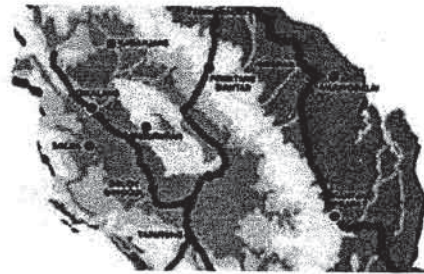


BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pemicu Terjadinya Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Dengan Kabupaten Labuhan Batu Selatan Provinsi Sumatera Utara

1. Pemicu terjadinya Konflik



Gambar peta konflik batas wilayah antara kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan provinsi Sumatera Utara

- a. Sejak diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Setelah disahkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah sangat diharapkan otonomi daerah merupakan implementasi prinsip-prinsip demokrasi dan yang paling utama dalam implementasi kedaulatan rakyat, akan tetapi yang terjadi bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah lebih mengarah kesatu

sistem yaitu sentralistik kekuasaan. Sejak ditetapkan dan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pudarlah paham sentralisme kekuasaan yang dianut pada masa pemerintahan rezim orde baru. Otonomi daerah merupakan suatu hak, wewenang, maupun kewajiban suatu daerah otonom yang mempunyai tujuan untuk mengatur dan mengurus baik urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat setempat yang berada didaerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Gerakan reformasi yang dilakukan oleh rakyat Indonesia yang terjadi pada tahun 1998 telah membawa perubahan yang dapat dibuktikan dengan munculnya semangat untuk melahirkan kembali otonomi daerah, sehingga sejak disahkan dan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara langsung diapresiasi oleh masyarakat di daerah. Masyarakat sangat berharap bahwa pelaksanaan otonomi daerah benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh lapisan masyarakat dan daerah dibandingkan dengan sebelum dilahirkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya urusan Pemerintah Pusat yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah, sehingga daerah dapat dengan leluasa mengelola berbagai macam sumber daya alam yang ada didaerahnya secara maksimal dengan tujuan untuk pelaksanaan pembangunan dan kemajuan daerahnya.

Dalam perjalanannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini ternyata masih banyak memiliki kelemahan-kelemahan, yang dapat dibuktikan dengan banyaknya konflik horizontal yang timbul atau yang

terjadi baik menyangkut pengelolaan sumber daya alam maupun yang berkaitan dengan konflik batas wilayah antara kabupaten/kota maupun provinsi.

Perkembangan yang terjadi selanjutnya adalah bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebenarnya sangat diharapkan oleh banyak kalangan untuk dapat menjawab persoalan-persoalan yang banyak terjadi didaerah-daerah akan tetapi masih banyak persoalan yang belum mampu terjawab oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut.

Prinsip atau dasar pemikiran diatas merupakan landasan dalam upaya melakukan pemekaran wilayah dikabupaten/kota maupun provinsi didaerah-daerah. Pembentukan suatu daerah sebagaimana yang dimaksud didalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan peluang kepada daerah-daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah sehingga lahirlah daerah-daerah baru yang memiliki banyak persoalan yang mulai dari permasalahan budaya, politik, agama sampai dengan konflik batas wilayah antara kabupaten/kota dan provinsi didaerah-daerah pemekaran tersebut.

Di daerah-daerah yang baru dibentuk atau yang baru dimekarkan seringkali terjadi permasalahan antara lain adalah permasalahan konflik batas wilayah antara kabupaten/kota maupun provinsi dengan berbagai macam alasan serta argumen sehingga dapat memperkeruh persoalan tersebut. Contoh permasalahan yang pernah terjadi dalam pembentukan daerah otonom baru adalah konflik batas wilayah seperti yang terjadi di provinsi Riau antara

kabupaten Kampar dengan kabupaten Rokan Hulu yang sampai sekarang belum tuntas. Persoalan yang tak kalah menariknya, selain antara kedua kabupaten tersebut adalah konflik batas wilayah antara kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan provinsi Sumatera Utara.

Di Indonesia, pola perkembangan wilayah sebelum tahun 1998 mengalami perubahan sejak bergulirnya era reformasi setelah tahun 1998. Fenomena tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam rangka implementasi kebijakan tersebut maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 tahun 2000 tentang persyaratan dan tata cara pembentukan daerah otonom baru, penghapusan dan penggabungan daerah otonom. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.

Kebijakan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam naungan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang semakin kokoh melalui strategi pelayanan kepada masyarakat yang semakin efektif dan efisien dan adanya akselerasi pertumbuhan dan perkembangan potensi daerah yang semakin cepat. Dalam bahasa yang sederhana yaitu untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan lebih merata. Masing-masing daerah otonom didorong dan dipacu

untuk tumbuh dan berkembang secara mandiri sesuai kewenangan yang diberikan untuk mengelola potensi daerahnya masing-masing. Dengan demikian diharapkan bangsa Indonesia di masa datang akan lebih mampu bersaing dengan bangsa-bangsa lain di dunia dalam persaingan global yang semakin ketat.

Seiring dengan perjalanan implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia muncul berbagai persoalan yang memerlukan usaha-usaha perbaikan baik dalam substansi peraturan perundangan maupun teknis pelaksanaan di lapangan. Beberapa masalah yang dipandang sangat penting untuk segera diatasi adalah (Kemendagri, 2010):

- 1) Dalam kurun waktu 10 tahun sejak tahun 1999 telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 daerah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan perkataan lain terjadi peningkatan 64% dari jumlah daerah otonom tahun 1998 atau secara rata rata dalam satu tahun lahir 20 daerah otonom baru.
- 2) Banyaknya daerah otonom baru tersebut memiliki implikasi terhadap semakin besarnya dana pembangunan daerah otonom baru yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pada tahun 2002 dialokasikan dana alokasi umum sebesar Rp.1.33 triliun, tahun 2003 sebesar Rp. 2.6 triliun dan pada tahun 2010 sebesar Rp. 47.9 triliun.
- 3) Beberapa fakta yang dijumpai antara lain adalah adanya daerah otonom baru ternyata memiliki jumlah penduduk sangat sedikit bahkan ada salah

satu daerah otonom kabupaten baru hanya berpenduduk kurang dari 12.000 jiwa. Fakta lain adalah jumlah dan kualitas sumber daya manusia sebagai personil Pemerintah Daerah sangat minim, kurang tersedianya prasarana dan sarana pemerintahan dan munculnya berbagai konflik masyarakat lokal yang mengiringi proses otonomi daerah antara lain akibat persoalan batas wilayah. Hal-hal di atas adalah sebagian masalah yang timbul pada saat awal digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan pemekaran daerah berdasarkan perangkat Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Perangkat peraturan pelaksanaannya inilah yang kemudian perlu disempurnakan sebagai salah satu alternatif untuk menghindari timbulnya masalah yang sama di masa yang akan datang. Kebijakan pemekaran wilayah selama sepuluh tahun pelaksanaan otonomi daerah (tahun 1999-2009), telah menghasilkan 205 daerah otonom baru (DOB) yang terdiri atas 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota (Kemendagri, 2010). Salah satu proses di dalam pembentukan daerah otonomi baru adalah proses *boundary making* untuk menetapkan dan penegasan batas daerah yang dibentuk, sehingga proses *boundary making* batas daerah di Indonesia adalah merupakan bagian dari proses besar pemekaran wilayah yang berdimensi politik, hukum, ekonomi, sosial dan teknis pemetaan (Chalid, 2005:14). Pembentukan daerah otonomi baru sebagai akibat pemekaran berarti menambah jumlah segmen batas daerah. Kegiatan yang dilakukan pasca terbentuknya suatu daerah otonomi baru adalah penegasan batas daerah. Penegasan batas

daerah adalah kegiatan penentuan titik-titik koordinat batas daerah yang dapat dilakukan dengan metode kartometrik dan/atau survei di lapangan, yang dituangkan dalam bentuk peta batas dengan daftar titik-titik koordinat batas daerah. Di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah diamanatkan bahwa paling lama 5 tahun harus sudah dilakukan kegiatan penegasan batas daerah. Penegasan batas daerah merupakan bagian dari tahapan proses *boundary making*. Dalam setiap tahapan *boundary making* selalu diperlukan peta (informasi geospasial) sebagai infrastruktur (Jones, 1945; Adler, 1999).

Perkembangan politik, ekonomi dan budaya masyarakat dunia maupun budaya lokal suatu negara dalam memaknai batas, sering terjadi konflik antar wilayah bertetangga terkait batas wilayah (Prescott, 1987). Demikian juga yang terjadi di Indonesia, sejak era otonomi daerah, batas daerah memiliki makna yang penting sebagai batas kewenangan pengelolaan bagi setiap daerah sehingga ketidakjelasan dan ketidaksepakatan letak batas daerah telah banyak menimbulkan konflik batas daerah. Sampai dengan akhir tahun 2012 tercatat ada 82 kasus konflik batas daerah yang belum dapat diselesaikan. Bahkan 449 segmen dari 640 segmen batas daerah yang belum ditegaskan patut diduga terdapat potensi konflik batas (Kemendagri, 2012).

Menurut sumber data tapaldiperbatasan.com, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2014 konflik batas wilayah yang bersangketa melibatkan 19 provinsi dan 81 kabupaten/kota yang terbetuk sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2014. (<http://wilayahperbatasan.blogspot.com>, diakses pada

hari sabtu tanggal 7. Juni 2014). Dalam ketentuan Pasal 195 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

- 1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.
- 2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar Pemerintah Daerah yang diatur dengan keputusan bersama.
- 3) Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga
- 4) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapat persetujuan DPRD

Kerjasama antar Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 195 ayat (1) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dimaksudkan untuk mempermudah pelaksanaan kewenangan daerah, baik secara kewilayahan maupun secara substansi, karena hal tersebut tidak dapat dilakukan sendiri oleh suatu daerah kecuali ada kerjasama antar Pemerintah Daerah. Lebih lanjut ketentuan Pasal 196 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa:

- 1) Pelaksanaan urusan Pemerintah yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait.

- 2) Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.
- 3) Untuk pengelolaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) daerah membentuk badan kerja sama.
- 4) Apabila daerah tidak melaksanakan kerja sama sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2), pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah.

Lebih lanjut penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah menyatakan bahwa: “kerja sama daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan teknologi dan kapasitas lokal.”

Kerjasama sebagaimana diatur dalam Pasal 195 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, merupakan “Kerjasama antar Pemerintah Daerah baik yang didasarkan pada hukum perdata maupun hukum publik, merupakan suatu perjanjian yang tidak dapat melepaskan dari dari karakter hubungan hukum keperdataan, sekalipun pada *projectontwikkelingsovereenkomst* yang hampir seluruhnya dimonopoli oleh badan atau pejabat tata usaha Negara” (H.M. Laica Marzuki,151). Walaupun kerjasama antar Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk lebih mudah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah

tersebut terkadang lahir konflik. Dalam beberapa naskah kerjasama antar Pemerintah Daerah hampir selalu ada ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian perselisihan. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam naskah kerjasama mereka sepakat menyelesaikan perselisihan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Keputusan Bersama kerja sama antara lain yang menyatakan:

- 1) Perselisihan yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan keputusan bersama ini, diselesaikan secara musyawarah yang dikoordinir oleh Badan Kerjasama antar Pemerintah Daerah
- 2) Apabila musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, maka penyelesaiannya difasilitasi Gubernur Wilayah masing-masing
- 3) Apabila dalam penyelesaian sebagaimana dimaksud ayat (2) salah satu pihak tidak menerima keputusan tersebut, dapat mengajukan penyelesaiannya kepada Menteri Dalam Negeri.
- 4) Apabila perselisihan tidak dapat diselesaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diselesaikan melalui Badan Peradilan.

Penyelesaian perselisihan tersebut dikaitkan dengan kompetensi absolute dari peradilan yang ada, tidak ada satu badan peradilanpun yang berwenang untuk mengadili konflik semacam itu. Namun bila penyelesaian konflik tersebut diselesaikan berdasarkan ketentuan Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi pertanyaan apakah

penyelesaian konflik tersebut tidak bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.

Lebih lanjut Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa:

- 1) Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- 2) Apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antar provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- 3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final.

Beranjak dari ketentuan Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas hanya mengatur perselisihan berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Perselisihan dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut mempunyai cakupan yang cukup luas. Konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah walaupun merupakan bagian dari penyelenggaraan kewenangan daerah, tentunya berbeda dengan dengan konflik penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah lahir bukan dari kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah, melainkan lahir dari apa yang telah disepakati antar daerah dalam melaksanakan kewenangan daerah.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian terdahulu, bahwa perjanjian Pemerintah meliputi perjanjian yang tunduk pada hukum perdata dan perjanjian yang tunduk pada hukum publik. Dalam hal perselisihan lahir dari perjanjian yang bersifat keperdataan, kiranya dapat diselesaikan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak atau melalui pengadilan perdata. Penyelesaian melalui pengadilan perdata dapat dilakukan, mengingat bahwa daerah otonom merupakan subyek hukum yang dapat berlalu lintas dalam bidang hukum perdata, atau penyelesaian tersebut dapat dilakukan melalui badan arbitrase. Hal demikian tentunya tidak berlaku terhadap perjanjian yang didasarkan pada hukum publik, mengingat bahwa kerjasama antar Pemerintah Daerah yang bersifat publik merupakan perjanjian kebijakan, dan pengadilan perdata tidak berwenang menilai kebijakan Pemerintah, sedangkan bila konflik tersebut diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, maka peradilan tersebut tidak mempunyai kewenangan, karena obyek konflik tata usaha negara yaitu keputusan tata usaha negara.

Secara konstitusional penyelesaian konflik antar wewenang tersebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatur dalam ketentuan Pasal 24 C ayat (1) yang menyatakan :

“Makamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,

memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Memperhatikan ketentuan Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan pasal 198 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 penyelesaian antar wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak diselesaikan melalui suatu badan peradilan, melainkan diselesaikan melalui lembaga pemerintahan. Berkenaan dengan penyelesaian konflik antar wewenang tersebut Padmo Wahjono menegaskan bahwa “Dari sejarah kelembagaan Negara ini dapat kita simpulkan bahwa masalah antar wewenang harus diselesaikan dengan mempertegas kewenangan kelembagaan dan diadakannya suatu lembaga atau kekuasaan tersendiri untuk menyelesaikan masalah antar wewenang tersebut.” (Padmo Wahjono; 33)

Memperhatikan pemikiran Padmo Wajono di atas dikaitkan dengan penyelesaian konflik melalui badan peradilan yang ada kiranya sangat berkaitan dengan kompetensi absolute masing-masing badan peradilan yang ada.

b. Tidak ada penyelesaian Konflik (berbelit-belit)

Konflik yang berkarakter hukum publik merupakan “konflik antara pejabat tata usaha negara dengan seseorang atau badan hukum perdata akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara”. Konflik antara Pemerintah dengan warga masyarakat atau perorangan tidak hanya berupa konflik tata

usaha negara saja, konflik tersebut dapat berupa pengujian peraturan perundang-undangan. Hal tersebut disebabkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut oleh warga masyarakat dirasa menimbulkan kerugian kepentingannya. Konflik pengujian peraturan perundang-undangan ini dibedakan menjadi dua, yaitu konflik pengujian Undang-undang yang dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), dan konflik pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang melalui Mahkamah Agung. (Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

Konflik lainnya yaitu konflik antar daerah berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan daerah. Luasnya kewenangan daerah dalam pengelolaan sumber daya guna meningkatkan pendapatan daerah sering melahirkan konflik antar Pemerintah Daerah. Konflik tersebut antara lain konflik antara kabupaten Malang dengan kota Batu akibat dari pemekaran daerah. Konflik serupa juga terjadi antara Pemerintah provinsi Bali dengan beberapa kabupaten yang merebutkan kewenangan pengelolaan urusan pariwisata. Di Jawa Tengah konflik antara Pemerintah provinsi dengan Pemerintah kabupaten/kota berkenaan dengan kewenangan pemungutan pendapatan tempat pelelangan ikan (Siti Zuhro,2004:4). Selain konflik berkenaan dengan pengelolaan sumber daya alam, maupun kewenangan daerah, juga terdapat konflik berkenaan dengan perbatasan antara satu daerah dengan daerah lain

Penyelesaian konflik sebagaimana diatur dalam Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut merupakan suatu penyelesaian secara berjenjang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan juga didasarkan pada kewilayahan. Penyelesaian konflik antar Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut lebih merupakan penyelesaian secara politik pemerintahan, Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri tidak dapat dikategorikan melaksanakan fungsi peradilan. Hal tersebut mengingat bahwa sesuai dengan ketentuan 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 di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi”

Menurut Rochmat Soemitro suatu badan dapat dikatakan sebagai badan peradilan atau melaksanakan fungsi peradilan, harus memenuhi unsur-unsur: (Rochmat Soemitro 1976 ;79)

- 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.

Penyelesaian konflik antar Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, maupun konflik batas wilayah tidak dapat diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, walaupun Pemerintahan Daerah merupakan salah satu dari pemohon atau termohon dalam konflik antar wewenang lembaga negara. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 tahun 2006 tentang Peraturan Mahkamah Konstitusi Tentang Pedoman Beracara Dalam Konflik Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, sebagai berikut:

- 1) Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara konflik kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:
 - a) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - b) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - c) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - d) Presiden;
 - e) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
 - f) Pemerintahan Daerah (Pemda); atau
 - g) Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- 2) Kewenangan yang diperkonflikkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

- 3) Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon ataupun termohon dalam konflik kewenangan teknis peradilan (yustisia).

Memperhatikan ketentuan tersebut di atas, Kedudukan pemerintahan daerah sebagai lembaga negara dibatasi dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu kewenangan “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Konflik pemerintahan yang berkarakter hukum perdata lahir dari suatu perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) atau karena adanya ingkar janji (*wanprestatie*). Perbuatan melanggar hukum dalam hukum perdata dikenal dengan istilah “*onrechtsmatigedaad*” yang dapat diartikan secara bebas, tidak memenuhi kewajiban atau prestasi seperti yang diperintahkan oleh Undang-undang (Amarullah Salim,2005:155.) “Perbuatan dikatakan melanggar hukum bila kerugian yang timbul dikarenakan perbuatan orang lain yang bersifat melanggar hukum (*onrechtmatig*), dan merupakan penyebab (*oorzaak*) timbulnya kerugian.” (J.H.Nieuwenhuis1985;115) Perbuatan melawan hokum (*onrechtsmatigedaad*) sebelum tahun 1919 identik dengan “*onwetmatig*”,.Namun semenjak arrest Lindenbaum – Cohen tahun 1919 ukuran “*rechtmatigeheid*” diperluas,

sehingga yang dapat dikwalifikasikan sebagai “*onrehtmatig*” yaitu: (J.H. Nieuwenhuis 1985;115)

- 1) *Inbreuk op een anders recht* (melanggar hak orang lain);
- 2) *In strijd met sigen rechtsplicht* (bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri);
- 3) *Strijd met de geode zeden* (bertentangan dengan kesusilaan);
- 4) *Strijd met de maatschappelijl betammende zorg vuldigheid* (bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat).

Ukuran *rechtmatigheid* tersebut merupakan ukuran yang dikembangkan dari ketentuan Pasal 1365 BW dengan demikian diterapkan dalam hubungan hukum perdata. Dari pasal 1365 BW bahwa seseorang atau badan hukum hanya bertanggung gugat atas kerugian orang lain, jika: (J.H. Nieuwenhuis:115)

- 1) Perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melanggar hukum (perbuatan melanggar hukum);
- 2) Kerugian itu timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal);
- 3) Pelaku tersebut bersalah (kesalahan); dan
- 4) Norma yang dilanggar mempunyai “*streking*” untuk mengelakkan timbulnya kerugian (*relativitas*).

Dalam perkembangannya ukuran perbuatan melanggar hukum tersebut juga diterapkan dalam menilai perbuatan pemerintahan. Penilaian tersebut diawali pada tahun 1924 terdapat tafsiran yang radikal/prinsipil tentang

perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Hal tersebut mengingat bahwa sebelum tahun 1924 terhadap tindakan pemerintahan berlaku adagium "*legibus civilibus non teneri se ipsam civitatem*" (negara tidak tunduk kepada hukum perdata). Baru pada tanggal 24 Nopember 1924, dengan adanya "*ostermann'Arrest*" dikatakan "jika *Overheid* melanggar suatu peraturan perundang-undangan, ia melakukan perbuatan melawan hukum, juga jika ketentuan yang dilanggar itu bersifat hukum publik dan pelanggar itu tidak dapat dianggap sebagai perkosaan suatu hak subyektif." (Amarullah Salim 2005;157)

Selain konflik yang disebabkan adanya tindakan melanggar hukum oleh penguasa, juga terdapat konflik karena adanya ingkar janji atau sering disebut *wanprestatie*. Konflik ini dari adanya pelanggaran kewajiban yang terletak dalam suatu perikatan. Pelanggaran suatu perikatan (*wanprestatie*) menciptakan bagi debitur yang lalai suatu perikatan untuk membayar ganti rugi. "Perikatan untuk membayar ganti rugi mempunyai sifat subsidiair, sejauh selalu didahului oleh pelanggaran pemenuhan perikatan (yang primair). "Suatu perbuatan tertentu dikualifikasikan sebagai *wanprestatie*, maka perikatan yang timbul dari *wanprestatie* itu untuk membayar ganti rugi yang dikuasai oleh Pasal 1243 BW dan seterusnya." secara lebih jelas Pasal 1243 BW menyatakan:

Penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus

diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang telah ditentukan.

c. Konflik Antar Pemerintah Daerah Yang Berkepanjangan

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa bentuk kerjasama antar Pemerintah Daerah ada yang berbentuk keputusan bersama, dan ada juga yang berbentuk perjanjian kerjasama. Terlepas adanya bentuk kerjasama tersebut, kerjasama antar Pemerintah Daerah merupakan suatu kesepakatan antara dua pihak atau lebih untuk mewujudkan tujuan bersama. Mengingat bahwa kerjasama antar Pemerintah Daerah merupakan suatu perikatan, maka konflik yang ditimbulkan merupakan konflik dimana salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian kerjasama. Konflik tersebut terjadi dalam kerjasama antara Pemerintah kota Surabaya dengan Pemerintah kabupaten Sidoarjo, berkenaan kewajiban Pemerintah kota Surabaya untuk menyerahkan sebagian pendapatan terminal Bungurasih (purabaya) kepada Pemerintah kabupaten Sidoarjo sebesar 30% dari pendapatan, yang tidak dilakukan sejak tahun 2008. Kewajiban tersebut tertuang dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b perjanjian kerjasama Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dengan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo tentang pembangunan dan Pengelolaan Terminal Angkutan Umum di desa Bungurasih dan Cargo Terminal di desa Pepelegi kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo, tanggal 2 Oktober 1982. Ketentuan tersebut juga dituangkan dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b Keputusan Bersama Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya dan Bupati Sidoarjo nomor 30 tahun

1991 – nomor 32 tahun 1991 tentang pengelolaan Terminal Angkutan penumpang umum antar kota kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya di desa Bungurasih, kecamatan Waru, kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo. (Pasal 8 Keputusan Bersama Walikota Kepala daerah Tingkat II Surabaya dengan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo)

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 mengatur penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah yang didasarkan pada wilayah kewenangan pejabat yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan konflik. Ketentuan tersebut diatur dalam Bab IV Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 yang menyatakan:

Pasal 14

- (1) Apabila kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam satu provinsi terjadi perselisihan, dapat diselesaikan dengan cara:
 - a. musyawarah; atau
 - b. Keputusan Gubernur.
- (2) Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersifat final dan mengikat.

Pasal 15

- (1) Apabila kerja sama daerah provinsi dengan provinsi lain atau antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi atau antara daerah kabupaten/kota dengan daerah kabupaten atau daerah kota dari provinsi yang berbeda terjadi perselisihan, dapat diselesaikan dengan cara:
 - a. musyawarah; atau

b. Keputusan Menteri.

- (2) Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersifat final dan mengikat

Pasal 16

- (1) Apabila kerja sama daerah dengan pihak ketiga terjadi perselisihan, diselesaikan sesuai kesepakatan penyelesaian perselisihan yang diatur dalam perjanjian kerja sama.
- (2) Apabila penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terselesaikan, perselisihan diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan ketentuan tersebut diatas, terdapat perbedaan penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah dan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan kerjasama dengan pihak ketiga. Dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah penyelesaian konflik telah ditentukan secara normatif melalui pejabat yang diberi wewenang, yaitu Gubernur untuk menyelesaikan konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Dalam hal konflik kerjasama tersebut antara dua provinsi atau kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda, maka penyelesaiannya melalui Menteri Dalam Negeri. kedudukan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur tersebut tentunya tidak dapat dilepaskan dari kedudukan masing-masing sebagai pembina maupun pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dipertegas dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan Kerjasama antar Pemerintah Daerah. Dalam

Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Pasal 48 menamakan cara penyelesaian disebut “upaya administrasi.”

Dalam hal konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah diselesaikan melalui banding administrasi, dimana Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang selain itu Gubernur dalam menyelesaikan konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah tidak dalam menyelenggarakan urusan daerah otonom, melainkan melaksanakan kewenangan dekonsentrasi yang diberikan oleh Presiden. Lembaga penyelesaian ini disebut juga peradilan semu. Pengaturan tersebut sangat berbeda dengan penyelesaian konflik yang lahir akibat kerjasama dengan pihak ketiga perselisihan, maka perselisihan diselesaikan sesuai kesepakatan penyelesaian perselisihan yang diatur dalam perjanjian kerjasama. Pengaturan penyelesaian konflik kerjasama daerah tersebut tidak konsisten, hal tersebut dikarenakan yang dimaksud pihak ketiga dalam kerjasama daerah tidak saja orang atau badan hukum perdata.

Walaupun penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah disediakan “*administratief beroep*”, prosedur tersebut baru dapat ditempuh bila para pihak telah bermusyawarah namun tidak mencapai kata sepakat dalam penyelesaian konflik tersebut. Memperhatikan ketentuan tersebut penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah diselesaikan secara musyawarah, berarti para pihak diharapkan dapat menyelesaikan sendiri konflik yang dihadapi. Penyelesaian konflik melalui musyawarah merupakan ciri penyelesaian konflik dalam lapangan hukum perdata. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam

Pasal 130 ayat (1) dan ayat (2) Herzien Inlandsch Reglement (H.I.R), bahwa: (M. Karjadi: 38)

- (1). Jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan memperdamaikan mereka.
- (2). Jika perdamaian yang demikian itu dapat dicapai, maka pada waktu bersidang, diperbuat sebuah surat (akte) tentang itu, dalam mana kedua belah pihak dihukum akan menepati perjanjian yang diperbuat itu, surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai putusan yang biasa.
- (3). Keputusan yang sedemikian tidak diizinkan dibanding.

Dalam penyelesaian konflik yang didasarkan pada hukum publik, tidak dikenal adanya musyawarah dalam penyelesaian konflik. Hal tersebut mengingat bahwa hukum publik dibentuk oleh kekuasaan, sehingga kedudukan antara pihak pembentuk hukum dengan warga masyarakat yang dikenai hukum dalam kedudukan yang tidak sederajat. Hal tersebut berbeda dengan hukum perdata pada dasarnya dibentuk oleh para pihak berdasarkan kesepakatan dan para pihak juga dapat memilih penyelesaian bila terjadi konflik.

Penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007, penyelesaian konflik yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah, maka penyelesaian melalui Gubernur atau melalui Menteri Dalam Negeri, dan putusan

atas penyelesaian konflik tersebut bersifat final. Penyelesaian konflik ini dalam ranah hukum administrasi dapat disebut sebagai *administratief beroep*

Administratief beroep menurut A.M Donner “terjadi apabila ada permintaan banding (*beroep*) mengenai tindakan-tindakan Pemerintah kepada suatu instansi yang lebih tinggi dan berada dalam suatu jenjang secara vertical.” Menurut Rochmat Soemitro “*administratieve beroep*” lebih tepat diterjemahkan dengan “keberatan” karena *beroep* adalah permohonan yang ditujukan kepada penguasa yang mengeluarkan keputusan untuk mengubah atau meniadakan keputusan” Lebih lanjut Rochmat Soemitro menjelaskan bahwa *administratieve beroep* mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (H.T.N Syamsah 82:2010)

- 1) Yang memutus perkara dalam keberatan (*beroep*) adalah instansi, biasanya yang hiarkhisnya lebih tinggi atau instansi lain dan yang memberikan putusan yang pertama.
- 2) Tidak saja meneliti *doelmatigheid*, tetapi berwenang juga meneliti *rechtsmatigheidnya*.
- 3) Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama.
- 4) Juga dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.

Administratieve beroep bukan merupakan peradilan yang sebenarnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, pasal 18 menyatakan:

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

Penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 14 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007, akan melahirkan pertentangan kepentingan politik. Hal tersebut mengingat bahwa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, kemungkinan besar akan terjadi perbedaan aliran politik antara pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan gubernur, atau perbedaan aliran politik antara pemerintahan provinsi dengan Pemerintah Pusat, sehingga penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah sulit menemukan keadilan karena adanya kepentingan politik yang berbeda.

2. Kewenangan Peradilan Mengadili Konflik Kerjasama Antar Pemerintah Daerah yang Tidak Berkompeten antara Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau dengan Kabupaten Labuhan Batu Selatan Provinsi Sumatera Utara

Sesuai ketentuan Pasal 33 Undang-undang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 2009, Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman berwenang memutus pada tingkat pertama dan terakhir, konflik tentang:

- a. Kewenangan yang timbul:
 - (a). Antara pengadilan di lingkungan pengadilan yang satu dengan pengadilan di lingkungan peradilan yang lain;
 - (b). Antara dua pengadilan yang ada dalam daerah hukum pengadilan tingkat banding yang beralainan dari lingkungan peradilan yang sama;
 - (c). Antara dua pengadilan tingkat banding dalam lingkungan yang sama atau antara dua lingkungan peradilan yang berbeda
- b. Semua konflik yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.
- c. permohonan peninjauan kembali atas putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain kewenangan-kewenangan tersebut, Mahkamah Agung juga mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 tahun 2004, sebagai berikut:

- (1). Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang.
- (2). Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- (3). Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- (4). Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (5). Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut, tentunya Mahkamah Agung menjalankan sesuai prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan merdeka. Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan ciri khas predikat Negara hukum. Kewenangan mengadili lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dinyatakan lebih lanjut dalam Pasal 25 Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

- (1). Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.
- (2). Peradilan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3). Peradilan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4). Peradilan militer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5). Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan

konflik tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari empat badan peradilan yang ada di Indonesia, hanya Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan konflik pemerintahan. Memperhatikan kewenangan masing-masing badan peradilan tersebut, tidak ada satupun badan peradilan yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah. Walaupun demikian tidak berarti tidak ada badan peradilan yang berwenang menyelesaikan konflik antar Pemerintah Daerah. Hal tersebut mengingat bahwa konflik pemerintahan ada yang berkarakter perdata, sehingga konflik tersebut merupakan kompetensi peradilan umum, sedangkan konflik yang timbul akibat dari keputusan tata usaha negara merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara. Selain itu peradilan umum sesuai ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dapat dibentuk pengadilan khusus yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan konflik tertentu. Secara jelas Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009, menyatakan:

- (1). Di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-undang.
- (2). Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim ad hoc untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.

- (3). Ketentuan mengenai syarat dalam tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tunjangan hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan beberapa pengadilan khusus yang telah dibentuk dalam lingkungan peradilan umum tersebut berkenaan dengan penyelesaian perselisihan perdata antara subyek hukum perdata dengan subyek hukum perdata, dan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang lebih merupakan suatu pelanggaran hukum pidana.

Penyelesaian perselisihan kerjasama antar Pemerintah Daerah yang dilakukan melalui Gubernur atau Menteri Dalam Negeri, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 50 tahun 2007 lebih merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintahan daerah. Hal tersebut membawa konsekuensi adanya distribusi kekuasaan pemerintahan, dan juga melahirkan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah sesuai Pasal 14 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007, bila mengacu pada pendapat Syahrhan Basah, tidak dapat dikategorikan sebagai penyelesaian melalui badan peradilan. Hal tersebut mengingat bahwa penyelesaian melalui Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tidak terdapat hukum acara sebagai dasar hukum proses penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah. Penyelesaian konflik melalui Gubernur atau Menteri Dalam Negeri lebih merupakan suatu bentuk pengawasan, hal tersebut mengingat otonomi diperoleh melalui atribusi dan/atau delegasi, maka dalam

delegasi *delegans* mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan.

Naskah kerjasama antar Pemerintah Daerah baik yang dituangkan dalam bentuk perjanjian ataupun keputusan bersama merupakan produk hukum dan merupakan hukum yang dibuat bersama, sehingga mengikat kedua pemerintahan daerah. Pengawasan terhadap produk hukum Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145 ayat (2), bahwa "Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah." Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak melahirkan kerugian dalam kaitannya dengan kepentingan umum, maupun dalam kaitannya dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal terdapat pembatalan suatu Peraturan Daerah oleh Pemerintah, sedangkan Pemerintah Daerah tidak dapat menerima pembatalan tersebut, maka Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Bila mengacu pada peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut, tentunya Mahkamah Agung menjalankan sesuai prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, sebagai manifestasi dari asa kekuasaan kehakiman yang merdeka. Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan ciri khas negara dengan predikat negara hukum. Dalam menyelenggarakan peradilan tersebut dapat dijelaskan bahwa tugas mengadili (memeriksa dan memutus) setiap permohonan yang diajukan kepada Mahkamah

Agung, dan putusan Mahkamah Agung diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Memperhatikan hal tersebut bahwa kekuasaan mengadili oleh Mahkamah Agung merupakan tugas dalam bidang penegakan hukum secara represif. Hal tersebut tentunya berbeda dengan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, sebagai berikut:

- (1). Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (2). Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan; sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Memperhatikan ketentuan Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut, kedudukan Mahkamah Agung sebagai tempat untuk mengajukan keberatan (*bezwaar*) atas pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah. “Kewenangan Mahkamah Agung dalam mengadili konflik keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah merupakan campur tangan lembaga peradilan dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah”. (Bagir Manan; 271.). Campur tangan tersebut diperlukan mengingat bahwa mengikut sertakan Mahkamah Agung atau badan peradilan pada umumnya melaksanakan

pengawasan represif atas keputusan Pemerintah tingkat daerah mengandung segi-segi positif:

- 1 Membatasi wewenang pejabat administrasi negara yang lebih atas tingkatannya, untuk mencampuri pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah yang lebih rendah;
- 2 Putusan yang diambil oleh sebuah badan netral yang tidak mungkin mempunyai kepentingan atas pembatalan atau penolakan pembatalan suatu keputusan Pemerintah Daerah atau salah satu alat kelengkapan Pemerintah Daerah.
- 3 Pertimbangan-pertimbangan sebagai dasar putusan semata-mata berdasarkan pertimbangan hukum yang lebih menjamin obyektifitas isi suatu putusan.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam mengadili konflik keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah, tidak dapat dikategorikan sebagai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang, hal tersebut mengingat bahwa obyek konflik bukan peraturan perundang-undangan, melainkan sebuah Peraturan Presiden yang berupa penetapan tidak berlakunya suatu Peraturan Daerah.

Dalam pengujian tersebut dilakukan dengan secara materiil, dan menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari Undang-undang. "Hak menguji secara materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dapat dikualifikasikan dalam fungsi melaksanakan pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang"

(Soewoto Mulyosudarmo 2004;25). Untuk menghindari ketidak patuhan pejabat Pemerintah terhadap putusan pengadilan, Mahkamah Agung dalam melaksanakan putusan, maka dalam diktum/amar putusan dapat diberi muatan yang menyatakan bahwa obyek konflik tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum, bila dalam jangka waktu tertentu tidak dilakukan pencabutan oleh pejabat yang berwenang.

Memperhatikan pendapat Bagir Manan dan Soewoto tersebut di atas serta dikaitkan dengan amar putusan Mahkamah Agung Nomor 04.G/HUM/2001 tanggal 9 September 2002, bahwa Mahkamah Agung selain sebagai lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman, juga dapat melakukan fungsi pengawasan terhadap produk hukum di bawah Undang-undang, khususnya terhadap produk hukum daerah. Kewenangan pengawasan secara represif terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang, secara atributif dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) huruf c Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Memperhatikan kewenangan Mahkamah Agung yang juga berwenang melakukan pengawasan melalui uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan, ataupun Peraturan Presiden berkenaan dengan pembatalan suatu Peraturan Daerah, kiranya kewenangan Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengawasan tersebut dapat juga diterapkan dalam hal penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah. Hal tersebut diperlukan, mengingat bahwa penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan 15 Peraturan Pemerintah nomor 50 tahun 2007 lebih bersifat

penyelesaian politik, dan tidak dilakukan oleh organ yang netral terlepas dari kepentingan politik. Untuk itu diperlukan lembaga yang netral tidak berpihak. Penyelesaian tersebut setelah dilakukan melalui Gubernur/Menteri Dalam Negeri, apabila para pihak belum dapat menerima keputusan tersebut, tentunya dapat mengajukan ke Mahkamah Agung. Mengingat bahwa kerjasama antar daerah merupakan salah satu produk hukum daerah yang sifatnya mengatur. Selain itu alternatif penyelesaian melalui badan peradilan sebagai suatu perwujudan negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum, dimana setiap penyelesaian sengketa dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan yang ada. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 salah satu asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yaitu "Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Untuk mewujudkan asas tersebut." Dalam usaha menyelesaikan konflik kerjasama antara daerah yang sederhana, cepat dan murah, maka penyelesaian konflik tersebut dapat dilimpahkan kepada Pengadilan Tinggi yang meliputi wilayah hukum para pihak.

Peran Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi dalam menyelesaikan konflik pemerintahan tersebut pernah dilakukan berkenaan konflik hasil pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 106 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Jo Pasal 94 Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Kerjasama antar Pemerintah Daerah melahirkan hak dan kewajiban dan menimbulkan beban bagi Pemerintah Daerah atau masyarakat, maka penyelesaian konflik tersebut dapat dilakukan melalui Mahkamah Agung setelah upaya hukum

sebagaimana dimaksud Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah telah ditempuh, dan masih ada salah satu pihak atau para pihak masih belum puas atas putusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri. Mengikutkan Mahkamah Agung atau badan peradilan dalam penyelesaian konflik kerjasama antar Pemerintah Daerah merupakan suatu bentuk pengawasan atas tindakan pemerintah dalam menyelesaikan konflik kerjasama antar daerah, sehingga hukum represif ditinggalkan dan akan menuju hukum otonom dan akhirnya hukum responsive.

3. Kurangnya Undang-Undang yang kompeten dalam menyelesaikan konflik antara kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan provinsi Sumatera Utara

Dalam manajemen dan penyelesaian konflik, sangat penting untuk terlebih dahulu dilakukan analisis untuk mencari sebab-sebab terjadinya konflik (Furlong). Analisis untuk mencari penyebab konflik batas daerah di Indonesia dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan teori penyebab konflik yang dikemukakan oleh Moore (1986). Konflik adalah salah satu bentuk perilaku persaingan antar individu atau antar kelompok orang. Potensi terjadinya konflik akan ada bila dua atau lebih aktor bersaing secara berlebihan atau tidak adanya kesesuaian tujuan dalam kondisi sumber daya yang terbatas (Moore). Menurut Moore (1986) ada lima penyebab utama terjadinya konflik batas dan untuk mengidentifikasi penyebab utama terjadinya konflik bisa dilihat dari : (1) persoalan hubungan antara orang atau kelompok, (2) persoalan dengan data, (3) tidak diperhatikannya atau tidak ada kesesuaian nilai (*value*), (4) kekuatan terstruktur dari luar yang menekan para

aktor dalam konflik, (5) persoalan kepentingan yaitu tidak diperhatikannya atau tidak ada kesesuaian dalam hal keinginan. Pendekatan Moore (1986) ini sering digunakan untuk alat analisis konflik terutama dalam hal menentukan penyebab konflik dan perilaku konflik (Forbes dan Furlong). Penjelasan tiap faktor penyebab konflik dijelaskan sebagai berikut :

a. Konflik struktural antara kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan provinsi Sumatera Utara

Adalah sebab-sebab konflik yang berkaitan dengan kekuasaan sehingga ada ketidakseimbangan kekuatan misalnya dalam hal ketimpangan kontrol sumber daya, wewenang formal yang membuat bagaimana suatu situasi dapat dibuat untuk tujuan tertentu melalui kebijakan umum (baik dalam bentuk peraturan perundangan maupun kebijakan formal lainnya). Aturan main dan norma untuk menentukan aspirasi apa yang menjadi haknya. Ketika aspirasi dianggap tidak kompatibel dengan tujuan pihak lain maka hasilnya dapat menimbulkan konflik.

Faktor geografis dan sejarah merupakan dua aspek penyebab konflik struktural diantara aspek lainnya yang sering menjadi alasan klaim suatu wilayah. Faktor geografis merupakan klaim klasik berdasarkan batas alam, sedangkan faktor sejarah merupakan klaim berdasarkan sejarah kepemilikan (pemilikan pertama) atau lamanya kepemilikan (Prescott).

b. Faktor kepentingan

Masalah kepentingan menimbulkan konflik karena adanya persaingan kepentingan yang dirasakan atau yang secara nyata memang tidak bersesuaian. Konflik kepentingan ini terjadi ketika salah satu pihak atau lebih meyakini bahwa untuk memuaskan kebutuhan/keinginannya, pihak lain harus berkorban. Konflik kepentingan mungkin bisa bersifat substantif, prosedur atau psikologis.

c. Konflik nilai

Konflik nilai biasanya disebabkan oleh sistem kepercayaan (nilai) yang tidak bersesuaian misalnya dalam hal definisi nilai dan mungkin nilai-nilai keseharian.

d. Konflik hubungan

Konflik hubungan antar manusia terjadi karena adanya emosi negatif yang kuat, salah persepsi, salah komunikasi atau tidak ada komunikasi, atau perilaku negatif yang berulang.

e. Konflik data/informasi

Konflik data/informasi terjadi ketika kekurangan atau tidak tersedianya data dan informasi yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan, data dan informasi yang tersedia salah, tidak sepakat mengenai data dan informasi yang relevan, beda cara pandang dalam menterjemahkan data dan informasi, atau beda interpretasi dan analisis terhadap data dan informasi.

Menurut Moore, konflik data, konflik nilai dan konflik hubungan sebenarnya konflik yang tidak perlu terjadi, artinya kalau data dan

informasi tersedia sesuai kebutuhan, nilai-nilai yang ada difahami secara baik dan emosi serta perilaku negatif dapat dijaga, maka tidak akan terjadi konflik. Konflik yang sebenarnya adalah konflik struktural dan konflik kepentingan yang hampir selalu terjadi karena antara faktor kepentingan dan faktor struktural adalah dua faktor yang saling berhubungan dan selalu ada dalam kehidupan manusia (Furlong)

f. Konflik (*Dispute*).

Konflik dapat didefinisikan sebagai suatu ketidaksepahaman (*disagreement*) yang spesifik. Hal tersebut biasanya disebabkan karena adanya suatu regulasi atau kebijakan dimana klaim atau tuntutan suatu kelompok ditolak oleh kelompok lain sehingga akan menimbulkan konflik. Dalam hal konflik batas daerah, ketidaksepahaman yang terjadi disebabkan karena adanya suatu kebijakan politik dalam bentuk regulasi Undang-undang Pemerintah Daerah, sehingga istilah konflik batas wilayah oleh para ahli konflik lebih tepat disebut konflik (*disputes*) (Forbes).

4. Kategori konflik batas daerah

Dari kasus konflik batas daerah yang dilaporkan Kemendagri (2013), dapat diklasifikasi atas dasar kategori tahun pembentukan daerah otonom dengan mengingat tahun Undang-undang Pemerintah Daerah, daerah yang berkonflik, yaitu:

1. Konflik batas daerah antar daerah otonomi baru yang dibentuk pada era otonomi daerah (tahun 1999 s.d. 2009)

2. Konflik batas daerah antara daerah otonomi baru yang dibentuk pada era otonomi daerah (tahun 1999 s.d. 2009) dengan daerah otonom yang dibentuk sebelum tahun 1999.
3. Konflik batas daerah antara daerah otonom yang dibentuk sebelum tahun 1999 (sebelum otonomi daerah) namun munculnya konflik terjadi pada era otonomi daerah.

Dengan menggunakan analisis seperti telah diuraikan sebelumnya, dapat dikelompokkan jenis konflik batas daerah yang terjadi selama era otonomi daerah, yaitu:

1. Konflik data/informasi, dalam hal ini data dan informasi geospasial yaitu kualitas peta lampiran Undang-undang Pemerintah Daerah yang tidak memenuhi syarat sebagai dasar dalam penegasan batas daerah
2. Kombinasi antara konflik data dan informasi geospasial dengan faktor kepentingan memperebutkan sumber daya alam dan faktor struktural terkait suatu wilayah pada daerah otonomi baru hasil pemekaran ingin tetap gabung dengan kabupaten induk.

Konflik yang Terjadi antara kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan provinsi Sumatera Utara:

- a. 7 Rumah Warga Batang Kumu Dibakar 'Massa' PT MAI



Ket Foto : ilustrasi. (hrc)

Konflik masyarakat desa Batang Kumu kecamatan Tambusai kabupaten Rokan Hulu (Rohul) Riau dengan pihak PT Mazuma Agro Indonesia (MAI) Sumatera Utara (Sumut) Senin (30/9) sore berakir ricuh. Walau tidak menimbulkan korban jiwa, namun 6 rumah warga, serta 1 pos pengamnan PT MAI terbakar dalam bentrokan tersebut. Konflik tapal batas Riau-Sumut ini sempat mencekam saat kedua kubu, baik dari warga Batang Kumu dan massa suruhan PT MAI saling berhadapan, untuk memperebutkan lahan yang dikonflikkan seluas 5004 hektar sejak tahun 1998.

Bahkan saat konflik, kedua belah pihak saling membekali diri dengan senjata tajam. Warga juga melihat beberapa orang suruhan PT MAI dibekali senjata api, yang membuat warga mundur serta melakukan do'a bersama di salah satu tempat. Di saat warga mundur, sejumlah orang suruhan PT MAI melakukan aksi pembakaran 6 rumah warga. Akibatnya suasana di lokasi semakin mencekam. Karena rumahnya dibakar, warga Batang Kumu lalu membalas, dengan membakar 1 unit pos pengamaan

PT MAI. Sementara itu, dari informasi yang di himpun, Selasa (1/10) sekitar pukul 04.00 Wib, kembali 3 unit rumah warga kembali dibakar orang tak dikenal. Walaupun tidak menimbulkan korban jiwa, namun karena minimnya personel pengamanan, baik dari Polres maupun Danramil setempat mengakibatkan bentrokan tidak bisa terhindarkan di dua kubu. Atas peristiwa pembakaran rumah warga oleh Pihak PT MAI, Wakil Bupati (Wabup) Rohul meminta, agar Polres Rohul menindak pelaku pembakaran terhadap rumah warga. Wabup juga menghimbau, seluruh masyarakat di daerah Batang Kumu agar menahan diri serta tidak terporvokasi, hingga penyelesaian tapal batas tahap akhir wilayah selesai dilaksanakan. Wabup juga menyesalkan, karena penyelesaian perbatasan Riau-sumut khususnya di wilayah Rohul dengan Padang Lawas serta kabupaten Labuhan Batu Selatan, saat ini tengah proses penyelesaian. Penyelesaian konflik wilayah harus diselesaikan secara damai, apalagi penyelesaian konflik tapal batas antara Rohul dengan Padang Lawas ataupun kabupaten Labuhan Batu Selatan, masih terus berjalan.

- a. Tapal Batas Tak jelas, Penyerobotan Lahan Kian Marak



Foto sumber : riauone.com

Belum jelasnya masalah tapal batas Riau dengan Sumut di kabupaten Labuhan Batu Selatan dan Rokan Hilir, dikhawatirkan akan terjadi konflik antar warga kedua daerah. Sementara penyerobotan lahan telah terjadi besar-besaran.

Kendatipun sudah ada Surat Keputusan [SK] Menteri Dalam Negeri [Mendagri] No.185.5-980, Tanggal 23 Nopember 1984, yang mengatur tentang tapal batas wilayah antara provinsi Riau dengan provinsi Sumatera Utara [Sumut], Namun khusus untuk kabupaten Labuhan Batu Selatan [Labusel] dengan kabupaten Rokan Hilir [Rohil], hingga kini masih belum jelas. Belum jelasnya tapal batas kedua kabupaten itu, diduga disebabkan Tim Penegasan dan Penetapan Batas Daerah [PPBD] Riau dan tim PPBD Sumut serta tim PPDB kabupaten Rohil, dan kabupaten Labusel tidak melaksanakan tugasnya dengan baik, terkait pemasangan patok atau pilar batas wilayah yang dikerjakan asal jadi, terutama disepanjang perbatasan antara kecamatan Pasir Limau Kapas Rohil dengan kecamatan Panai Tengah kabupaten Labusel. Pemasangan patok tapal batas itu diduga dikerjakan asal jadi dan tidak mengikuti titik koordinat batas wilayah sebagaimana diamanatkan dalam pasal 2 SK Mendagri No. 185.5-980, tanggal 23 Nopember 1984. Bahkan dari hasil investigasi Lembaga Swadaya masyarakat [LSM] Forum Generasi Muda Peduli Rokan Hilir [Fogemperohi] ada diantara patok batas wilayah tersebut, yang dipasang oleh oknum Kepala desa [Kades] Tanjung Mulia. Tidak sesuai dengan titik koordinat sebenarnya. Sebagai

dampak dari pemasangan patok tapal batas yang tidak pada titik koordinat oleh oknum Kades Tanjung Mulia itu, wilayah dusun Podo Rukun Kecamatan Pasir Limau Kapas Rohil dan ribuan hektar kawasan kasawan hutan Rohil lainnya, jadi masuk ke Labusel. Namun masyarakat dusun Podo Rukun tidak mau mengakui wilayahnya masuk ke Labusel. Selain pemasangan patok tidak sesuai titik koordinat, juga ada patok adanya tugu batas yang sengaja dirusak untuk mengaburkan perbatasan kedua daerah tersebut. Kondisi tersebut telah memicu sejumlah pengusaha perkebunan kelapa sawit menyerobot lahan atau kawasan hutan di kabupaten Rohil untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit, seperti halnya PT Perkebunan Nusantara [PTP-N IV, PT SMA dan beberapa perusahaan perkebunan lainnya yakni, PT Umbul Mas Wisesa [UMW], PT Supra Matra Abadi [SMA], PT Abada Budi Mulya [ABM], PT Sumber Rezeki Baru [SRB], PT Mujur Arta Lestari [MAL], PT Sipeef Group.

Dalam melakukan aktivitasnya guna untuk menakut-nakuti masyarakat, sekaligus backing pihak perusahaan itu menggunakan tenaga aparat keamanan, baik dari unsur TNI maupun Polri. Anehnya, walau mereka telah merambah kawasan hutan di kabupaten Rohil- Riau, tapi izin lokasi yang mereka miliki semua berasal dari Labusel-Sumut. Aksi penyerobotan lahan di wilayah Rohil oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit asal Sumut itu, jelas telah merugikan kabupaten Rohil-Riau, terutama masyarakat petani, karena, dalam operasional pembukaan lahan

yang bakal dijadikan perkebunan kelapa sawit itu, pihak perusahaan tersebut, tidak segan-segan menggusur atau meluluh lantakkan kebun sawit serta tanaman lain milik warga., seperti halnya dilakukan PTP-N IV terhadap kelapa sawit dan jenis tanaman lain milik warga desa Panipahan Laut kecamatan Pasir Limau Kapas Rohil. Tindakan sewenang-wenang perusahaan plat merah itu, membuat warga marah dengan membakar alat berat milik perusahaan yang dioperasikan Kelompok Tani Setia Kawan dari kecamatan Panai Tengah itu. Tak hanya disitu, PTP-N IV juga menguasai lahan garapan masyarakat di dusun sungai Sampai Niat desa Panipahan Laut, dalam operasional pembukaan lahan itu BUMN ini hanya mengantongi izin lokasi dari Bupati Labuhan Batu. Sementara itu, oknum TNI yang berhasil dijumpai di lapangan mengaku hanya sebagai tenaga pengaman alat berat (excavator).

Selain perusahaan, juga secara perorangan warga sumut mencaplok lahan milik warga Rohil. Seperti dilakukan kelompok Panggabean dkk warga desa Selat Beting Kecamatan Sungai Rakyat Kabupaten Labuhan Batu, terhadap lahan garapan milik masyarakat dusun III Sungai Tenger, kecamatan Pasir Limau Kapas Rohil. Warfa asal sumut yang membuka lahan perkebunan kelapa sawit di Rohil itu, tidak segan-segan melakukan aksi intimidasi terhadap warga Rohil dengan membuat plang nama bertuliskan "Tanah ini milik Panggabean dkk dan 'Tanah ini milik Sumatera utara. Ada juga yang melakukan intimidasi dengan cara

merusak pondok dan tanaman kelapa sawit milik warga Rohil. Kondisi ini, disamping memicu terjadinya gesekan yang berpotensi terjadinya bentrok fisik antar warga kedua daerah. Untuk itu pihak terkait di kedua daerah baik dari Sumut maupun Riau diminta untuk segera turun tangan menyelesaikan masalah perbatasan itu, sebelum terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

Terkait masalah tapal batas Sumut- Riau, khususnya di kabupaten Labusel dan Rohil tersebut, Kepala Biro Pemerintahan Pemprov Sumut diwakili Drs Pangara Ritonga, ketika dikonfirmasi *Sabda Republik* sepertinya lebih menyalahkan warga. Menurutnya kehadiran tim Pemprov Sumut- Riau, Labusel dan Rohil ke lapangan beberapa waktu lalu telah disalah tafsirkan warga. 'kedatangan tim tapal batas kelapangan itu dianggap warga merupakan keputusan final, padahal itu hanya peninjauan lapangan.

3. Kebun Sawit Pemicu Konflik Sumut-Riau

Tim Penetapan Batas yang dibentuk Pemerintah Pusat mengakui kesulitan untuk segera memutuskan tapal batas yang dikonflikkan Pemkab Labuhanbatu Selatan (labusel), Sumut, dengan kabupaten Rokan Hilir (Rohil. Direktur Administrasi Wilayah dan Perbatasan Kemendagri, Eko Subowo mengatakan, kedua pihak masih terus saling ngotot. Eko mensinyalir, keberadaan pabrik pengolahan sawit dan kebun sawit di area yang dikonflikkan, menjadi pemicu proses mediasi menjadi alot. Rebutan kebun sawit, ada juga tempat pengolahan sawitnya. Kebun itu yang

membuat prosesnya jadi sulit. Beberapa kali pihaknya mempertemukan Pemkab Rohil dengan Pemkab Labusel, disertai pejabat dari Pemprov Sumut dan Pemprov Riau. Pertemuan terakhir digelar pekan lalu di Jakarta. Dalam setiap pertemuan, masing-masing pihak menyodorkan bukti peta kerja versinya masing-masing. Ada perbedaan peta ini, maka saat dilakukan pengecekan di lapangan, ya otomatis tidak ada titik temu. Terjadi interpretasi dalam menerjemahkan peta kerja. Karena ini sudah dilakukan pelacakan di lapangan Seperti diberitakan, kasus ini menjadi menarik lantaran ada area seluas 4 ribu hektare wilayah kabupaten Labusel yang beralih menjadi wilayah Kecamatan Bagan Sinembah, Rokan Hilir, provinsi Riau dalam beberapa tahun terakhir. Dandim 0209/LB Letkol Inf Dwi Bagus Nugraha, kepada Sumut Pos mengatakan, sesuai dengan peta milik TNI AD yang ada, diperkirakan memang terjadi pergeseran daerah provinsi Sumut di wilayah kabupaten Labusel. Kabag Pemerintahan Pemkab Labusel, M Irsan menegaskan bahwa titik kordinat P.153 yang merupakan titik garis perbatasan antara kabupaten Rohil, Riau dengan kabupaten Labusel, Sumut belum ditetapkan resmi oleh Mendagri. Eko menjelaskan, sebelum ada penetapan resmi dari Mendagri, maka tidak bisa disimpulkan telah terjadi peralihan wilayah. Dia berharap, para petinggi di kedua daerah menenangkan warga di sekitar perbatasan, jangan sampai terjadi konflik. Dipastikan Eko, bahwa masuk ke area mana nanti wilayah itu, sama sekali tidak akan mengusik hak warga setempat. Sesuai Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang pedoman penegasan batas daerah, dengan penegasan

batas tidak akan menghilangkan hak-hak warga, baik itu hak adat atau pun hak ulayat masyarakat. Perubahan batas, lanjutnya, hanya berpengaruh pada masalah administrasi kewilayahan saja. Jika dulu ada di kabupaten sini, nanti masuk kabupaten sana, dan tetap dalam wilayah NKRI.

Informasi yang diperoleh Sumut Pos, tim Pemkab Labuhan Batu yang diketuai oleh Assisten I akan bertolak dengan menggunakan perahu motor/speed boat dari Pelabuhan Sei berombang, kecamatan Panai hilir. Diperhitungkan, jarak tempuh akan mencapai sekitar tiga jam sampai ke Pulau jemur. Plt Sekdakab Ali Usman Harahap saat dikonfirmasi Sumut Pos terkait keberangkatan tim yang diutus mengaku kurang memahaminya.

Pasalnya, dirinya memang tidak ikut dalam kunjungan tersebut. Hal sama diutarakan Ketua DPRD Kabupaten Labuhan Batu, Hj Ellya Rosa Siregar maupun Kasubbag Humas Polres Labuhan Batu AKP MT Aritonang. Menurut Ellya Rosa, layaknya mereka diajak dengan undangan/surat resmi dalam kunjungan itu. Begitu juga diutarakan MT Aritonang, sepengetahuannya tidak ada yang ikut pihak kepolisian dari Mapolres. Namun jika dari Polsek Sei berombang, dirinya juga kurang memahaminya. Diakui, konflik tapal batas Sumut-Riau hingga kini tidak kunjung selesai. Dari data yang diperoleh, konflik batas Sumut dengan Riau melibatkan tiga kabupaten di Sumut, di antaranya Kabupaten Padang lawas (Palas), kabupaten Labusel dan Labuhan Batu. Sedangkan untuk Riau disebutkan dua daerah, yakni kabupaten Rokan Hulu (Rohul) dan Rohil. Tapal batas yang bermasalah antara kabupaten Labusel, provinsi

Sumatera Utara terkait dengan penentuan tapal batas antara provinsi Sumut dengan Riau berbatasan langsung di titik kordinat 153, dusun Cindur, desa Torganda dan desa Beringin Jaya, kecamatan Torgamba, kabupaten Labusel. Sedangkan untuk kabupaten Labuhan Batu, terkait penetapan posisi Pulau jemur, kecamatan Panai hilir yang berbatas dengan kecamatan Bagansiapi-api, Riau. Sejak awal, konflik perbatasan sempat memantik konflik dan nyaris bentrok sekitar 70 warga dusun Kuta parit, desa Batang Kumu, kecamatan Tambusai, kabupaten Rohil dengan dua oknum Brimob Sumut yang nge-PAM di salah satu perkebunan kelapa sawit milik perusahaan swasta berlokasi di daerah perbatasan Riau-Sumut. Selain itu, permasalahan sama terjadi antara Kelompok Tani (Koptan) Fajar Rohil, dusun Podo Rukun, kepenghuluan/desa Pasir Limau Kapas, kecamatan Pasir Limau Kapas, kabupaten Rohil nyaris bentrok dengan warga desa Tanjung Mulia, kecamatan Kampung Rakyat, kabupaten Labusel, Sumut. Sama halnya permasalahan yang terjadi di dua desa yakni, desa Torganda dan desa Beringin jaya, kecamatan Torgamba, yang masing-masing diakui oleh Pemkab Labusel dan juga Pemkab Rohil. Namun, seiring waktu, ribuan hektare wilayah Sumut malah berpindah ke Riau. Tercatat seluas 4 ribu hektar wilayah kabupaten Labuhan batu Selatan (Labusel) beralih menjadi wilayah kecamatan Bagan Sinembah, Rokan Hilir (Rohil), provinsi Riau dalam beberapa tahun terakhir. Dandim 0209/LB Letkol Inf Dwi Bagus Nugraha, kepada Sumut Pos mengatakan, data tersebut sesuai dengan peta milik TNI AD yang ada sekitar 4000-an

hektare pergeserannya. Disinggung apa sikap mereka berkaitan dengan batas wilayah yang memang masih satu areal teritorial Kodam I Bukit Barisan, Dwi Bagus mengatakan, pihaknya sudah memberikan dorongan penyelesaian secepatnya bagi kabupaten yang bersentuhan langsung, bahkan pihaknya sudah melakukan peninjauan ke lapangan. Kita sudah membantu Pemerintah Daerah untuk menyelesaikannya. Salah satunya dengan menyerahkan peta milik TNI AD. Dan, situasi ini juga sudah kita laporkan ke Korem. Apalagi, Kodamnya kan masih satu, jadi kita tahu mana tanda batas medannya dan biasanya dibatasi oleh sungai. Sebelumnya, Camat Torgamba kabupaten Labusel Tomi Harahap juga mengakui sekitar 4000 hektar wilayah di kecamatannya terancam masuk ke wilayah kecamatan Bagan Sinembah, kabupaten Rokan Hilir, provinsi Riau. Padahal saat kabupaten itu belum dimekarkan (masih Labuhan Batu, Red) sedikitnya 6000 hektar sudah masuk ke wilayah kecamatan Bagan Sinembah. Menurut Tomi, walaupun masalah perbatasan antara Sumut-Riau masih ditangani Kemendagri, namun upaya penggeseran tapal batas kedua daerah terus terjadi. "Kondisinya sudah bergeser dari patok pada zaman dulu. Kita temukan plang di tiga dusun seperti dusun Jati Mulia, Bangun Jaya dan dusun Sepadan Makmur yang selama ini wilayah kecamatan Torgamba, tapi dibuat plang kecamatan Bagan Sinembah. Dalam waktu dekat akan kita tertibkan plang itu, sekarang menunggu waktu yang tepat.

Kondisi berbeda terjadi antara Kelompok Tani (Koptan) Fajar Rohil, dusun Podorukun, desa Pasir Limau Kapas, kecamatan Pasir Limau Kapas, kabupaten Rohil. Di sana, setelah diusahai beberapa tahun, belakangan puluhan warga desa Tanjung Mulia, kecamatan Kampung Rakyat, kabupaten Labusel, Sumut nyaris bentrok akibat mengklaim bahwa lokasi tersebut masuk ke wilayah Labusel. Bahkan, belakangan diketahui status tanah sudah bersertifikat. Menanggapi hal itu, Kepala bagian pemerintahan Pemerintah kabupaten Labuhan Batu Selatan, M Irsan menegaskan bahwa titik kordinat P.153 yang merupakan titik garis perbatasan antara kabupaten Rohil, Riau dengan Kabupaten Labusel, Sumut belum ditetapkan resmi oleh Mendagri. Titik koordinatnya sudah ada, tetapi sampai saat ini belum dapat dipastikan tapal batasnya, kita masih menunggu hasil penetapan secara resmi dari Mendagri. Penyelesaian yang berlarut memancing anggota DPRD Sumut berkomentar. Wakil Ketua DPRD Sumut M Affan SS menyatakan, persoalan tapal batas di kecamatan Torgamba, Labuhan Batu Selatan sudah lama terjadi. Dia pun menyayangkan berlarut-larutnya persoalan tapal batas tersebut. Sebenarnya, andai pun kawasan itu milik Riau tidak ada masalah dengan Sumut. Palsanya masih satu kawasan NKRI. "Tapi maunya ada kejelasan dari Pemerintah sendiri, jangan dibiarkan berlarut-larut yang imbasnya menimbulkan persoalan di kawasan tersebut, "ujarnya. Affan mengakui, selama ini memang persoalan tapal batas Riau dan Sumut hanya sebatas diungkapkan saja dan didiskusikan dengan

Pemerintah Pusat. Tapi, keputusannya juga tidak muncul. “Harusnya Pemerintah Pusat memutuskan, soalnya DPRD Sumut, Pemprovsu melalui Asisten I pemerintahan sudah juga turun. Tinggal keputusan Pemerintah Pusat saja,” sebutnya. Dia menyatakan, DPRD Sumut akan mendukung berbagai cara untuk penyelesaian tapal batas Sumut dengan Riau dan mendorong Pemprovsu untuk membawa persoalan tapal batas tersebut ke Pemerintah Pusat. Tim Kemendagri memang belum menetapkan tapal batas. Pasalnya, menentukan tapal batas ternyata tak gampang. Buktinya, pada Februari tahun 2014, tim Kemendagri yang mengunjungi lokasi malah balik kanan. Alasannya, situasi di lapangan sangat membahayakan. “Pemda masuk saja mau dibacok,” ujar Direktur Administrasi Wilayah dan Perbatasan Kemendagri, Eko Subowo, kepada Sumut Pos di Jakarta, Februari 2014 setelah terjadi konflik berdarah di kawasan itu.

Sekadar mengingatkan, konflik tapal batas dua provinsi tidak hanya pada dua kabupaten tadi. Konflik juga terjadi antara kabupaten Padang lawas (Palas) di Sumut dan Rokan Hulu (Rohul) di Riau. Penyelesaian yang belum tuntas jelas membuat warga gerah. Tidak di wilayah Sumut saja, di Riau warganya pun berang. Mendagri pun sempat pasang badan terkait kasus tersebut. “Saya berharap, warga di batas daerah itu, hendaknya juga taat dengan keputusan nasional. Kalau ada keberatan, silahkan gugat Menteri Dalam Negeri. Karena bagi Kementerian Dalam Negeri yang penting, ada keputusan. Sehingga wilayah itu tidak menjadi wilayah konflik.

B. Upaya Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Dengan Kabupaten Labuhan Batu Selatan Provinsi Sumatera Utara

1. Menentukan Tapal Batas

Konflik perbatasan itu berpotensi memunculkan konflik di tengah masyarakat di kedua provinsi. Sempat terjadi insiden yang nyaris membuat bentrok sekitar 70 warga dusun Kota Parit, desa Batang Kumu, kecamatan Tambusai Rokan Hulu dengan dua oknum Brimob Kompi C Sipirok, Sumatera Utara, yang jadi petugas pengaman di Perkebunan Kelapa sawit PT Mazuma Agro Indonesia (MAI), di kawasan perbatasan tersebut. Di Labuhan Batu Selatan terkait penentuan tapal batas antara provinsi Sumatera Utara (Sumut) dengan provinsi Riau yang berbatasan langsung di titik kordinat 153, dusun Cindur, desa Torganda dan desa Beringin Jaya, kecamatan Torgamba, kabupaten Labusel. Di Labuhan Batu terkait penetapan posisi pulau Jemur, Panai Hilir yang berbatas dengan Bagan siapi-api, Rokan Hilir, Riau. Upaya penyelesaian masalah tersebut sebenarnya telah berulang kali dilakukan, khususnya untuk perbatasan Labuhan Batu Selatan dengan Rokan Hilir.

Waktu masih menjadi Penjabat Bupati Labuhan Batu Selatan Hj. R Sabrina pernah menyampaikan persoalan perbatasan Labuhan Batu Selatan, provinsi Sumatera Utara dengan kabupaten Rokan Hilir provinsi Riau di Kantor Depdagri. Wakil Gubernur Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho ketika dikonfirmasi di sela-sela pelantikan Bupati Labusel dan Wakil Bupati

Labuhan Batu Selatan Wildan Aswan Tanjung dan Maslin Pulungan, Jumat (11/2/2014) di balai karyawan PTPN3 kebun Sisumut, desa Sisumut, kecamatan Kota Pinang menyebutkan, persoalan tapal batas itu saat ini sedang ditangani pihak Kementerian Dalam Negeri. Penyelesaiannya, kata Wagubsu, tinggal menunggu eksekusi untuk penentuan masing-masing patok dan tapal batas tersebut. Sebab, ujarnya antara pihak Pemprov Riau dengan pihak Pemprov Riau sudah pernah difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri untuk penuntasan masalah tersebut.

Penentuan Titik Pasti di lapangan yang menyiratkan perlunya percepatan dalam penyelesaian permasalahan batas antar daerah di Indonesia sebuah hal yang sangat urgen. Masalah ini pula yang kian hari bisa dianalogikan “bola salju” yang berujung sebagai pemicu konflik disegala lapisan jika tidak segera ditangani secara serius baik oleh Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Apa lagi jika kita mengacu pada kerangka pembangunan, jika saja masalah tapal batas yang tidak kunjung jelas serta dapat diselesaikan maka jangan bermimpi untuk membangun. Pentingnya penentuan tapal batas sebagai salah satu syarat “membangun,” jelas berlaku mutlak untuk setiap teritorial kawasan. Entah itu antar negara, provinsi, kabupaten/kota serta antar kecamatan dan bahkan antar satu desa dengan desa yang lain juga harus ditentukan batas yang jelas.

Batas yang jelas adalah hal yang sesuai dengan ketentuan hukum positif (yuridis formal) dengan memperhatikan kondisi adat-istiadat yang berlaku di daerah perbatasan dan kondisi fisik di lapangan. Sebenarnya

masalah menyangkut perbatasan antar daerah menjadi marak setelah era reformasi, zaman orde baru boleh dikatakan persoalan batas antar daerah sama sekali jarang mengemuka. Kalaupun ada pasti segera dapat di selesaikan oleh Gubernurnya, namun setelah reformasi masalahnya sangat jauh berbeda. Hal ini tentu saja terkait dengan pelaksanaan kewenangan otonomi daerah itu sendiri yang *booming* pasca reformasi dengan memberikan lebih keleluasaan kepada Kepala Daerah yang kerap menganggap sepele batas daerahnya masing-masing atau bahkan terkesan baik Kepala Daerah, DPRD atau bahkan Pemerintah Pusat “sengaja” membiarkan masalah tersebut berlarut hingga bisa menciptakan “*cost*” baru sebagai alasan demi menanggulangi masalah tersebut.

Parahnya lagi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam hal ini setelah membentuk Tim *ini-itu* bahkan seminar *ini-itu* dengan alokasi anggaran yang tidak sedikit, masalah tak kunjung selesai dan membuka ruang korupsi seperti mana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, khususnya dalam Pasal 2 dan Pasal 5 atau kalau pun ada usaha menyelesaikan permasalahan batas wilayah yang dimaksud, terkesan setengah hati alias menggantung. Lihatlah seperti yang terjadi sekarang mengenai batas antara daerah hanya disebutkan sebagai berbatasan dengan daerah tetangganya. Misalnya disebelah utara berbatasan dengan daerah *anu*, di sebelah selatan berbatasan dengan daerah *si-polan* dan seterusnya.

Sementara Peta lampirannya sendiri hanya berupa sketsa dan lebih susah lagi ternyata sketsanya sendiri dibuat tidak sesuai dengan pembuatan sketsa peta yang benar.

Sampai akhirnya pada tanggal 2 Januari 2013 Presiden RI DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Tata Ruang, jelas kaitannya agar selain dituntut ketelitian dalam menyusun program pembangunan yang lebih sistematis (RTRW), lebih pokok lagi kaitannya tentu saja SBY dalam hal ini ingin agar batas-batas antar daerah di era otonomi daerah mutlak tidak bermasalah. Selain berimplikasi terhadap benih-benih konflik horizontal (SARA) yang pada akhirnya cukup melelahkan baik dipihak pengambil kebijakan (Pemerintah) itu sendiri maupun aparat penegak hukum untuk mengatasinya seperti yang dimaksud dalam Undang-undang (UU) Nomor : 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, baru kesadaran pentingnya penyelesaian batas-batas wilayah ini mengemuka.

Dan akibat “pembiaran” tersebut, bagaimana nasib beragam rencana pembangunan yang dikumandangkan Pemerintah mana kala perekonomian masyarakat yang merupakan tujuan Pemerintah dalam rangka mensejahterakan masyarakat serta kepastian hukum didalamnya menjadi bias karena masalah ini. Selanjutnya bola salju masalah “tapal batas” akan jadi semakin rumit kalau masing-masing pihak punya kepentingan di wilayah perbatasan. Misalnya kalau di sana terdapat potensi Sumber Daya Alam (SDA) maka dapat dipastikan kedua Pemerintah Daerah akan

meminta agar batas di wilayah itu ditetapkan setelah diteliti. Mereka perlu batas wilayah yang sebenarnya yang menjadi pedoman dalam pengadministrasiannya. Masalahnya jadi tambah rumit kalau ternyata ada Pemerintah Daerah yang sudah terlanjur mengeluarkan KTP atau Izin bagi warga yang ada di daerah itu, maka Pemerintah Daerahnya akan berusaha dengan sekuat tenaga untuk memasukkan wilayah tersebut menjadi wilayahnya, serta masih banyak lagi masalah sejenis lainnya. Sehingga masalah perbatasan antar daerah menjadi sumber persoalan yang tidak ada habis-habisnya.

2. Menyusun UU Pembentukan Otorisasi Tentang Pemekaran secara teliti

Salah satu penyebab yang menonjol terdapat pada Undang-undang pembentukan Pemerintah Daerah, klausul tentang batas hanya disebutkan sebagai berbatasan dengan daerah tetangganya. Misalnya disebelah timur berbatasan dengan daerah A; di sebelah selatan berbatasan dengan daerah B dan seterusnya. (sehingga muncullah perbedaan penafsiran antar UU, perbedaan Pasal-Pasal dengan peta lampiran, ketidakjelasan peta lampiran). Contoh: Konflik batas wilayah kota Singkawang dan Bengkayang di provinsi Kalimantan Barat. Maraknya perebutan sumber daya alam di daerah dimaksud; Informasi berhasil dihimpun berdasarkan data dari DitjenPum Kemdagri RI saat ini pihaknya sedang menangani 72 sangketa tapal batas di seluruh wilayah Indonesia yang sebagian besar diantaranya dipicu oleh adanya potensi sumber daya alam (SDA).

Beberapa kasus yang dapat dijadikan contoh yakni antara kabupaten Bengkayang - kota Singkawang (KALBAR) terkait patok perkebunan sawit PT. PATIWARE (Bengkayang) dengan masyarakat Singkawang, provinsi Aceh (Kab.Aceh Tamiang) – provinsi Sumatera Utara (Kab.Langkat) terkait potensi sarang burung walet di Goa Bukit Kapal, dll. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mendekatkan pelayanan publik kepada warganya. Diharapkan warga yang ada di daerah batas tersebut lebih dekat dengan pusat-pusat pelayanan. Beberapa kasus yang dapat dijadikan contoh yakni di provinsi Kalimantan Barat adanya keinginan warga kecamatan Sungai Raya dan Sungai Raya Kepulauan yang berkeinginan melepaskan diri dari kabupaten Bengkayang ke Pemerintah kota Singkawang atau kabupaten Pontianak dengan alasan akses ke pusat pemerintahan lebih dekat (ke Bengkayang 124 km, ke Singkawang 50 km dan ke kabupaten Pontianak berkisar 43 km). Tentu saja *goodwill* Bupati, Walikota, Gubernur serta Pemerintah Pusat sangat diharapkan guna penyelesaian masalah ini dengan tetap memperhatikan prinsi-prinsip yang mendasari kegiatan penegasan batas tersebut.

Begitu pula nantinya Tim Penegasan Batas Daerah yang dibentuk diharapkan melibatkan segenap unsur antara lain TNI, Polri, BPN serta tokoh masyarakat/adat setempat. Diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan titik awal dilaksanakannya konsep otonomi daerah di Indonesia. Kini Undang-undang ini direvisi menjadi UU No. 32/2004 yang salah satunya mengatur

penentuan dan penegasan batas wilayah baik di darat maupun di laut. Untuk mendukung ini, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan No. 1 tahun 2006 (selanjutnya disebut Permendagri) tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Perlu diperhatikan bahwa istilah "penentuan" dan "penegasan" memiliki pengertian yang berbeda. Penentuan mengacu kepada penetapan batas di atas peta, sedangkan penegasan adalah penetapan titik-titik batas di lapangan. Dengan kata lain, penegasan adalah tindak lanjut dari penentuan batas. Hal ini ditegaskan dalam Permendagri yang menyebutkan bahwa "penegasan batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik aspek yuridis maupun fisik di lapangan" (Pasal 2 ayat 1).

Penegasan batas darat meliputi beberapa langkah yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Dalam penegasan batas ini, seperti yang secara eksplisit disebutkan dalam Permendagri pasal 4 ayat 2, wajib diterapkan prinsip geodesi. Jelas terlihat dalam hal ini bahwa peran surveyor geodesi sangat penting dalam penegasan batas daerah. Terkait kewenangan daerah di wilayah laut, alasan perlunya batas laut adalah untuk menyelesaikan tumpang tindih klaim (*overlapping claim*) daerah di wilayah laut. Seperti dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebuah provinsi yang memiliki laut berhak atas kewenangan laut sejauh 12 mil laut dari garis dasar (biasanya garis pantai).

Tentu bisa dipahami bahwa akan terjadi tumpang-tindih klaim jika ada dua provinsi berseberangan (*opposite*) yang berjarak kurang dari 24 mil laut atau dua provinsi yang berdampingan (*adjacent*) dalam satu wilayah daratan pulau seperti Yogyakarta dan Jawa Tengah. Untuk menghindari konflik, maka perlu ditarik garis batas yang disepakati oleh semua pihak yang berkepentingan. Permendagri juga menegaskan bawah ada 6 langkah utama yang harus dilakukan dalam penentuan batas wilayah laut yaitu penelitian dokumen, pelacakan batas, pemasangan pilar dan titik acuan, penentuan titik awal dan garis dasar, pengukuran dan penentuan batas, dan pembuatan peta batas. Berbeda dengan batas darat, pemasangan pilar tidak dilakukan di titik batas, yang notabene di tengah laut, tetapi di darat (pantai) yang dijadikan referensi dalam menentukan posisi titik batas maritim antar provinsi.

Secara teknis, aspek yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survei pemetaan. Hal yang harus diperhatikan dalam penentuan dan penegasan batas adalah jenis batas yang akan digunakan, teknologi yang dipilih terkait kualitas hasil yang diharapkan, serta partisipasi masyarakat yang secara langsung akan terkena dampak akibat adanya penegasan batas tersebut. Untuk darat, misalnya, batas bisa ditentukan dengan unsur alam (sungai, watershed, dan danau), dan unsur buatan (jalan, rel kereta, saluran irigasi, dan pilar batas). Penggunaan unsur-unsur alam akan mengakibatkan batas menjadi dinamis akibat perubahan bentang alam. Hal inilah yang mengakibatkan bergesernya

batas antara DIY dan Jateng. Namun demikian, penggunaan unsur alam ini umumnya mudah diidentifikasi oleh masyarakat sekitar.

Untuk batas dari unsur buatan seperti pilar batas, penentuan posisi yang akurat merupakan hal penting. Dalam kaidah geodesi, penentuan posisi pilar batas harus dinyatakan dalam koordinat dengan datum dan sistem proyeksi yang jelas. Angka koordinat tanpa spesifikasi datum yang pasti sesungguhnya tidak menjelaskan apa-apa. Koordinat yang sama jika datumnya berbeda akan mengacu pada posisi yang berbeda di lapangan. Sebaliknya, suatu posisi tertentu di lapangan bisa dinyatakan dengan koordinat yang berbeda jika datum dan sistem proyeksinya berbeda. Terkait dengan ketelitian posisi/koordinat titik batas, Permendagri juga sudah memberikan spesifikasi yang rinci. Ketelitian ini tentunya terkait dengan teknologi dan metode penentuan posisi yang digunakan.

Penentuan posisi dengan Global Positioning System (GPS), yaitu penentuan posisi dengan satelit, adalah salah satu yang direkomendasikan. Namun demikian, penggunaan GPS sendiri harus memperhatikan jenis dan metode pengukurannya untuk mendapatkan posisi dengan ketelitian yang disyaratkan. Pengukuran dengan GPS navigasi (*handheld*) seperti yang sekarang populer di masyarakat berupa peranti seukuran *handphone* tentu saja menghasilkan ketelitian posisi yang lebih rendah dibandingkan penggunaan GPS jenis geodetik yang dilakukan secara relatif (*deferensial*). Tim Penegasan Batas di tingkat provinsi maupun pusat harus memahami hal ini. Dalam era otonomi di mana luas daerah menjadi

salah satu indikator dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU), batas daerah menjadi sangat penting artinya.

Tanpa batas yang tegas, luas tidak mungkin dihitung. Oleh karena itu, penentuan dan penegasan batas merupakan agenda penting dalam melaksanakan otonomi daerah. Terkait DAU, ada sebuah wacana bahwa luas wilayah yang berpengaruh terhadap besarnya DAU yang diterima suatu daerah seharusnya bukan saja luas daratan seperti yang berlaku sekarang, tetapi juga luas laut. Hal ini untuk menciptakan keadilan bagi daerah yang berbentuk kepulauan di mana luas daratannya lebih sempit dari luas wilayah laut yang menghubungkan pulau-pulau dalam provinsi tersebut. Meskipun masih wacana, hal ini telah menjadi kajian serius berbagai pihak, dan ini juga mengindikasikan bahwa penentuan (delimitasi) batas maritim antar daerah menjadi penting. Lepas dari perhitungan DAU, menentukan batas maritim tetap harus mengacu kepada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan untuk memecah belah daerah. Bisa dikatakan bahwa penentuan batas maritim ini adalah dalam rangka menghitung luas saja, bukan dalam rangka memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk menguasai laut.

Memang membicarakan batas tidak cukup dalam satu artikel. Sangat banyak aspek yang harus diperhitungkan. Satu hal yang penting dan menjadi PR Pemerintah Daerah adalah bawah penentuan dan penegasan batas merupakan agenda yang harus dijadikan prioritas. Perangkat hukum untuk ini pun telah dipersiapkan. Jika sumber daya adalah persoalannya,

maka kerjasama bisa dilakukan dengan pihak terkait seperti lembaga kajian/pendidikan, pihak swasta dan Pemerintah Pusat. Sesuai Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang pedoman penegasan batas daerah, dengan penegasan batas tidak akan menghilangkan hak-hak warga, baik itu hak adat atau pun hak ulayat masyarakat.

Batas wilayah secara umum dapat diartikan sebagai pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain dalam suatu tempat tertentu. Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006, "Batas daerah adalah pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah yang lainnya. Menurut penulis pengertian ini merupakan pemaknaan yang sangat sempit sehingga belum mampu memberikan definisi yang dapat digunakan dalam sebuah karya ilmiah, namun demikian dengan pengertian yang penulis rumuskan dan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 ini mampu memberikan telaah yang setidaknya memberikan rumusan yang dapat didiskusikan lebih lanjut. Pengertian diatas sengaja penulis buat mengingat belum ada pengertian ilmiah yang penulis temukan dalam studi ini dalam rangka mempermudah penulis untuk menelaah lebih jauh mengenai konsep-konsep batas wilayah dan menentukan batas wilayah itu sendiri.

Kalangan anggota DPRD Riau kembali ingatkan Gubernur untuk secepatnya menuntaskan tata batas, yakni antara tata batas provinsi Riau dan provinsi Sumatera Utara (Sumut), karena ini sudah berlarut-larut. "Mengingat konflik atau konflik tata batas sudah berlarut-ralut dan tidak ada hasil.

Bahkan beberapa waktu lalu terjadinya konflik warga yang akhirnya menimbulkan korban jiwa. Ini harus segera dituntaskan," katanya.

Hal ini disampaikan Anggota Komisi A DPRD Riau Zukrie Misran, Minggu (25/3) kepada wartawan saat dihubungi via ponsel. Katanya, permasalahan tata batas antar provinsi Riau-Sumut berlarut-larut sejak tahun 1990 silam. Dikatakan, tata batas antara dua provinsi ini yang harus dituntaskan adalah kabupaten Rohul (Riau) berbatas dengan kabupaten Padang Lawas (Sumut), serta kabupaten Rohil (Riau) berbatas kabupaten Labuhan Batu Selatan (Sumut). Zukrie menyebutkan, tata batas kabupaten Rokan Hulu dengan kabupaten Padang Lawas itu seharusnya sesuai patokan sebelumnya, adalah fokus utamanya cabang Sungai Merubi dari Timur dan Barat. Saat inikan tidak jelas patoknya. Kemudian lanjutnya, untuk tata batas antara kabupaten Rokan Hilir dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan. Hendaknya, fokus utama penyelesaian batasnya adalah patok 153 yang selama inikan menjadi masalah perkonflikannya. "Sekedar diketahui, penanganan tata batas ini memang pernah dilakukan Pemprov Riau dengan Pemprov Sumut serta Pemerintah Pusat melalui Dirjen PUM RI. Tapi itu kembali terjadi konflik masyarakat di tata batas," kata Zukrie.

Politisi PDIP ini mengatakan, saat ini penyelesaian tata batas memang kembali dimediasi Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) RI. Dengan memanggil kedua belah pihak (Pemprov Riau dan Sumut) untuk 'membicara' satu meja. Berdasarkan pemberitaan di media massa tentang tata batas itu, saya melihat ada penekan dari Kemendagri RI agar kedua belah pihak untuk

menuntaskan tata batas. Maka, saya berharap ini ada solusi jalan keluar. Sehingga nantinya, sebut Zukrie kedepannya tidak ada lagi konflik lahan yang menyebabkan korban jiwa dan merugikan warga di daerah perbatasan. Karena ini lanjutnya, juga dimita Mendagri RI bersikap tegas menyelesaikan. Senada itu diutarakan Anggota Komisi A DPRD Riau Zulkarnain Noerdin dimintai tanggapannya terkait tata batas yang tidak kunjung selesai ini. Katanya, tata batas provinsi Riau dengan Sumut ini memang sudah berlarut-larut. "Persoalan tata batas antara provinsi Riau-Sumut inikan sejak era tahun 1990 silam. Tapi saya tidak tahu kenapa hingga kini masih saja itu berlarut-larut dan tidak pernah tuntas penyelesaian antara dua belah pihak," katanya. Politisi PBB yang telah dua priode di DPRD Riau ini mengatakan, dirinya sejak duduk di DPRD Riau ini jauh hari sudah mendesak Pemprov Riau agar menuntaskan permasalahan tata batas. Sebab, disini masyarakat merasakan mudarat.

Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Kementrian Dalam Negeri (Dirjen PUM Kemendagri), akan memanggil Bupati Rokan Hilir dan Bupati Labuhan Batu Selatan. Dipanggilnya kedua bupati itu, untuk menuntaskan konflik tata batas Riau-Sumut. Hal ini diutarakan Kepala Biro Tata Pemerintahan Setdaprov Riau, Rizka Utama ketika dikonfirmasi wartawan terkait perkembangan penyelesaian konflik tata batas kedua provinsi bertetangga ini. Dikatakan, pihaknya sedang menunggu perintah pemanggilan kedua bupati ini. Kita masih menunggu jadwal dari Dirjen PUM Kemendagri, untuk memanggil Bupati Rohil dan Bupati Labuhan Batu Selatan. Sejauh ini

lanjut Rizka, Pemprov sendiri akan memfasilitasi pertemuan kedua Pemerintah kabupaten tersebut. "Pertemuannya nanti akan dilaksanakan di Jakarta. Kita berharap, konflik ini cepat diselesaikan oleh Kemendagri. Rizka menegaskan, Pemprov Riau masih berpegang teguh terhadap keputusan Undang-undang, yang telah menetapkan wilayah yang dikuasai provinsi Sumatera Utara, termasuk wilayah kabupaten Rohil. Karena itu, Kemendagri harus mempertegaskan kembali keputusan tersebut.

Berdasarkan data, ada sekitar tiga lokasi atau titik yang dikonflikkan yakni, titik di kecamatan Pasir Limau Kapas, Rokan Hilir dengan kecamatan Lubuk Panji, kabupaten Labuhan Batu Selatan, sepanjang 30 kilometer. Namun, pada April lalu, titik ini sudah ada kesepakatan antar kedua provinsi. Kemudian titik kedua yakni di desa Sindur, kecamatan Pujud, Rokan Hilir dengan kecamatan Torgamba, Kabupaten Labuhan Batu Selatan. Terakhir, titik konflik ketiga itu berada di kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Tapanuli Selatan.

3. Pemerintah Daerah Harus Berkoordinasi dengan Mendagri

Dalam upaya penyelesaian Konflik batas wilayah kab Rokan Hilir dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan, Annas Maamun selaku kepala daerah kabupaten Rokan Hilir akan melaksanakan koordinasi bersama Mendagri karena belum ditemukannya titik yang jelas dari perbatasan atau tapal antara kabupaten Rokan Hilir, provinsi Riau dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan, provinsi Sumatera Utara sampai saat sekarang, dalam usaha penyelesaian batas wilayah akan diselesaikan secara musyawarah antara

Pemerintah Daerah dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Agar permasalahan batas wilayah kabupaten Rokan Hilir dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan agar dapat diselesaikan,

Batas antara Rokan Hilir (Rohil) Riau dengan Labuhan Batu Selatan (Labusel), Sumatera Utara hendaknya segera dipertegas karena dari hari ke hari patok batas di geser-geser sesuai kemauan warga Sumatera Utara. Akibatnya, warga yang tinggal di perbatasan tepatnya di dusun Podo rukun, kepenghuluan Pasir Limau Kapas cemas karena lahan kebun berikut kediaman mereka diklaim masuk wilayah Labuhan Batu Selatan. warga yang bertempat tinggal dikawasan perbatasan kabupaten Rokan Hilir dengan kabupaten Labuhan Batu Selatan sangat mengharapkan agar permasalahan batas wilayah tersebut agar cepat dapat diselesaikan. Dijelaskan, Permendagri itu nantinya tidak hanya mengatur soal batas Rohil-Palas dan Rohil-Labusel, tapi batas Sumut-Riau secara keseluruhan. Sebelumnya, untuk tapal batas yang dikonflikkan Pemkab Labuhan Batu Selatan dengan kabupaten Rokan Hilir (Rohil), Eko pernah mengatakan, kedua pihak masih terus saling ngotot. Eko mensinyalir, keberadaan pabrik pengolahan sawit dan kebun sawit di area yang dikonflikkan, menjadi pemicu proses mediasi menjadi alot.

Persoalan batas memang multi dimensi dan melibatkan beberapa aspek, seperti aspek legal, tehknis dan sosial ekonomi. Selain itu, penetapan yang tidak jelas tarkait tapal batas itu bisa menimbulkan konflik berujung konflik terkait penetapan batas wilayah karena ketiga aspek tersebut, sehingga menuntut penyelesaian secara komprehensif. Secara teknis aspek

yang sangat penting dalam penegasan batas daerah adalah prinsip geodesi atau survey pemetaan. Menurutnya, hal ini harus diperhatikan dalam penentuan dan penegasan batas, jenis batas yang akan digunakan, teknologi yang dipilih terkait kualitas hasil yang diharapkan. Partisipasi dari masyarakat yang secara langsung akan terkena dampak akibat adanya penegasan batas tersebut juga amat sangat dibutuhkan sehingga tidak ada konflik dikemudian hari kelak. Dikatakan, bahwa penegasan batas daerah adalah kegiatan penentuan batas secara pasti dilapangan. Hal tersebut ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penegasan Batas Daerah.

Peraturan itu memberikan definisi batas daerah sebagai batas pemisah wilayah penyelenggaraan kewenangan suatu daerah dengan daerah lain. Salah satu persoalan serius dalam batas wilayah adalah pada umumnya batas wilayah satu dengan batas wilayah lain tidak jelas dan tidak pasti. Ketidakjelasan itu dikarenakan kebanyakan daerah tidak memiliki tanda sebagai batas wilayahnya. Cara-cara tradisional masih digunakan untuk menentukan batas wilayahnya, dalam hal ini, Pemerintah harus segera melakukan tindakan yang disebut penegasan batas daerah, Lakukan inventarisasi, banyak ketidakpastian batas wilayah yang sangat rawan memunculkan konflik Dijelaskan ketidakpastian penetapan batas wilayah antara kedua daerah rawan akan konflik. Sehingga menuntut penyelesaian segera titik pasti batas wilayah sejak awalnya.

Sejalan dengan penerapan otonomi daerah muncul berbagai permasalahan tarik menarik batas di wilayah perbatasan yang memiliki potensi sumber daya alam yang potensial dan atau daya tarik lainnya. Oleh karena itu, perlu upaya-upaya sistematis untuk penegasan batas antar daerah. Sebernarnya, kunci utama penataan batas daerah adalah pemahaman yang mendalam tentang otonomi daerah dan juga kejelasan serta ketegasan dalam hal penetapan batas daerah. Masalah penetapan dan penegasan batas antar daerah merupakan wewenang Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, dan tidak dapat dilimpahkan ke daerah karena mengandung nilai strategis yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara. Akan tetapi pada kenyataanya muncul kesalahan persepsi terhadap pelaksanaan otonomi daerah, sehingga membawa dampak munculnya rasa egosentris dan euphoria kedaerahan yang cenderung berlebihan. Perlu digaris bawahi bahwa upaya penataan dan penegasan batas daerah bukan berarti mengkotakkan wilayah nusantara, akan tetapi sifatnya lebih pada penataan batas wilayah kerja administrasi pemerintahan, yang pada gilirannya mempermudah koordinasi pelaksanaan pembangunan maupun pembinaan kehidupan masyarakat di wilayahnya. Kerjasama antar daerah mutlak diperlukan untuk mencapai kesepakatan guna menghindari adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) antar daerah yang satu dengan yang lain. Penyelesaian konflik perbatasan antar daerah banyak memakan banyak energy, waktu, dan biaya, serta perlu adanya semangat kebersamaan, persatuan, kerukunan, dan lebih mementingkan pelayanan kepada masyarakat demi peningkatan kesejahteraan

mereka. Oleh karena itu diperlukan “pegangan” dalam penyelesaian konflik perbatasan antara daerah, yakni mengedepankan aspek yuridis/hukum. Upaya yang telah dilaksanakan untuk penyelesaian konflik batas daerah adalah :

1. Membentuk Tim Penegasan Batas Daerah Tingkat Pusat dan Tim Penegasan Batas Daerah provinsi dan kabupaten/ kota.
2. Rapat pembahasan/koordinasi penegasan dan penyelesaian konflik batas daerah dengan Komisi II DPR RI, Instansi Pusat terkait dan Pemerintah Daerah.
3. Sosialisasi Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan batas daerah.
4. Peninjauan lapangan/verifikasi batas daerah.
5. Penyusunan Alternatif Kebijakan (Revisi UU, Penerbitan Permendagri, Peraturan Pemerintah dan Surat Edaran Mendagri)

4. Rekomendasi ke Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat

Kegiatan penentuan batas wilayah terdiri atas dua tahap yaitu tahap penetapan dan tahap penegasan. Penetapan batas daerah di darat adalah proses penetapan batas daerah secara kartometrik di atas suatu peta dasar yang sudah disepakati, sedangkan penegasan adalah penetapan titik-titik batas di lapangan. Secara umum pengelolaan batas daerah meliputi:

- a. Penegasan batas secara keseluruhan berdasarkan Permendagri No. 1 tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah mencakup :
 - a. Pasal 2 Ayat (1) Penegasan batas daerah dititikberatkan pada upaya mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun fisik di lapangan.

- b. Ayat (2) Penegasan batas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka menentukan letak dan posisi batas secara pasti di lapangan sampai dengan penentuan titik koordinat batas di atas peta.
 - c. Penyelesaian perselisihan batas antar daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi difasilitasi oleh Gubernur, sedangkan penyelesaian perselisihan batas daerah antar provinsi dan antar kabupaten/kota yang berbeda provinsi difasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 20 ayat 1 dan 2)
- b. Penyelesaian konflik batas daerah/konflik cakupan wilayah administrasi di wilayah tertentu yang diklaim daerah lain, pola penyelesaiannya adalah dengan menggunakan Pasal 198 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004:
- a. Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam suatu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud.
 - b. Apabila terjadi perselisihan antar Provinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud.
 - c. Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final
- c. Pada wilayah kabupaten yang mempunyai permasalahan perbatasan perlu ditindak lanjuti dengan ;

- a. Membentuk Tim Penegasan Batas Daerah Tingkat Pusat dan Tim Penegasan Batas Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota.
- b. Penelitian Dokumen (Perda, peta wilayah, peta dasar)
- c. Pelacakan Batas wilayah
- d. Pemasangan Pilar Batas
- e. Pengukuran dan Penentuan (posisi pilar dan garis batas)
- f. Verifikasi
- g. Pembuatan Peta Batas
- h. Penetapan Batas Daerah

5. Penyelesaian konflik batas hubungannya dengan revisi Permendagri Nomor 1 Tahun 2006.

Ditjen Purnas saat ini tengah menggalang upaya baru untuk mempercepat penyelesaian konflik batas antar daerah yang ditempuh lewat jalur pengaturan pada revisi Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2006 dan metode penyelesaian konflik batas itu sendiri dan ditambah dengan memperkuat serta lebih mengoptimalkan kinerja yang sudah ada. Dengan demikian ada beberapa hal yang menjadi inti percepatan ini, yang meliputi;

- a. Revisi Permendagri No.1 Tahun 2006 tentang Penegasan Batas di Lapangan.
- b. Dari sisi Legal Peraturan dipandang perlu untuk ;
 - 1) Memasukkan satu Pasal dalam Revisi UU 32/2004 berbunyi : “ Penegasan batas dan penentuan luas daerah secara pasti ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri”.

- 2) Merevisi Permendagri No. 1/2006 untuk memberikan payung hukum penegasan batas daerah ke depan akan di titik beratkan secara “kartometris di atas peta” dan tidak selalu harus “turun ke lapangan” guna mempercepat penyelesaian.
- 3) Mengoptimalkan Penyelesaian Batas dengan cara Kartometrik dengan menghindari sedapat mungkin pelacakan lapangan. Hal ini dapat di optimalkan apabila ada dukungan data dari Pemerintah (berupa peta dasar, peta Batas Indikatif yang lebih akurat dengan memanfaatkan *the best available* data seperti Citra satelit, SRTM, DEM dan IFSAR dalam bentuk digital). Kerjasama (Kesepakatan atau Kontrak Kerjasama) dengan Bakosurtanal dan Dittopad untuk penyediaan Peta Dasar Rupabumi atau Topografi dalam format digital dengan skala yang memadai.