesia*, (Bandung: IPDN Perss, 2017), hal. 483 Sisiwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 4 <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019. Saru Arifin, *Penyelesaian sengketa Batas daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, (Jurnal Hukum, Ius Quaia Istium, Vol 23), hal. 446 Djoko Harmantyo, *pemekaran daerah dan konflik keruangan; kebijakan otonom Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, (Maksara Sins, Vol 11, No. 1 April 2007), hal. 21 Indonesia, *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah*, Pasal 43 ayat (6) Daerah Persiapam yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi Daerah baru dan ditetapkan dengan Undang-undang Rio Tri Juli Putranto, *Penyelsaian sengketa Batas Wilayah Atara Daerah Otonomi Baru*, Tesis, Magister Universitas Indonesia, 2015, hal. 17 Pasal 1 Huruf (h) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah Bhenyamin Hoessin (a) *Berbagai Faktor yang mempenagruhi Bearnya Otonomi Daerah tingakat II*, suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Aministrasi Negara, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1993, hal. 15 HAW. Widjaja, *otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 2 HAW. Widjaja, *penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 10 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (jakarta: sinar Grafika, 2011), hal. 221. Saru Arifin, *Penyelesaian sengketa Batas daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi...*, hal. 450 Indonesia, *Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemernitahan Daerah*, Pasal 1 ayat (6) Bhenyamin Hoessin (a) *Berbagai Faktor yang mempenagruhi Bearnya Otonomi Daerah tingakat II*, suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Aministrasi Negara, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1993, hal. 15 Pasal 370 ayat (3) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemernitahan Daerah, bahwa Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan sebagaimana di maksud pada ayat (1), penangananya dilakukan oleh Menteri. Pasal 21 ayat (3) *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah*, Penegasan dan perselisihan batas daerah antar daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselesaikan oleh Menteri. Rio Tri Juli Putranto, *Penyesaian Sengketa Tapal Batas Antara Daerah Otonom Baru*, Tesis Magister, Universitas Indonesia, Jakarta, 2015. Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, (Jakarta:- Bandung: Eresco, 1976), hal. 79 Pasal 1 ayat (9) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Bambang Heriyanto, Agus Budi Susilo, dkk, Kewengan Peradilan tata Usaha Negara Dalam Penyelsaian Sengketa Batas WilayahAntar Pemerintah Daerah*, hal. 85 Ibid, hal. 86 Pasal 1 ayat 9 *Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang – Undang No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Bambang Heriyanto, Agus Budi Susilo, dkk, Kewengan Peradilan tata Usaha Negara Dalam Penyelsaian Sengketa Batas WilayahAntar Pemerintah Daerah*, hal. 88 Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian*

Sengketa, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 1-2

PENYELESAIAN SENGKETA TAPAL BATAS ANTARA KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Harry Setya Putra

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

harryputraa@gmail.com

Abstrak

Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, banyak daerah di Indonesia yang mengajukan pemekaran daerah. hal ini di sebabkan oleh model pemerintahan yang sentralistik di zaman orde baru, yang menyebabkan daerah menjadi tidak berkembang karena tidak dapat memaksimalkan potensi daerahnya. Semangat pemekaran ini dilandasi oleh Otonomi Daerah, Otonomi Daerah memberikan hak untuk mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintah yang sejalan dengan Negara Kesatuan Indonesia. Seiring dengan pesatnya laju pemekaran daerah disisi lain muncul permasalahan baru yang selama ini tidak menjadi sorotan penting bagi daerah. Pemekaran daerah mengasihkan Daerah Otonom Baru menyebabkan penetapan batas wilayah menjadi konflik sengketa tapal batas. Konflik Sengketa tapal batas terjadi disebabkan oleh beberapa faktor mulai dari penetapan batas yang tidak jelas dari undang-undang pembetukan daerah otonom baru, perebutan sumber daya alam, Politik, hingga pelayanan pemerintahan. Sehingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur mekanisme penyelesaian apabila terjadi sengketa tapal batas antara daerah terjadi. Lantas bagaimana mana model penyelesaian sengketa yang diatur.

Kata kunci: Sengketa Tapal Batas, Otonomi Daerah, Pemekaran Daerah

Abstrak

Since the issuance of Law Number 22 Year 1999 concerning Regional Government, many regions in Indonesia have proposed regional expansion. This is suggested by the centralistic model of governance in the New Order era, which causes regions to become undeveloped because they cannot maximize their regional potential. The spirit of pemekaran is based on Regional Autonomy, Regional Autonomy gives the right to regulate, manage their own government affairs in line with the Unitary State of Indonesia. Along with the rapid rate of regional expansion on the other hand new problems have arisen which have not been an important spotlight for the region. Regional expansion resulted in a New Autonomous Region causing the demarcation of boundaries into conflicting boundary disputes. The boundary conflict occurred due to several factors ranging from the unclear boundary setting of the law on the formation of new autonomous regions, the struggle for natural resources, politics, to government services. So that Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government has set a settlement mechanism in the event of a disputed boundary between regions. Then how is the dispute resolution model regulated.

Keywords: Border Disputes, Regional Autonomy, Regional Expansion

I. PENDAHULUAN

Munculnya sengketa tapal batas antara daerah kabupaten/kota menimbulkan ketidak harmonisan antara pemerintahan daerah baik itu dalam satu provinsi maupun antar provinsi. Hal ini dapat menimbulkan konflik horizontal baik itu antar masyarakat maupun antar pemerintahan daerah kabupaten/kota. kondisi ini berdampak pada tidak maksimalnya pelayanan publik oleh daerah kabupaten/kota kepada masyarakat. Sehingga dibutuhkan mekanisme penyelsaian ketika terjadi sengketa tapal batas dalam menegakkan keadilan dan kepastian hukum.

Salah satu konflik antar daerah kabupaten/kota adalah sengketa tapal batas antara kabupaten kediri dan kabupaten blitar. Sengketa ini memperebutkan wilayah gunung Kelut yang diklaim oleh pemerintah kabupaten Blitar dan pemerintah kabupaten Kediri masuk

kewilayahnya. Sengketa muncul menyusul potensi alam dan wisata yang ada di gunung kelud yang berpotensi mendulang pemasukan kedua di daerah.¹ Sengketa tapal batas juga terjadi antara kabupaten Aceh Barat dengan kabupaten Aceh Jaya. Konflik ini dipicu karena ketidakjelasan batas wilayah antara kedua kabupaten tersebut sehingga berujung kepada konflik horizontal antar masyarakat. Seperti yang diberitakan oleh media lokal Aceh² sekitar 20 warga desa Seubouk Teugoh, Kecamatan Arogon Lambalek, Aceh Barat, beramai-ramai menghentikan paksa aktivitas kerja sebuah alat berat yang sedang menggarap lahan. Warga mengaku lahan yang digarap oleh alat excavator tersebut merupakan bagian dari wilayah Aceh Barat. Kejadian ini berlangsung bukan pertama kali. Sebelumnya warga juga pernah menghentikan paksa alat excavator karena menggarap masuk secara ilegal ke lahan wilayah aceh barat. Sengketa tapal batas juga terjadi antara Kabupaten Bondowoso dengan kabupaten Banyuwangi. Dalam merebutkan kawasan gunung Ijen menjadi bagian wilayah masing-masing. Hal ini ditenggarai oleh besarnya potensi wisata yang ada pada gunung Ijen dan tambang belerang yang dimiliki oleh gunung berapi tersebut.³ Masing – masing wilayah bersikukuh Ijen masuk kebagian wilayah masing-masing, mengingaat potensi ekonomi besar sehingga dapat menambah penghasilan daerah.

Secara empiris munculnya sengketa tapal batas disebabkan oleh faktor yuridis karena ketidakjelasan batas wilayah suatu daerah.⁴ penetapan batas daerah terlampir dalam undang-undang pembentukan suatu daerah tersebut. Pesatnya pemekaran daerah disebabkan keinginan untuk menjadi daerah otonom. Pasca reformasi 1998, banyak daerah ingin mengembangkan daerahnya menjadi daerah yang otonom karena keinginan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri. Kondisi ini merupakan dampak runtuhnya rezim orde baru, dimana pada masa itu sistem pemerintahan berbentuk sentralistik. Reformasi memberikan nafas perubahan baru dalam seluruh aspek kehidupan bernegara, salah satunya di bidang pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Otonomi daerah diprakarsai dengan dibentuknya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan data Direktorat Jendral Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri terdapat daerah baru dengan rincian 8 provinsi, 181 kabupaten, 93 kota.⁵ Pesatnya pemekaran daerah juga berimplikasi pada terjadinya sengketa tapal batas yang melibatkan antara daerah kabupaten/kota baru dengan daerah lama. Sengketa tapal batas salah satunya dipicu oleh ketidakjelasan batas – batas wilayah administrasi antara daerah baru dengan daerah lama yang kemudian menimbulkan gesekan antara daerah.⁶

Pasca reformasi pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando UU ini menggunakan paradigma pengakuan kewenangan pemerintahan. pertimbangan utamanya bahwa daerah otonom sesungguhnya secara konstitusional telah memiliki kewenangan, negara tinggal mengakuinya di dalam undang-

¹ <https://regional.kompas.com/read/2016/05/17/19290081/Kediri.dan.Blitir.Rebutan.Gunung.Kelud>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.

² <https://aceh.tribunnews.com/2019/02/08/sengketa-tapal-batas-rawan-konflik>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.

³ <https://nasional.tempo.co/read/365198/banyuwangi-dan-bondowoso-rebutan-gunung-ijen/full&view=ok>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.

⁴ Kartiko, *Kemendagri Siap Tangani sengketa tapal Batas Sulbar*, (Jakarta: Kemendagri Perss, 2014), hal, 14.

⁵ <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019, Pukul 15.00. Wib

⁶ Yana Sahyana, *Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, Jurnal Kontituen, Vol 1 No.1, January 2019, hal. 46

undang.⁷ Paradigma ini menegaskan seolah kewenangan daerah bukanlah berasal dari pemerintahan pusat, namun sudah ada sejak berdirinya negara. konsep ini memiliki kemiripan dengan sistem federasi. Namun UU ini hanya bertahan selama lima tahun akibat perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.⁸ Sebagai penggantinya, dibuatlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. istilah yang digunakan adalah pembagian urusan pemerintah, merubah dari istilah sebelumnya penyerahan kewenangan sebagaimana diatur UU sebelumnya. Kemudian direvisi kembali menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang juga mengatur Otonomi Daerah.

Otonomi Daerah sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (6) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adanya otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi seluas – luasnya, kecuali beberapa urusan yang ditetapkan dalam undang – undang, ini yang dinamakan prinsip otonomi seluas – luasnya.

Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan daerah guna meningkatkan pelayanan, peranserta, dan pemberdayaan masyarakat untuk mencapai peningkatan kesejahteraan rakyat. Adanya otonomi daerah memicu terjadinya pemekaran daerah diberbagai provinsi kabupaten dan kota, menurut data Dirjen Otonomi Daerah sejak 1999 – 2019 tercatat 223 Daerah Otonomi Baru dengan rincian 8 Provinsi, 181 kabupaten, 34 Kota.⁹ Dari jumlah total tersebut sebagian ada yang dimekarkan dari inisiatif DPR RI yang paling dominan, sebagian peningkatan status dari kota administrasi menjadi kota otonom, dan sebagian kecil peningkatan dari kabupaten administratif menjadi kabupaten otonom.¹⁰

Pada awalnya pemekaran daerah didasarkan pada pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah. Namun setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan mengenai pemekaran wilayah tercantum dalam pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat perubahan istilah yang dipakai, ialah pemekaran daerah yang berarti pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom. Seiring dengan perkembangan masyarakat, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai pemekaran daerah dan penggabungan daerah kemudian diatur dalam pasal 32 ayat (1) dan ayat (2):

(1) pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 31 ayat (3) berupa

- a. Pemekaran daerah dan
- b. Penggabungan daerah.

(2) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan Daerah provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/Kota.

Semangat pemekaran daerah ini tak lepas dari konsep otonomi daerah yang diatur

⁷ Sadu Wastiono dan Petrus Polyando, *Politik Desentralisasi di Indonesia*, (Bandung: IPDN Perss, 2017), hal. 483

⁸ Sisiwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 4

⁹ <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019.

¹⁰ Saru Arifin, *Penyelesaian sengketa Batas daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, (Jurnal Hukum, Ius Quaia Istium, Vol 23), hal. 446

dalam pasal 1 ayat (6) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Pesatnya laju pemekaran daerah, menimbulkan Sengketa baru antara pemerintah provinsi dengan pemerintah provinsi, pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainya. Sengketa yang terjadi dalam pemekaran daerah tidak hanya terjadi pada saat proses pemekaran berlangsung, bahkan setelah pemekaranpun memunculkan persoalan, salah satunya adalah sengketa yang terkait dengan perbatasan antara daerah otonom yang berdampingan. Pemekaran daerah tidak akan lepas dari persoalan menarik garis batas antara dua daerah otonom, memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai, yang salah satu aspek adalah konflik keruangan.¹¹

Dalam konteks pemekaran daerah, penetapan garis batas sudah dituangkan dalam Undang-undang tentang pembentukan suatu daerah,¹² namun yang menjadi persoalan penentuan garis batas apabila di lapangan masih memunculkan penafsiran dari masing-masing daerah yang berdampingan. Penafsiran inilah yang menjadi masalah atau sumber konflik perbatasan antar daerah. Beberapa daerah yang saling bersengketa atas batas wilayah seperti kabupaten blitar dengan kabupaten kediri, kabupaten minahasa utara dengan kota bitung, kabupaten kampar dengan kabupaten rokan hulu, provinsi Riau dengan Provinsi Jambi dan sebagainya.¹³

Sebagai bentuk respon terhadap potensi terjadinya sengketa tapal batas antara daerah provinsi, kabupaten/kota, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang mekanisme penyelesaian melalui Gubernur dan Menteri dalam Negeri. Berdasarkan pasal 370 ayat (1) jika terjadi sengketa perbatasan daerah otonom di dalam satu provinsi maka penyelesaiannya di fasilitasi oleh gubernur. Sedangkan jika perselisihan antara pemerintahan provinsi dengan provinsi, dan provinsi dengan daerah, maka penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri dalam Negeri dan keputusannya bersifat final. Namun tidak ada pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa apabila salah satu pihak tidak setuju dengan Peraturan Menteri dalam Negeri. Sehingga dibutuhkan upaya hukum dalam proses penyelesaian sengketa tapal batas guna memperoleh kepastian hukum dan keadilan.

Dengan demikian penulis ingin meneliti bagaimanakah prosedur penyelesaian sengketa 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, dan bagaimanakah peran pengadilan dalam penyelesaian Sengketa tapal batas tersebut dalam hal mencari keadilan dan kepastian hukum di Indonesia.

Secara normatif, Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan.¹⁴ Dalam perkembangannya otonomi daerah menurut pasal 1 ayat (6) Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah ortonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerinttahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga dapat di pahami bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan untuk

¹¹ Djoko Harmantyo, *pemekaran daerah dan konflik keruangan; kebijakan otonom Daerah dan Inmplementasinya di Indonesia*, (Maksara Sins, Vol 11, No. 1 April 2007), hal. 21

¹² Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Pasal 43 ayat (6) Daerah Persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi Daerah baru dan ditetapkan dengan Undang-undang

¹³ Rio Tri Juli Putranto, *Pengyelesaian sengketa Batas Wilayah Atara Daerah Otonomi Baru*, Tesis, Magister Universitas Indonesia, 2015, hal. 17

¹⁴ Pasal 1 Huruf (h) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah

mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Beberapa kriteria daerah otonom menurut Bhenyamin Hossein:¹⁵

1. Sebagai suatu *zelfstandigestaatsrechtelijke organisatie* yang dicerminkan pada keuangan, pembiayaan, da dimilikinya dinas daerah
2. Dari sisi hukum: adalah badan hukum (*rechtspersoon*), sehingga memiliki kuasa untuk melakukan tindakan – tindakan mengenai kekayaan (*Vermogensrecht*), kekuasaan hukum (*rechtbevoegd*), dan dapat bertindak (*handelingsbekwaam*).
3. Sebagai badan hukum dapat dituntut dan menuntut pihak lain di pengadilan, memiliki anggaran sendiri dengan rekening terpisah dari rekening Pemerintah Pusat, memiliki wewenang untuk mengalokasikan sumber-sumber yang substansial.
4. Mengemban multifungsi yang merupakan pemberda utama antara daerah otonom dengan lembaga yang terbentuk dalam rangka desentralisasi.

Pembagian daerah tersebut tidak menghilangkan kedaulatan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian tersebut hanya pada sistem pemerintahannya saja. Dalam fase perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah dan diganti menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir telah diubah dengan Undang – undang 23 Tahun 2014 telah menghasilkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota. Prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.¹⁶

Adanya otonomi daerah ini bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pelayanan masyarakat, menumbuhkan semangat demokrasi dan pelaksanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan, dan lebih jauh diharapkan akan menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Pembentukan daerah otonom secara serentak merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan aspirasi dan kondisi objektif masyarakat di daerah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah Indonesia.¹⁷ Melalui otonomi daerah inilah bermunculan daerah-daerah otonom baru yang berusaha untuk memekarkan wilayahnya.

Pemekaran wilayah/daerah atau pembentukan daerah otonom baru di era reformasi merupakan konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik oleh pemerintah pusat di daerah. Pada prinsipnya, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di pemerintah pusat.¹⁸ Melalui desentralisasi kewenangan maka pemerintah daerah mempunyai pemerintahan, yaitu daerah-daerah yang mempunyai wilayah, masyarakat hukum, kepala daerah, dan anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat.

¹⁵ Bhenyamin Hoessin (a) *Berbagai Faktor yang mempengaruhi Bearnya Otonomi Daerah tingkat II, suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1993, hal. 15

¹⁶ HAW. Widjaja, *otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 2

¹⁷ HAW. Widjaja, *penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 10

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: sinar Grafika, 2011), hal. 221.

II. PEMBAHASAN

1. Analisis Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Prosedur penyelesaian sengketa antar daerah memiliki dua mekanisme penyelesaiannya, pertama mekanisme Non Hukum dengan negosiasi dan mediasi atau biasa disebut dengan metode penyelesaian sengketa secara administratif,¹⁹ mekanisme ini dilakukan melalui Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Kedua melalui mekanisme hukum yaitu melalui lembaga Peradilan. Penyelesaian sengketa tapal batas antar daerah Provinsi, Kabupaten/Kota secara non hukum diatur pada pasal 370 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pada pokoknya apabila terjadi sengketa tapal batas antar Daerah Kabupaten/Kota dalam satu provinsi dapat difasilitasi oleh Gubernur. Sedangkan apabila Sengketa terjadi antara Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota beda provinsi maka proses penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Apabila dalam proses penyelesaian melalui Gubernur dan Mendagri ada pihak yang belum puas dengan hasil penyelesaian maka proses penyelesaian sengketa tapal batas dapat dilakukan melalui peradilan.

2. Peran Gubernur Dalam Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Daerah

Kewenangan gubernur dalam menyelesaikan sengketa tapal batas antar daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 370 ayat(1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, kemudian diatur lebih rinci pada Pasal 21 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penanganan Batas Daerah, pada pokoknya gubernur dapat menyelesaikan apabila terjadi sengketa antar Kabupate/Kota selama dalam satu wilayah provinsi. Dalam penyelesaian Sengketa Tapal Batas antara Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri, Gubernur menghadirkan kedua belah pihak yang bersengketa untuk kemudian masing-masing pihak menyerahkan dokumen yang berkaitan dengan wilayah yang di sengkatakan. Pemerintah Kabupaten Kediri dan Kabupaten Blitar memiliki dasar dokumen masing-masing dalam menjelaskan bahwa gunung kelud merupakan bagian dari wilayahnya.

Dari pertemuan tersebut gubernur kemudian melakukan analisis hasil pertemuan bersama tim yang berkaitan dengan batas wilayah daerah. hasil analisis Gubernur Jawa Timur kemudian menghasilkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 188/113/KPTS/013/2012 tentang Penyelesaian Perselisihan Batas Daerah Antara Kabupaten Blitar Dengan Kabupaten Kediri Yang Terletak Pada Kawasan Gunung Kelud Di Provinsi Jawa Timur. SK gubernur Jawa timur tersebut menyatakan bahwa gunung kelud merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Kediri. Hal ini menyebabkan Pemkab Blitar meradang, SK Gubernur Tersbut dianggap mengabaikan dokumen dari Pemkab Blitar yang menyebutkan Gunung Kelud Bagian dari Blitar. Keluarnya putusan ini berujung kepada gugatan di pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Pemkab Blitar Mengajukan Gugatan atas SK Nomor 188/113/KPTS/013/2012. Dalam prosesnya Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya mengeluarkan putusan Nomor 51/G/2012/PTUN/Sby yang menyatakan menolak Gugatan penggugat dalam hal ini Pemkab Blitar. Namun yang menarik, dalam perimbangan hukumnya, Hakim Berpendapat bahwa kapasitas Gubernur Jawa Timur dalam menerbitkan Surat Keputusan Gubernur dalam posisi melaksanakan fungsi urusan pemerintahan dan tidak dalam kapasitas melakukan fungsi pembentukan peraturan - perundang – undangan dan fungsi mengadili.

Pertimbangan Hakim PTUN SBY ini membuat Gubernur kemudian mengeluarkan SK Gubernur Jawa Timur No 188/828/KPTS/013/2014 tentang pencabutan atas SK Gubernur

¹⁹ Saru Arifin, *Penyelesaian sengketa Batas daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi...*, hal. 450

Jatim No 188/113/KPTS/013/2012 tentang Penyelesaian Perselisihan Batas Daerah Antara Kabupaten Blitar Dengan Kabupaten Kediri Yang Terletak Pada Kawasan Gunung Kelud Di Provinsi Jawa Timur. Pencabutan SK ini menimbulkan implikasi hukum, wilayah gunung kelud menjadi status quo karena pencabutan SK Gubernur yang menyatakan bahwa wilayah Gunung Kelud merupakan bagian administratif dari Pemkab Kediri. Proses penyelesaian melalui gubernur tidak menemukan titik sepakat, akhirnya permasalahan ini di serahkan kepada Kementerian Dalam Negeri.

Kemudian pada penyelesaian sengketa Tapal Batas antar Kabupaten Tanah Bumbu dengan Kabupaten Banjar. permasalahan sengketa antara kedua kabupaten ini disebabkan oleh perebutan desa paramasan yang terletak diantar perbatasan Kabupaten Bajar dengan Kabupaten Tanah Bumbu. Jauhnya akses ibukota kabupaten Tanah Bumbu sebagai sarana masyarakat untuk mengurus urusan administrasi kependudukan dan pelayanan publik membuat masyarakat Desa Paramasan cenderung menginduk ke pada Kabupaten Banjar. Bila dilihat dari peta bumi Indonesia Desa Paramasan masuk ke dalam wilayah Kabupaten Tanah Bumbu. Akan tetapi menurut keterangan masyarakat desa, hampir 40 tahun dari sekarang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilakukan oleh Pemkab Banjar. keinginan warga desa untuk menginduk ke Kabupaten Banjar menadapat pertentangan oleh Pemkab Kabupaten Tanah Bumbu.

Sengketa Tapal Batas ini kemudian sampai kepada Gubenur, Gubernur kemudian memfasilitasi kedua belah pihak untuk bertemu dan saling bertukar dokumen wilayah serta persoalan yang disengketakan. Dalam pertemuan tersbut kemudian menghasilkan keputusan Gubernur, melalui Surat Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penetapan Batas Daerah Antara Kabupaten Banjar Dengan Kabupaten Tanah Bumbu Provinsi Kalimantan Selatan. SK ini mentapkan bahwa Desa Paramasan menjadi bagian wilayah Kabupaten Banjar. Menanggapi SK Gubernur Kalimantan Selatan ini Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu kemudian Hak Uji Materii ke Mahkamah Agung. Dalam putusanannya Nomor 27 P/HUM/2006 menyatakan bahwa mengabulkan Pemrmohonan Pemkab Tanah Bumbu, kemdian menyatakan tidak sah dan tidak berlaku surat keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penetapan Batas Daerah Antara Kabupaten Banjar Dengan Kabupaten Tanah Bumbu Provinsi Kalimantan Selatan. Pada pertimbangannya majelis hakim menjelaskan bahwa penetapan dan penegasan bats merupakan kewenangan dari Menteri Dalam negeri.

Dari dua sengketa Tapal diatas, terlihat bahwa peran Gubernur dalam penyelesaian Sengketa tapal batas antara daerah Kabupaten/Kota hanya sebatas fasilitator. Kewenangan penyelesaian sengketa tapal batas yang diberikan Oleh Undang- undang Pemda tidak memberikan kewengan penuh pada gubernur dalam memutus penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah kabupaten/kota. Hal ini menjadi tidak efektif, mengingat gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah seharusnya diberikan kewenangan untuk memutus sengketa tapal batas diwilayahnya. Karena semangat otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem nenegara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰ Hal ini juga sejalan dengan pendapat Bhenyamin Hoessin bahwa salah satu kriteria daerah Otonom adalah badan hukum, sehingga memiliki kuasa untuk melakukan tindakan – tindakan menenai kekayaan, kekuasaan hukum, dan dapat bertindak.²¹

²⁰ Indonesia, Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemernitahan Daerah, Pasal 1 ayat (6)

²¹ Bhenyamin Hoessin (a) *Berbagai Faktor yang mempengaruhi Bearnya Otonomi Daerah tingkat II, suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Aministrasi Negara*, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia,1993, hal. 15

3. Peran Menteri Dalam Negeri Dalam Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Daerah

Prosedur penyelesaian sengketa tapal batas daerah melalui Menteri Dalam Negeri diatur pada Pasal 370 ayat (2) UU 23 Tahun 2019 tentang Pemerintahan Daerah,²² kemudian diatur lebih kusus pada Pasal 21 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah.²³ pada pokoknya mengatur bahwa apabila terjadi sengketa tapal batas antara Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi dan Kabupaten/Kota beda Provinsi maka penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam prosedur penyelesaiannya, Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jendral Bina Administrasi Kewilayahan memanggil kedua belah pihak yang bersengketa untuk memaparkan kondisi riil dari wilayah yang diperselisihkan. Kemudian hasil dari pertemuan tersebut dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Namun bila dalam pertemuan tersebut terdapat pihak yang tidak bersepakat maka menteri memiliki kewenangan untuk memutuskan dengan pertimbangan hasil rapat serta aspek sosiologis, historis, yuridis, geografis, pemerintahan dan/atau aspek lainnya yang dianggap perlu. Kemudian dari hasil rapat penyelesaian sengketa tapal batas tersebut ditetapkan dengan surat keputusan menteri yang bersifat final sebelum ditetapkan menjadi peraturan Menteri.

Adapun dalam satu proses penyelesaian sengketa tapal batas yang diselesaikan melalui Menteri Dalam Negeri adalah sengketa tapal batas antara Provinsi Jambi dengan Provinsi Kepulauan Riau, Sengketa antara kedua provinsi ini disebabkan perebutan ulau Berhala. Masing-masing memiliki pemahaman yang berbeda terhadap batas wilayah kepemilikan pulau Berhala. Kondisi ini disebabkan ketidakjelasan peta administratif Kabupaten Lingga yang tidak mencantumkan secara tegas skala, titik koordinat, dan sumber peta. Atas sengketa batas wilayah ini Mendagri telah memanggil kedua belah pihak yang bersengketa Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan Pemerintah Provinsi Jambi. Dari pertemuan tersebut Mendagri kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala yang menetapkan Pulau Berhala masuk dalam wilayah administrasi Provinsi Jambi. Menyikapi Permedagri ini Provinsi Kepulauan Riau merasa dirugikan, Pemerintah Provinsi Riau kemudian mengambil langkah hukum dengan mengajukan uji materi Permedagri tersebut ke Mahkamah Agung. Dalam Putusannya Nomor 49 P/HUM/2011 menyatakan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian satus Pulau Berhala kembali menjadi *status quo*.

Penyelesaian sengketa tapal batas melalui menteri dalam negeri juga terjadi antara Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah. Perselihan tapal batas antar kedua daerah ini disebabkan oleh perbedaan batang tubuh Undang-undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian barat, dan Kabupaten Aru di Provinsi Maluku. Dalam Batang tubuh UU disebutkan bahwa batas antara kabupaten SBB dengan Maluku Tengah ada di Sungai Tala sedangkan pada lampiran ditentukan batasnya di Sungai Mala. Perbedaan ini menyebabkan ketidakjelasan pelayanan publik yang di terima oleh masyarakat sehingga banyak diantar masyarakat memiliki KTP ganda untuk mensiasati pelayanan publik.

²² Pasal 370 ayat (3) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemernitahan Daerah, bahwa Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan sebagaimana di maksud pada ayat (1), penanganannya dilakukan oleh Menteri.

²³ Pasal 21 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah, Penegasan dan perselisihan batas daerah antar daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselesaikan oleh Menteri.

Kabupaten Maluku Tengah dan Kabupaten Seram Bagian Barat sama-sama mesaukan Kecamatan Elputih kedalam wilayahnya masing-masing. Gubernur sudah mencoba untuk menemukan kedua belah pihak yang bersengketa namun tidak menemukan titik temu. Sehingga peroses penyelesaian sengketa tapal batas antar kabupaten ini diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri. Dengan memanggil kedua belah pihak yang bersengketa Mendagri kemudian mendengarkan pemaparan riil masing – masing kabupaten terhadap wilayah yang diperselisihkan. Dari pertemuan tersebut kemudian mendagri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 tentang Batas Daerah kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah, menyatakan bahwa sungai mala merupakan bagian wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat sehingga Kecamatan Elputih menjadi bagian administrasi Dari Searam Bagian Barat.

Sengketa tapal batas berikutnya terjadi antara Kabupaten Halmahera Barat dengan Halmahera Utara. Sengketa tapal batas ini disebabkan oleh perebutan enam desa yang memiliki potensi sumberdaya alam (emas dan perak). Dibentuknya PP No. 42 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kecamatan Malifut bagian wilayah administrasi Kabupaten maluku Tengan yang memasukan enam desa yang sebelumnya bagian dari Kecamatan Jailolo yang merupakan wilayah administrasi Seram Bagian Barat. Terbitnya PP ini menimbulkan penolakan oleh masyarakat setempat, selain secara histori mereka lebih dulu menginduk di Kecamatan Jailolo masyarakat enam desa juga memimiliki alasan faktor sejarah dan emosional yang lebih ke Kecamatan jailolo. Bila dilihat dari sisi Pemerintahan Daerah, kedua Kabupaten ini saling memperebutkan potensi sumber daya alam yang bisa menambah pendapat daerah.

Konflik yang berkepanjangan kemudian diselesaikan oleh Gubernur Maluku Utara dengan memfasilitasi kedua belah pihak yang bersengketa untuk kemudian berdiskusi terakiat wilayah yang diperselesihkan dalam peretemuan yang difasilitasi Gubernur Maluku Utara kedua belah pihak berhasil menemukan kata sepakat. Sehingga hasil dari pertemuan tersebut dibuatkan berita acara oleh Gubernur kemudian ditanda tangani oleh kedua belah pihak. Gubernur maluku kemudia menyampaikan berita acara penyelesain sengketa tapal batas antara kabupaten Halmahera Utara dengan Kabupaten Halmahera Barat ke Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan Berita acara ini Mendagri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2009 Batas Wilayah Antara Halamahera Barat dengan Kabupaten Halmahera Utara. Pasca keluarnya permedagri ini kondisi masyarakat enam desa menjadi kondusif.

Jika melihat dari kasus- kasus Sengketa tapal batas antar daerah. Hampir semua penyelesain sengketa tapal batas daerah Provisi, Kabupaten/Kota berakhir pada Menteri Dalam Negeri. Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Gubernur hanya pada tahap fasilitator saja. Gubernur tidak dapat membuat buat keputusan atas penyesaian sengketa tapal batas antar daerah Kabupaten/Kota. Muara akhir proses penyelesain sengketa tapal batas berada pada Menteri Dalam Negri. Sebagai contoh penyelesain sengkete antar Kabupaten Halamera Barat dengan Halmahera Utara yang telah selesai dengan difasilitasi oleh Gubernur. Namun penetapannya tetap diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri sabagai penetapan yang bersifat Final. Tahapan ini merupakan prosedur penyelesain Sengketa Tapal batas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini Gubernur bahkan diberikan pilihan apabila tidak bisa menyelsaikan sengketa tapal batas antara daerah untuk menyerahkan kepada Menteri Dalam Negeri.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan Gubernur menyerahkan penyelesaian Sengketa tapal batas antar adaerah kepada Menteri Dalam Negeri, sebagai berikut:²⁴

1. Minimnya sumber daya manusia yang menguasai bidang pemetaan di daerah;

²⁴ Rio Tri Juli Putranto, *Penyesaian Sengketa Tapal Batas Antara Daerah Otonom Baru*, Tesis Magister, Universitas Indonesia, Jakarta, 2015.

2. Banyaknya perizinan yang bermasalah, di lain pihak Gubernur mempunyai kepentingan;
3. Undang-undang pembentukan tidak jelas;
4. Adanya kecenderungan daerah tidak mau mengambil resiko terhadap permasalahan di daerahnya;
5. Belum ada tim penegasan Batas sehingga secara teknis mengalami kebingungan terhadap teknis pemetaan.

Berdasarkan faktor – faktor diatas, seharusnya Gubernur dapat memiliki kewenangan untuk memutus Sengketa tapal batas yang terjadi di wilayahnya. Selain menjadi efektif, penyelesaian Sengketa tapal batas bisa segera diselesaikan tanpa harus menunggu Penetapan dari Menteri Dalam Negeri. Kondisi ini membuat penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah menjadi menumpuk pada Kementerian Dalam Negeri yang berdampak pada konflik berkepanjangan di tengah masyarakat tapal batas dan antara pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota.

4. Peran Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Daerah

Penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah menurut Pasal 370 Undang- undang 23 Tahun 2014 hanya memberikan Gubernur dan Menteri Dalam Negeri dalam menyelesaikan sengketa tapal batas antar daerah. model penyelesaian yang diatur dalam UU *a quo* lebih kepada penyelesaian secara administratif, karena kedudukan Gubernur dan Menteri Dalam Negeri tidak dapat dikategorikan melaksanakan Fungsi peradilan. Ketentuan mengenai lembaga peradilan diatur Pada Pasal 24 ayat (2) Undang- undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Menurut Rochmat Soemitro suatu badan dapat dikatakan sebagai badan peradilan atau melaksanakan fungsi peradilan dengan memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:²⁵

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya suatu perselisihan yang konkrit
3. Adanya sekurang – kurangnya dua pihak;
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutus perselisihan

Melihat dari kasus yang telah dipaparkan oleh penulis, hampir semua Sengketa tapal batas proses penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sebagai keputusan yang bersifat final. Namun apabila terdapat pihak yang tidak puas dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, maka pihak tersebut dapat menguji Permendagri ke Mahkamah Agung, selama peraturan itu dianggap bertentangan dengan peraturan diatasnya.

5. Peran Mahkamah Agung Dalam Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antar Daerah

Untuk menentukan kewenangan Mahkamah Agung, perlu ditinjau terlebih dahulu dasar hukum yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada MA untuk melaksanakan kewenangannya. Apabila dasar hukum tersebut menggunakan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka yang menjadi acuan adalah ketentuan Pasal 24A ayat

²⁵ Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, (Jakarta:- Bandung: Eresco, 1976), hal. 79

(1) UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Peraturan selanjutnya diatur pada tingkat Undang-undang yang mengatur kewenangan MA dalam melakukan Hak Uji Materiil dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Kemudian pelaksanaan dari kewenangan yang diberikan undang-undang kekuasaan kehakiman dijabarkan lebih khusus dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil bahwa:

Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan Peraturan perundang undangan dibawah undang-undang terhadap peraturan perundang undangan tingkat lebih tinggi.

Dari ketentuan diatas, pengujian yuridis dalam menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang undang, terhadap peraturan perundang- undangan tingkat lebih tinggi merupakan kompetensi absolut Mahkamah Agung. Jika dikaitkan pada konteks penyelesaian sengketa tapal batas antar daerah, Mahkamah Agung tidak masuk pada peristiwa konkrit yang berkaitan dengan sengketa tapal batas, namun MA hanya fokus kepada pengujian Permendagri yang merupakan bentuk legal – formal dalam penegasan batas wilayah daerah. MA melakukan pengujian Permendagri yang dijadikan dasar penetapan batas daerah apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya. Sehingga proses pengujian peraturan terkait sengketa tapal batas antar daerah melalui MA harus menentukan terlebih dahulu apakah objek Hak Uji Materiil yang diajukan merupakan Peraturan – Perundang Undangn atau bukan.

6. Peran Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antar Daerah

Setelah menguraikan Penyelesaian sengketa Tapal Batas Melalui Mahkamah Agung. Kini penulis akan menguraikan peran PTUN dalam penyelesaian sengketa tapal batas antar daerah. sebagai mana diatur dalam UU No 5 Tahun 1986 kemudian terahir diubah dengan UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan Peradilan TUN adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Pasal 1 angka 9 UU Peratun²⁶, mendefinisikan, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Kemudian menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 UU AP mengartikan Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. ketentuan tersebut mengartikan Keputusan Administrasi Pemerintahan san dengfn Keputusan TUN, akan tetapi mengandung perngertian yang lebih luas dari ketentuan pasal 1 ayat (9) UU PTUN.²⁷ Lebih lanjut pasal 87 ketentuan pesalihan UU AP, menyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara

²⁶ Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009

²⁷ Bambang Heriyanto, Agus Budi Susilo, dkk, *Kewengan Peradilan tata Usaha Negara Dalam Penyelsaian Sengketa Batas Wilayah Antar Pemerintah Daerah*, hal. 85

sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang No 51 Tahun 2009 harus dimaknai:²⁸

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b. Keputusan Badan dan/atau pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- c. Bersifat final dalam arti luas
- d. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- e. Keputusan yang berlaku bagi masyarakat.

Berdasarkan perkembangan pengertian tersebut, maka keputusan TUN telah mengalami perubahan dengan konsep yang lebih luas dari pengertian sebelumnya. Selain itu ketentuan UU AP ikut merubah makna keputusan TUN dalam UU PTUN, dengan konsekuensi kewenangan PTUN dalam menguji objek sengketa TUN ikut mengalami perubahan. Dengan demikian pasca berlakunya UU AP, kewenangan PTUN saat ini dalam keputusan TUN tidak lagi dalam pengertian TUN yang sempit, yang bersifat konkrit, individual, dan final,²⁹ Melainkan juga mengacu pada pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU AP, yang mengartikanya lebih luas. Jadi sifat norma/pengaturannya dapat individual-abstrak, umum-abstrak, individual-konkrit, dan umum konkrit.³⁰

Dalam konteks penyelesaian Sengketa tapal batas yang diatur dalam undang – undang administrasi negara. Gubernur hanyalah sebagai fasilitator berdasarkan 22 ayat (2) Permendagri Nomor 141 tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah antara dua Kabupaten/kota yang bersengketa. Hasil dari pertemuan yang dilakukan bersama Gubernur dan dua Kabupaten/Kota yang bersengketa kemudian dibuatkan berita acara yang kemudian ditanda tangani oleh kedua belah pihak. Setelah itu berita acara yang sudah ditanda tangani diserahkan kepada mendagri untuk kemudian dibuatkan menjadi peraturan menteri dalam negeri bersifat final.

Bila dilihat dari kasus yang diangkat, penyelesaian sengketa tapal batas melalui Peradilan Tata Usaha Negara terbatas pada pengujian KTUN yang dikeluarkan oleh Gubernur, tanpa masuk kepada peristiwa konkrit dari isi KTUN. Hal ini seperti terlihat pada SK Gubernur Jatim Nomor 188/113/KPTS/013/2012 tentang penyelesaian Perselisihan Batas Daerah Antara Kabupaten Blitar Dengan Kabupaten Kediri di Wilayah Gubung Kelud. Yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Blitar. Dalam putusannya PTUN menolak Gugatan pemohon, namun memberikan pertimbangan hukum bahwa Gubernur dalam posisi sedang melaksanakan fungsi urusan pemerintahan dan tidak dalam kapasitas melaksanakan fungsi urusan pemerintahan dan tidak dalam kapasitas melaksanakan fungsi pemebentukan peraturan perundang – undangan dan fungsi mengadili. Dari pertimbangan Putusan PTUN Surabaya, Gubernur Jatim kemudian mengeluarkan Gugatan SK Gubernur Jatim Nomor 188/828/KPTS/013/2014 tentang pencabutan SK Gubernur Jatim Nomor 188/113/KPTS/013/2012 tentang penyelesaian Perselisihan Batas Daerah Antara Kabupaten Blitar Dengan Kabupaten Kediri di Wilayah Gubung Kelud.

Dari uraian diatas bahwa keputusan penyelesaian sengketa batas wilayah yang dilakukan oleh Gubernur dan Menteri Dalam negeri adalah penyelesaian yang bersifat administratif, maka jika ada pihak yang keberatan dengan keputusan tersebut masi dibukan kesempatan untuk melakukan upaya hukum di peradilan. Keputusan Gubernur dan Mendagri

²⁸ *Ibid*, hal. 86

²⁹ Pasal 1 ayat 9 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang – Undang No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³⁰ Bambang Heriyanto, Agus Budi Susilo,dkk, *Kewenangan Peradilan tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Antar Pemerintah Daerah*, hal. 88

bila memenuhi unsur KTUN maka pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya adalah Pengadilan Tatat Usaha Negara. hal ini sejalan dengan ketentuan prinsip *ultimum remedium*, dimana dalam negara huku, apabila penyelesaian sengketa di lingkungan pemerintahan tidak menghasilkan kesepakatan antarr kedua belah pihak, maka upaya penyelesaian berikutnya sebagai upaya akhir melalui lembaga peradilan.³¹

III. KESIMPULAN

Pertama, Prosedur penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah Provinsi, Kabupaten/Kota diberikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri yang pada prosesnya merupakan bentuk penyelesaian secara administratif. Apabila terjadi sengketa tapal batas antara Kabupaten/Kota maka penyelesaiannya dapat dilakukan oleh Gubernur. Bentuk penyelesaian yang dilakukan oleh Gubernur dengan memfasilitasi kedua belah pihak yang bersengketa untuk bertemu. Masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan dokumen wilayah yang disengketakan. Bila dalam pertemuan tersebut terjadi kesepakatan maka gubernur akan membuat berita acara pertemuan yang ditanda tangani oleh kedua pihak untuk kemudian disampaikan ke Menteri Dalam Negeri sebagai dasar untuk Membuat Peraturan Menteri Dalam Negeri. Namun jika tidak menemukan titik sepakat penyelesaian sengketa di teruskan kepada Menteri Dalam Negeri. Kemudian apabila terdapat sengketa antara Provinsi, Kabupaten/Kota beda Provinsi, maka proses penyelesaian sengketa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri Melalui Dirjen Bina Admoinistrasi Kewilayahan memanggil kedua pihak yang bersengketa untuk dilakukan pertemu. Dalam pertemuannya masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk memaparkan kondisi riil wilayah beserta dokumen wilayah yang dipersengketakan. Bila dalam pertemuan pertama terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak, maka akan dibuatkan berita acara untuk kemudian ditandatangani oleh kedua belah pihak. Berita acara tersebut nantinya akan dijadikan mendagri sebagai dasar dalam membuat penetapan batas daerah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Kedua, Peran Gubernur dalam Penyelesaian sengketa tapal batas antar Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanyalah sebagai fasilitator. Gubernur tidak dapat memutus perkara tapal batas karena tidak diberikan oleh undang-undang. Dalam penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah Gubernur hanya memfasilitasi pertemuan antar kedua belah pihak yang bersengketa, yang nantinya para pihaklah yang menentukan kesepakatan bersama. Setelah para pihak bersepakat maka dibuatkan berita acara yang ditanda tangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Berita cara tersebut kemudian di serahkan ke Menteri Dalam Negeri untuk ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan peran Menteri Dalam Negeri dalam penyelesaian sengketa tapal batas antar daerah merupakan muara akhir Sengketa tapal batas berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU Pemda hanya memberikan kewenangan penyelesaian sampai dengan memtuskan perkara batas antara daera kepada Menteri Dalam Negeri. Segala Sengketa Tapal batas yang terjadi antar Provinsi, Kabupaten/Kota Beda Provinsi, dan Kabupaten/Kota satu Provinsi pada akhirnya di tetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri yang bersifat Final. Namun Peraturan Menteri Dalam Negeri dapat diubah apabila adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kesepakatan antar daerah Kabupaten/Kota yang berbatasan dan diusulkan bersama-sama kepada Menteri melalui Gubernur, kesepakatan antara daerah Provinsi yang berbatasan yang diusulkan secara bersama-sama kepada Menteri, dan penataan

³¹ Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 1-2

daerah.

Ketiga, Penyelesaian sengketa tapal batas melalui peradilan merupakan pengujian yuridis berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Ini merupakan kewenangan Mahkamah Mahkamah Agung. Pengujian Permendagri yang diujikan di Mahkamah Agung merupakan pengujian berkaitan dengan hirarki perundang-undangan. Bila dalam pembuatan permendagri tentang batas wilayah daerah ditemukan adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya maka dapat diujikan di Mahkamah Agung. Namun Mahkamah Agung tidak masuk kepada peristiwa konkrit muatan permendagri yang menjadi legal-formil dalam penegasan batas daerah. Dalam penyelesaian sengketa batas daerah apabila bentuknya berupa KTUN maka proses penyelesaiannya dapat dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. sebelum adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Wilayah. Proses penyelesaian sengketa melalui gubernur dengan mengelurakan Surat Keputusan Gubernur dan Mendagri Surat Menteri Dalam Negeri sebelum dijadikan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sehingga dua produk hukum ini dapat diujikan di Peradilan Tata Usaha Negara karena merupakan KTUN. Namun setelah Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 terbit, hasil dari penyelesaian sengketa tapal batas antara daerah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri. sama halnya dengan Pengujian di MA, pengujian produk hukum Gubernur atau Mendagri tentang penyelesaian sengketa Tapal batas antara daerah hanya pengujian terkait prosedur hukum pembuatan aturan tanpa masuk ke pokok dari penetapan batas sengketa antar daerah.

Daftar Pustaka

Artikel

- Saru Arifin, *Penyelesaian sengketa Batas daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, (Jurnal Hukum, Ius Quia Istium, Vol 23).
- Yana Sahyana, *Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, (Jurnal Kontituen, Vol 1 No.1, January 2019).

Buku

- Djoko Harmantyo, *pemekaran daerah dan konflik keruangan; kebijakan otonom Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, (Maksara Sins, Vol 11, No. 1 April 2007).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: sinar Grafika, 2011)
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005).
- HAW. Widjaja, *otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001).
- Kartiko, *Kemendagri Siap Tangani sengketa tapal Batas Sulbar*, (Jakarta: Kemendagri Perss, 2014).
- Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, (Jakarta:-Bandung: Eresco, 1976).
- Sadu Wastiono dan Petrus Polyando, *Politik Desentralisasi di Indonesia*, (Bandung: IPDN Perss, 2017).
- Sisiwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).
- Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Indonesia, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
Indonesia, Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Indonesia, Undang– Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang – Undang No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Indonesia, Peraturan Menteri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah

Internet

- Kompas.com*, <https://regional.kompas.com/read/2016/05/17/19290081/Kediri.dan.Blitar.Rebutan.Gunung.Kelud>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.
Aceh.tribunnews.com, <https://aceh.tribunnews.com/2019/02/08/sengketa-tapal-batas-rawan-konflik>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.
Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/365198/banyuwangi-dan-bondowoso-rebutan-gunung-ijen/full&view=ok>, Diakses pada hari kamis, 21 November 2019.
Kemendagri.co.id, <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019, Pukul 15.00. Wib
Kemendagri.co.id, <https://otda.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/05/Data-Jumlah-DOB-beserta-Kecamatan-Keluarahan-dan-Desa.pdf>, Diakses pada Hari Sabtu, 2 November 2019.

Lain-Lain

- Bhenyamin Hoessin, *Berbagai Faktor yang mempengaruhi Beaarnya Otonomi Daerah tingkat II, suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1993.
Rio Tri Juli Putranto, *Pengyelsaian sengketa Batas Wilayah Atara Daerah Otonomi Baru*, Tesis, Magister Universitas Indonesia, 2015.