



POTENSI PERMASALAHAN BATAS WILAYAH DI INDONESIA

Debora Sanur Lindawaty*

Abstrak

Beberapa waktu lalu terjadi polemik kewilayahan antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara (Sumut). Meskipun demikian polemik tersebut teratasi setelah Presiden Prabowo Subianto memutuskan bahwa daerah tersebut secara administratif masuk ke wilayah Provinsi Aceh. Tulisan ini akan membahas tentang potensi permasalahan batas wilayah di Indonesia, dan upaya yang dapat dilakukan untuk mengantisipasinya. Konsep dasar dalam penetapan dan penegasan batas antar daerah meliputi tiga bagian yaitu alokasi, delimitasi, dan demarkasi. Hingga saat ini, terdapat 545 undang-undang terkait provinsi dan kabupaten kota yang menyebutkan batas wilayah provinsi dan kabupaten/kota secara umum. Namun persyaratan kewilayahan regulasi tersebut hanya menyebutkan batas-batas wilayahnya saja. Kondisi ini pada tingkat operasional dapat menimbulkan persoalan demarkasi yang serius. Oleh sebab itu dibutuhkan regulasi yang tepat untuk penyelesaian sengketa wilayah. Komisi II dalam fungsi legislasi dapat membuat peraturan mengenai batas wilayah yang lebih komprehensif guna mengantisipasi kasus kewilayahan di kemudian hari.

Pendahuluan

Beberapa waktu lalu terjadi polemik kewilayahan antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara (Sumut). Polemik ini terjadi setelah terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode serta Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau, pada 25 April 2025. Kepmendagri tersebut menyatakan bahwa 4 (empat) pulau yaitu Pulau Panjang, Pulau Lipan, Pulau Mangkir Kecil, dan Pulau Mangkir Ketek masuk ke wilayah Provinsi Sumut. Meskipun demikian polemik tersebut segera teratasi setelah Presiden Prabowo Subianto memutuskan bahwa 4 pulau tersebut secara administratif berdasarkan dokumen yang dimiliki pemerintah, masuk ke wilayah administratif Daerah Istimewa Aceh (Pratiwi, 2025).

Berdasarkan permasalahan tersebut, anggota Komisi II DPR RI, Ahmad Irawan, mengusulkan agar penetapan batas wilayah perlu diatur dengan undang-undang (UU). Hal ini agar polemik kewilayahan seperti kasus sengketa pulau tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari. Ketua Komisi II DPR, Rifqinizamy Karsayuda, juga menyatakan bahwa perlu ada regulasi yang tepat terkait wilayah terutama batas-batas provinsi, kabupaten, dan kota, bahkan jika diperlukan hingga perincian titik koordinat batas wilayah (Al Fiqri, 2025). Dengan demikian, tulisan ini akan membahas tentang

*) Analisis Legislatif Ahli Madya Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan HAM pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI. Email: debora.sanur@dpr.go.id

potensi permasalahan batas wilayah di Indonesia dan upaya yang dapat dilakukan untuk mengantisipasinya.

Penentuan Batas Wilayah di Indonesia

Batas wilayah adalah sebuah kumpulan titik-titik koordinat geografis yang merujuk pada sistem georeferensi nasional dan membentuk garis-garis batas wilayah administrasi pemerintah daerah (Malik dkk, 2016). Dalam hal ini, batas wilayah menjadi acuan untuk memisahkan dua atau lebih wilayah administrasi. Wilayah tersebut sesuai dengan yang dipaparkan peta dasar dalam bentuk koordinat sebagai acuan untuk penarikan garis batas di lapangan. Oleh karena itu, perlu ada ketetapan peraturan hukum yang mengikat mengenai penegasan batas wilayah.

Konsep dasar penetapan dan penegasan batas antar daerah meliputi tiga bagian yaitu alokasi, delimitasi, dan demarkasi (Arsana dkk, 2010). Setiap konsep memiliki peranan yang penting dan selalu berkesinambungan. Selanjutnya proses adanya batas wilayah suatu daerah tergantung pada lokasi wilayah teritorial, pemberian batas wilayah dalam perjanjian, dan pemberian tanda atau pilar batas.

Bagian alokasi merupakan tahapan awal dalam penetapan dan penegasan batas antar daerah. Tahapan ini didominasi pada kegiatan politik, lobbying dan negosiasi antar berbagai kelompok dan kekuatan politik. Pada proses ini juga dilakukan pengumpulan data dalam penetapan dan penegasan batas antar daerah. Pengumpulan data biasanya sebatas untuk bahan negosiasi dan biasanya tidak terlalu mempersoalkan masalah ketelitian, skala, datum, sistem koordinat dan aspek kartografis lainnya (Arsana dkk, 2010).

Selanjutnya pada bagian delimitasi dilakukan penentuan batas wilayah sesuai kesepakatan antar daerah yang biasanya dilakukan secara kartometrik di atas peta (Permendagri RI, 2017). Tujuan awal dilakukan delimitasi untuk mempermudah koordinasi pelaksanaan pembangunan maupun pembinaan kehidupan dan pelayanan masyarakat di daerah (Arsana dkk, 2010). Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah. UU tersebut menyebutkan bahwa batas-batas daerah yang dibentuk secara lebih jelas dan digambarkan dalam peta wilayah sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari UU pembentukan daerah tersebut. Tiga konsekuensi politik terhadap delimitasi batas daerah di Indonesia ialah bahwa delimitasi batas daerah akan melakukan penataan batas wilayah kerja pengelolaan administrasi pemerintahan. Delimitasi juga akan membangun semangat persaudaraan, kebersamaan sebagai bangsa dengan mengedepankan musyawarah. Selanjutnya delimitasi akan menetapkan cakupan wilayah administrasi dengan pengaturan hukum (Arsana dkk, 2010).

Pada bagian demarkasi, pelaksanaan demarkasi atau penegasan batas adalah kegiatan pemasangan tanda batas daerah secara pasti di lapangan atas dasar hasil kesepakatan pada proses delimitasi (Arsana dkk, 2010). Penegasan batas daerah ini dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan. Menurut Permendagri No. 141 Tahun 2017, penegasan batas dilakukan dalam rangka menentukan letak dan posisi batas daerah secara pasti di lapangan sampai dengan penentuan koordinat titik-titik batas dan pembuatan peta batas. Penataan batas di lapangan ini sangat penting untuk beberapa alasan di antaranya agar masalah sengketa antar wilayah di masa depan dapat menurun. Keberadaan fisik garis batas juga akan memudahkan pengelolaan wilayah perbatasan. Misalnya dalam melakukan manajemen keamanan, penjaga perbatasan di kedua sisi perbatasan dapat lebih mudah melakukan tugasnya di sepanjang perbatasan serta memudahkan pemantauan terhadap posisi dan pergerakan masyarakat di wilayah perbatasan.

Setelah ketiga bagian tersebut dilaksanakan yang selanjutnya dilakukan ialah administrasi dan manajemen. Administrasi dan manajemen merupakan tahap akhir dari proses penentuan batas wilayah. Proses ini dilakukan dengan mencatat dan mendokumentasikan batas-batas wilayah. Dalam perkembangannya kegiatan administrasi pembangunan wilayah perbatasan dapat dilaksanakan secara beriringan dengan demarkasi (Arsana dkk, 2010).

Potensi Permasalahan dan Upaya Mengatasi

Sejak implementasi otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan yang paling terbaru adalah UU No. 23 Tahun 2014, batas antar daerah menjadi perhatian yang sangat penting. Terutama dalam era otonomi daerah, banyak sekali perkembangan daerah baik desa, kabupaten/kota maupun provinsi yang mengadakan pemekaran. Hal ini juga turut mendorong terjadinya potensi konflik antar daerah.

Luas wilayah daratan Indonesia sesuai Permendagri Nomor 58 Tahun 2021 tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau adalah sebesar 1.892.555,47 Km². Sementara itu, dalam lampiran Permendagri 58 Tahun 2021 disebutkan ada 16.772 pulau di Indonesia. Dengan rincian pulau yang berpenduduk sebanyak 1.766 pulau (10,53%) dan yang tidak berpenduduk sebanyak 15.006 pulau (89,47%). Selanjutnya mengacu pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar, terdapat 111 pulau yang berada dalam wilayah perbatasan (Ditjen Bina Atwil, 2022).

Sedangkan regulasi tentang batas wilayah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah. PP ini mengamanatkan agar

batas daerah yang telah ditetapkan oleh Mendagri menjadi acuan/tatakan penyelesaian ketidaksesuaian batas wilayah. Dalam pelaksanaannya PP tersebut tetap sejalan dengan Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa penegasan batas daerah tidak menghapus hak atas tanah, kepemilikan aset, hak ulayat, dan hak adat pada masyarakat (Ditjen Bina Atwil, 2022).

Hingga saat ini, terdapat 545 undang-undang terkait provinsi kabupaten kota yang menyebutkan tentang batas wilayah provinsi dan kabupaten/kota secara umum. Namun, dalam undang-undang tersebut batas kewilayahan hanya disebutkan berupa batas sebelah utara, selatan, barat dan timur suatu daerah. Kondisi ini pada tingkat operasional dapat menimbulkan persoalan demarkasi yang serius, yakni menyangkut titik-titik patok perbatasan daerah.

Patok perbatasan yang tidak tepat dapat merambah ke berbagai konflik dimensional seperti konflik ekonomi, sosial, dan politik. Berdasarkan hasil penelitian Qodir dan Laksono (2012) beberapa penyebab konflik terkait batas wilayah ialah masalah yuridis akibat tidak jelasnya batas daerah dalam Undang-Undang Pembentukan Daerah; masalah ekonomi akibat perebutan Sumber Daya (SDA, kawasan niaga/transmigrasi, perkebunan); masalah kultural yang dapat memunculkan isu terpisahnya etnis atau sub etnis; masalah politik dan demografi dimana akan terjadi perebutan pemilih dan masalah perolehan suara bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)/Kepala Daerah. Selain itu, masalah sosial dan pemerintahan juga dapat memunculkan kecemburuan sosial. Masalah ini terkait riwayat konflik masa lalu, isu penduduk asli dan pendatang, jarak ke pusat pemerintahan, diskriminasi pelayanan, serta keinginan bergabung ke daerah tetangga.

Selama ini bila konflik kewilayahan terjadi maka cara yang digunakan untuk menyelesaikannya ialah melalui dua metode, yakni: metode non hukum melalui negosiasi dan mediasi atau bisa disebut juga dengan metode penyelesaian sengketa secara administratif. Selanjutnya metode hukum, melalui sarana peradilan. Dalam praktiknya, metode penyelesaian sengketa batas daerah yang paling sering digunakan adalah metode administratif melalui fasilitasi kepala daerah dan kementerian dalam negeri sesuai dengan jenjang kasus sengketa perbatasan yang terjadi. Pada masalah ini, Kementerian Dalam Negeri dan posisi Gubernur hanyalah sebagai fasilitator untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antar daerah atau dalam daerah otonom. (Arifin, 2016)

Berdasarkan hal tersebut, perlu ada norma batas-batas wilayah, terutama tentang batas provinsi, kabupaten, dan kota, dalam bentuk undang-undang agar memiliki kekuatan hukum yang jelas dan mengikat. Ketua Komisi II DPR, Rifqinizamy Karsayuda, menilai bahwa persoalan tapal batas tidak bisa lagi diselesaikan hanya lewat Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang selama ini menjadi rujukan teknis. Ketidaktepatan dan ketidakjelasan dalam dokumen hukum dapat membuka celah konflik yang bisa memicu gesekan antar daerah (newsreal, 2025).

Penutup

Batas wilayah memiliki peran penting dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia yaitu menciptakan tertib administrasi pemerintahan, memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah suatu daerah yang memenuhi aspek teknis dan yuridis, serta menjamin kejelasan batasan hak atas tanah, hak ulayat, dan hak adat pada masyarakat. Oleh sebab itu, dibutuhkan regulasi yang tepat untuk penyelesaian sengketa wilayah. Komisi II dalam melaksanakan fungsi legislasi dapat membuat peraturan mengenai batas wilayah yang lebih komprehensif guna mengantisipasi kasus kewilayahan di kemudian hari.

Referensi

- Al Fiqri, A. (2025, Juni 16), Antisipasi polemik seperti Aceh-Sumut, Komisi II DPR usul penetapan batas wilayah diatur UU, <https://nasional.okezone.com/read/2025/06/16/337/3147926/antisipasi-polemik-seperti-acehsumut-komisi-ii-dpr-usul-penetapan-batas-wilayah-diatur-uunbsp?>
- Arifin, S. (2016), Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. No. 3 Vol. 23 Juli 2016: 439 – 460.
- Arsana, I M. A., , Yuniar, F. , & Sumaryo. (2010). “Geospatial aspects of maritime boundary delimitation in the Singapore Strait involving Indonesia, Malaysia, and Singapore”, Proceeding of the IV FIG International Congress - Facing the Challenges, Building the Capacity, Sydney, 11-16 April, accessed from 15 March 2011.
- Ditjen Bina Atwil (2022, Maret 12), Mendagri tetapkan 71 Permendagri batas daerah, <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/berita/detail/mendagri-tetapkan-71-permendagri-batas-daerah>.
- Malik, Moh. Ibrahim, Wilopo, & M. Kholid Mawardi. (2016). “Pengaruh city branding “The Soul of Madura” dan motivasi wisatawan terhadap keputusan berkunjung ke Kabupaten Sumenep”. *Jurnal Administasi Bisnis (JAB)*, (online), Vol.37 No.1, 2016.
- Newsreal (2025 Juni 18), Komisi II DPR dorong penyusunan UU Batas Wilayah, <https://newsreal.id/2025/06/komisi-ii-dpr-dorong-penyusunan-uu-batas-wilayah/>
- Prastiwi Deviea, (2025, Juni 18), Polemik 4 pulau Aceh masuk Sumatera Utara (Sumut) berakhir sudah. Presiden Prabowo Subianto memutuskan 4 pulau yang sempat menjadi bagian Sumut tetap menjadi milik Aceh Liputan6.com, <https://www.liputan6.com/news/read/6055322/3-fakta-terkait-presiden-prabowo-putuskan-4-pulau-sempt-masuk-sumut-tetap-milik-aceh?>
- Qodir, Z. dan Laksono, T. Laksono (2012), “Politik Rente dan Konflik di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara”, *Working Paper* No. 002/JKSG/2012.