

KONFLIK BATAS WILAYAH DAERAH PEMEKARAN KEPULAUAN SERIBU MENGANCAM KEAMANAN NASIONAL

Syifa Haerunisa¹, Puguh Santoso² & Achmed Sukendro³

^{1,2,3}Universitas Pertahanan

Email: syifa.hpm@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini membahas konflik batas wilayah perairan pada daerah pemekaran Kepulauan Seribu. Konflik ini sengketa antara Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Provinsi Banten mengenai batas wilayah lautnya, dimana diantara dua provinsi tersebut terdapat Kepulauan Seribu yang menjadi daerah pemekaran. Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengelola wilayah laut yang berada di wilayahnya. Batas pengelolaan wilayah di laut pun menjadi bernilai strategis sehingga penentuan dan penegasan batas pengelolaan wilayah laut juga menjadi penting. Pengaturan tentang pengelolaan wilayah laut di Indonesia diperlukan karena laut memiliki potensi sumber daya yang besar. Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengelola wilayah laut yang berada di wilayahnya. Sengketa batas wilayah merupakan isu yang berkaitan dengan usaha dan perbaikan perekonomian di daerah. Namun, sengketa ini juga bisa menyebabkan munculnya disintegrasi. Bahkan, sebaliknya disintegrasi bangsa dapat memicu terjadinya konflik. Dengan pemahaman bahwa disintegrasi merupakan suatu gejala sosial yang mengancam keamanan negara. Penulisan ini diolah serta dianalisis secara mendalam dengan menggunakan teori konflik terhadap sengketa batas wilayah perairan di Kepulauan Seribu.

Kata Kunci: Konflik, Batas wilayah, Keamanan Nasional.

PENDAHULUAN

Indonesia terbentang dari Sabang hingga Merauke mempunyai 17.499 pulau dengan luas total wilayah Indonesia sekitar 7,81 juta km². Dari total luas wilayah tersebut, 3,25 juta km² adalah lautan dan 2,55 juta km² adalah Zona Ekonomi Eksklusif. Hanya sekitar 2,01 juta km² yang berupa daratan (BPS 2020). Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan terbesar dan memiliki garis pantai terpanjang ke dua di dunia, dengan panjang garis pantai 99.093 km. Indonesia terdiri dari 34 provinsi, 416 kabupaten, bahkan 98 kota yang tersebar di seluruh Indonesia dan kota (Kementerian Kelautan & Perikanan, 2019). Laut Indonesia yang luasnya 2,5 kali lipat dari wilayah daratan memiliki potensi yang sangat besar, dilihat dari kekayaan alam maupun lingkungan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pembangunan ekonomi pada tingkat lokal, regional dan nasional. Indonesia disebut juga sebagai negara kepulauan, dengan bukti terdapat 16.056 pulau. Kurang lebih 6

juta km² wilayah Indonesia berupa laut yang mempengaruhi iklim dan cuaca seluruh wilayah (BIG 2017). Secara ekologis, hal ini merupakan dasar ilmiah dan alami pula bagi konsep wawasan nusantara sebagai perwujudan kesatuan geografis, yang menjadi dasar kesatuan politis, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan. Dengan melimpahnya sumber daya alam dan kekayaan yang tersebar di daratan dan lautan, maka perlu dilakukan pengelolaan sumber daya alam dengan mengamankan batas wilayah untuk menentukan hak dan milik pemerintah daerah beserta pengelolaannya. Dalam perspektif geopolitik, bentangan posisi geografis ini dan banyaknya daerah di Indonesia menjadikan Indonesia sebagai Negara yang memiliki tingkat keamanan dan pertahanan nasional yang tinggi. Hal ini berangkat dari pemikiran bahwa ruang merupakan inti dari geopolitik karena merupakan wadah dinamika politik dan militer. Penguasaan ruang secara de facto dan de jure merupakan legitimasi dari

kekuasaan politik (Kementerian Pertahanan, 2017). Dalam hal keruangan setiap daerah tentunya memiliki batas wilayah terhadap daerahnya masing-masing, baik batas daerah di darat maupun batas daerah perairan atau laut.

Penegasan batas wilayah pengelolaan daerah tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. (Permendagri) Nomor 141 Tahun 2017, pada batas wilayah laut peraturan tersebut memuat penentuan garis batas yang dibangun dari titik-titik dasar dari garis pantai. Dimana prinsip penarikan garis dasar atau pangkal dalam penentuan luas pengelolaan wilayah laut pada daerah kepulauannya menganut ketentuan dari UNCLOS 1982. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 menyatakan bahwa setiap daerah memiliki kewenangan dalam mengelola laut yang berada di wilayahnya. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, setiap daerah di Indonesia memiliki kewenangan dalam mengelola sumber daya alam dan ruang yang berada di wilayah lautnya. Batas pengelolaan wilayah di laut pun menjadi bernilai strategis sehingga penentuan dan penegasan batas pengelolaan wilayah laut juga menjadi penting. Pengaturan tentang pengelolaan wilayah laut di Indonesia diperlukan karena laut memiliki potensi sumber daya yang besar. Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengelola wilayah laut yang berada di wilayahnya. Posisi batas wilayah laut antar wilayah strategis tersebut berpotensi besar terhadap perkembangan lingkungan strategis dan dinamika konstelasi antar daerah dengan kepentingannya masing-masing. Hal ini menuntut Indonesia untuk membangun tata ruang pertahanan dan arsitektur keamanan yang mampu menghadapi ancaman, tantangan, hambatan, serta gangguan yang muncul dari dinamika konstelasi politik-keamanan di kawasan.

Berlakunya undang-undang ini dapat menjadi sebuah acuan dan pedoman setiap daerah dalam mengelola daerah lautnya, namun sering terjadi konflik batas daerah perairan antar daerah karena perbedaan

pandangan terhadap batas wilayah, akibatnya sengketa memperebutkan daerah perbatasan tidak dapat dielakan. Salah satu daerah di Indonesia yang terjadi sengketa batas wilayah perairan adalah DKI Jakarta. Provinsi DKI Jakarta merupakan provinsi yang memiliki banyak pulau yang tersebar di wilayah bagian utara. Hal tersebut menjadikan luas wilayah lautnya lebih besar daripada luas daratannya, sehingga Provinsi DKI Jakarta termasuk ke dalam provinsi atau daerah yang berciri kepulauan. Namun, pada daerah berciri kepulauan ini sering terjadi konflik antar batas wilayah perairan. Sengketa ini antara Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Provinsi Banten mengenai batas wilayah lautnya, dimana diantara dua provinsi tersebut terdapat Kepulauan Seribu. Sejak Banten terpisah dari Provinsi Jawa Barat pada Oktober tahun 2000. Tidak jarang daerah yang telah dimekarkan didera konflik yang berkepanjangan. Masalah-masalah yang dialami daerah pemekaran pada umumnya berupa konflik perbatasan, konflik ibukota, masalah utang-piutang dan serah terima aset-aset daerah (Tri Ratnawati, 2010). Provinsi banten membuat tuntutan kepada Provinsi DKI Jakarta mengenai kepemilikan dua puluh dua pulau di Kepulauan Seribu semakin menguat dengan adanya rencana konsep megapolitan yang akan dimasukkan dalam revisi Undang - Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

Yang mendasari daerah-daerah memperebutkan satu kawasan diperbatasan, karena batas daerah berkorelasi dengan luas wilayah khususnya dalam penentuan dana alokasi umum, serta perebutan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkorelasi dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Ketidaktegasan batas daerah memiliki implikasi luas termasuk sengketa yuridis dan sosiologis antardaerah. Hal ini menunjukkan bahwa konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, karena konflik batas

wilayah yang banyak terjadi di daerah sangat rentan dan mengancam pertahanan dan keamanan internal bangsa yang sangat berpotensi menimbulkan perpecahan dan mengancam keutuhan bangsa.

Dalam pengamatan penulis, hingga saat ini belum ada kajian atas permasalahan pemekaran daerah khususnya Kepulauan Seribu dari perspektif ancaman keamanan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis ingin menganalisis dan menemukan solusi atas permasalahan yang timbul sebagai implikasi pemekaran Kepulauan Seribu demi terwujudnya keamanan nasional. Teknik pengumpulan data sepenuhnya dilakukan dengan cara telaah dokumen dari peraturan perundang-undangan maupun studi literatur dan sumber sekunder lainnya. Dari hasil studi kepustakaan ini kemudian diolah serta dianalisis. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian yang hasilnya kemudian dituangkan dalam tulisan ini yang berjudul “Konflik Batas Wilayah Daerah Pemekaran Kepulauan Seribu Mengancam Keamanan Nasional”

HASIL DAN PEMBAHASAN

Desentralisasi dan otonomi daerah dibentuk untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri dengan bertanggung jawab dan diharapkan tingkat transparansi pemerintahan yang tinggi. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, dengan diberlakukannya pelaksanaan pengelolaan pemerintah daerah dengan prinsip otonomi daerah bukan berarti tidak menimbulkan pertikaian dan konflik dalam pelaksanaannya. Banyaknya pembentukan daerah pemekaran wilayah baru atau Daerah Otonomi Baru (DOB) otomatis juga akan memberikan beban terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan ditambah terdapat kewajiban terhadap peningkatan kualitas pelayanan terhadap

masyarakat yang menjadi tujuan utama dalam prinsip otonomi daerah. Pengelolaan kekayaan indonesia yang berlimpah diperlukan sinergitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berkualitas. Dalam penulisan ini digunakan teori Louis R. Pondy (dalam George & Jones, 1999:660) merumuskan lima tahapan konflik yang disebut "*Pondys Model of Organizational Conflict*". Menurutnya, konflik berkembang melalui lima fase secara beruntun, yaitu: *latent conflict, perceived conflict, felt conflict, manifest conflict and conflict aftermath*.

Sengketa Batas Wilayah Perairan Pada Daerah Pemekaran Kepulauan Seribu

Ketentuan batas daerah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 76 Tahun 2012 yang direvisi dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang pengukuran batas daerah. Dalam peraturan tersebut terdapat delapan ketentuan pengukuran batas di laut dengan kondisi karakteristik wilayah yang berbeda, yaitu pantai yang berhadapan dengan laut lepas dan/atau perairan kepulauan lebih dari 12 mil laut dari garis pantai; pantai yang saling berhadapan dengan pantai daerah lain; dan pantai saling berdampingan dengan pantai daerah lain.

Letak Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta secara geografis berbatasan langsung dengan Provinsi Banten di sebelah barat, Provinsi Jawa Barat di sebelah timur dan selatan, serta Laut Jawa di bagian utara. Provinsi DKI Jakarta memiliki wilayah laut dan kabupaten administrasi yang berbentuk kepulauan di bagian utara wilayahnya. Jumlah pulau yang terdapat di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu adalah sebanyak 218 pulau (BPS Provinsi DKI Jakarta, 2018). Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan kondisi wilayah lautan lebih luas dari wilayah daratan memiliki potensi sumber daya laut yang cukup besar, yaitu berupa sumber daya mineral dan hasil laut. Sumber daya laut yang melimpah dapat dimanfaatkan untuk berbagai hal yang

dapat menunjang kemajuan wilayah DKI Jakarta. Melihat besarnya potensi sumber daya laut yang dimiliki, maka peranan batas pengelolaan wilayah laut Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta pun menjadi sangat penting agar pemerintah dapat mengelola dan memanfaatkan sumber daya laut yang ada secara optimal. DKI Jakarta sebagai ibukota Negara memiliki wilayah laut dan kabupaten administrasi yang berbentuk kepulauan di bagian utara Jakarta. Setiap tahunnya abrasi terjadi di bagian pantai utara Jakarta. Kepulauan Seribu yang terletak di Laut Jawa dan Teluk Jakarta merupakan wilayah dengan karakteristik dan potensi alam yang berbeda dengan wilayah DKI Jakarta lainnya, sebab wilayah ini merupakan gugusan pulau-pulau terumbu karang yang terbentuk oleh biota koral dan biota asosiasinya dengan bantuan proses dinamika alam.

Tahap pertama, konflik terpendam atau laten (*latent conflict*). Konflik ini merupakan bibit konflik yang bisa terjadi dalam interaksi individu maupun kelompok dalam sebuah organisasi, terjadi perbedaan konsepsi, namun masih dibawah permukaan. Konflik ini berpotensi sewaktu-waktu dapat muncul secara tiba-tiba ke permukaan. Bibit konflik ini diawali atas Tuntutan Provinsi Banten terhadap batas wilayah dengan kepulauan seribu Provinsi DKI Jakarta ini dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pada pasal 18 ayat 4 disebutkan kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya laut paling jauh 12 mil laut dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten atau kota. Permasalahan ini semakin mencuat dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 yang mengukuhkan Kepulauan Seribu sebagai kabupaten administratif di bawah Provinsi DKI Jakarta. Hal ini disayangkan

oleh pihak pemerintah Provinsi Banten sebab jika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ingin menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum dalam menentukan wilayah administratif daerahnya.

Tahap kedua, konflik yang terpersepsi (*perceived conflict*). Fase ini dimulai ketika para pelaku yang terlibat mulai mengkonsepsi situasi-situasi konflik termasuk cara mereka memandang, menentukan pentingnya isu-isu, membuat asumsi-asumsi terhadap motif-motif dan posisi kelompok lawan. Pada tahapan ini Provinsi banten membuat tuntutan kepada Provinsi DKI Jakarta mengenai kepemilikan dua puluh dua pulau di Kepulauan Seribu semakin menguat dengan adanya rencana konsep megapolitan yang akan dimasukkan dalam revisi Undang - Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Konsep megapolitan ini dijadikan Provinsi Banten sebagai *bargaining positioning* atau tawar menawar mengenai status kepemilikan 22 pulau di Kepulauan Seribu yang terdiri dari Pulau Laki, Pulau Unrung Jawa, Pulau Rambut, Pulau Bokor, Pulau Anyer, Pulau Lancang Kecil, Pulau Lancang Besar, Pulau Gosong Lancang, Pulau Pari, Pulau Tikus, Pulau Kongsu, Pulau Burung, Pulau Payung Kecil, Pulau Payung Besar, Pulau Tidung Kecil, dan Pulau Tidung Besar, Pulau Cipir, Pulau Bidadari, Pulau Kapal, Pulau Kelor, Pulau Ubi Besar, Tuntutan tersebut sangat beralasan, karena secara geografis Kepulauan Seribu lebih dekat dengan Provinsi Banten (Heryawan, 2018).

Tahap ketiga, konflik yang terasa (*felt conflict*). Fase ini dimulai ketika para individu atau kelompok yang terlibat menyadari konflik dan merasakan pengalaman-pengalaman yang bersifat emosi, seperti kemarahan, frustrasi, ketakutan, dan kegelisahan yang melukai perasaan. Persoalan batas wilayah ini sudah pernah dibahas, namun hingga saat ini belum ada tindak lanjutnya. Kondisi ini

menuntut agar segera ditetapkan batas wilayah khususnya wilayah perairan antar daerah. Guna mencegah atau menanggulangi konflik dalam rangka keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penentuan batas daerah dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, hukum dan budaya, sehingga keterangan penduduk asli yang tinggal di daerah perbatasan yang dipersengketakan akan sangat membantu. Selama ini dalam menyelesaikan sengketa batas wilayah, pemerintah daerah jarang sekali melibatkan masyarakat yang berada di daerah yang dipersengketakan untuk membantu menyelesaikan persoalan yang timbul, sehingga persoalan batas wilayah di kepulauan seribu menjadi berlarut-larut dan memakan banyak waktu dan biaya. Ketidaktegasan batas daerah memiliki implikasi luas termasuk sengketa yuridis dan sosiologis antar daerah. Hal ini menunjukkan bahwa konflik batas wilayah sangat relevan untuk menjadi bahan kajian bersama terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah pada daerah pemekaran, karena konflik batas wilayah yang banyak terjadi sangat rentan dan mengancam keamanan.

Pada Konflik batas wilayah pada daerah pemekaran Kepulauan Seribu ini belum mencapai pada tahapan keempat yaitu konflik yang termanifestasi (*manifest conflict*) karena pada fase ini salah satu pihak memutuskan bereaksi menghadapi kelompok dan sama-sama mencoba saling menyakiti dan menggagalkan tujuan lawan. Misalnya agresi terbuka, demonstrasi, sabotase, pemecatan, pemogokan dan sebagainya. Kedua pihak yaitu kepulauan seribu dan Provinsi Banten belum melakukan aksi yang mencoba sama-sama saling menyakiti pihak lawan karena ketentuan tentang penegasan batas pengelolaan wilayah laut daerah telah diatur dalam Permendagri No.141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah. Garis batas di laut ini ditentukan dari titik-titik dasar yang diukur dari garis pantai. Maka dari itu, garis pantai menjadi peranan

penting dalam melakukan penetapan dan penegasan batas pengelolaan wilayah laut. Namun, garis pantai suatu wilayah dapat mengalami perubahan karena dinamika pantai yang berubah-ubah. Perubahan garis pantai dapat terjadi karena proses alamiah seperti abrasi dan sedimentasi, serta proses non-alamiah seperti penambangan pasir, reklamasi, dan lainnya. Pengaturan mengenai pengelolaan wilayah laut di Indonesia sangat diperlukan karena laut memiliki potensi sumber daya yang besar. Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengelola wilayah laut yang berada di wilayahnya. Dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menegaskan dalam pelaksanaan otonomi daerah memiliki peluang dalam mengelola daerahnya secara mandiri daerah mempunyai peluang yang lebih mandiri. Otonomi daerah sebagai suatu perubahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Salah satu permasalahan yang muncul adalah menganggap otonomi daerah berarti kewenangan dalam teritorial tertentu. Akibatnya sengketa memperebutkan daerah perbatasan tidak dapat dielakan. Secara geospasial terdapat 16 provinsi di Indonesia yang memenuhi kriteria definisi provinsi kepulauan yang sesuai dengan pasal 1 butir 19 UU No. 23 Tahun 2014.

Tahap kelima, konflik sesudah penyelesaian (*conflict aftermath*). Fase ini adalah fase sesudah konflik diolah. Bila konflik dapat diselesaikan dengan baik hasilnya berpengaruh baik pada organisasi (fungsional) atau sebaliknya (disfungsional), Namun sengketa ini belum sepenuhnya terjadi penyelesaian atau jalan damai untuk kedua belah pihak, karena 22 pulau yang masih menjadi sengketa di perbatasan daerah pemekaran harus menyesuaikan kembali dengan Ketentuan batas daerah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 76 Tahun 2012 yang direvisi dalam

Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang pengukuran batas daerah.

Keputusan penegasan batas daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 19 menyatakan “Keputusan penegasan batas daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri”. Wilayah perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional yang antara lain ditunjukkan oleh karakteristik kegiatan yang ada didalamnya yaitu diperlukan adanya keseimbangan antara faktor peningkatan kesejahteraan (*prosperity factor*) dan faktor keamanan (*security factor*).

Sengketa Kepulauan Seribu Mengancam Keamanan Nasional

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan penghapusan dan penggabungan daerah, dinyatakan bahwa syarat teknis pembentukan suatu daerah otonom baru meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan pembentukan Daerah Otonomi Baru disatu sisi dapat menyelesaikan sejumlah persoalan didaerah khususnya persoalan ekonomi dan pemerataan pembangunan serta kesempatan dan peluang yang sama kepada sumber daya lokal didaerah. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 55 tahun 2001 tentang pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, Provinsi DKI Jakarta membentuk daerah pemekaran untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat serta pengendalian fungsi kawasan Kepulauan Seribu, hal ini dipandang perlu untuk meningkatkan status Kecamatan Kepulauan Seribu menjadi Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Landasan yuridis pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu adalah Peraturan

Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, Peraturan pemerintah tersebut merupakan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Dengan dibentuknya Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, masuk sebagai salah satu bagian dari Provinsi Khusus Ibukota, maka wilayah Kotamadya Jakarta Utara dikurangi dengan wilayah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu (PP NO 5 TH 2001).

Kerentanan dan konsekuensi dari konflik ini dapat mengganggu stabilitas. Permasalahan penegasan batas dan pengelolaan kawasan batas daerah merupakan masalah multidimensi karena menyangkut pembinaan garis batas dan pembinaan masyarakat yang berbatasan. Berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah telah menerbitkan beberapa regulasi yang diharapkan dapat dijadikan acuan dalam mengelola dan menentukan Batas Daerah dan Wilayah perbatasan. Sengketa batas wilayah merupakan isu yang berkaitan dengan usaha dan perbaikan perekonomian di daerah. Namun, sengketa ini juga bisa menyebabkan munculnya disintegrasi. Bahkan, sebaliknya disintegrasi bangsa dapat memicu terjadinya konflik. Dengan pemahaman bahwa disintegrasi merupakan suatu gejala sosial yang mengancam keamanan negara. Berbagai tantangan bermunculan dalam perencanaan pembangunan pemerintah daerah di tengah kehadiran otoritas pemerintah nasional. Peran dan tantangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan dan kebutuhan dasar masyarakat yang tinggal di daerah sengketa adalah mengatasi permasalahan kerawanan sosial, kerentanan dan konsekuensi yang berbeda karena dapat mengganggu stabilitas negara. Salah satu fungsi hukum adalah alat penyelesaian sengketa atau konflik, disamping fungsi yang lain sebagai alat pengendalian sosial dan alat rekayasa sosial.

Pada sengketa batas wilayah ini, aturan mengenai batas daerah diatur oleh Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 karena sudah tidak relevan dengan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintah saat ini. Perbedaan kedua undang-undang tersebut salah satunya mengatur mengenai garis pantai yang digunakan sebagai acuan penarikan garis batas. Pada undang-undang yang lama, acuan penarikan garis batas berdasarkan air surut terendah (*Low Water*), sedangkan pada aturan perundang-undangan yang baru mengacu pada batas pasang air laut tertinggi (*High Water*). Dari perubahan kebijakan tersebut maka terjadi perbedaan garis dasar yang berdampak pada tata cara penarikan garis pantai dimana jarak antara dua garis tersebut dipengaruhi oleh selisih air terendah dengan tertinggi yang berdampak pada luas wilayah pengelolaan laut (Luhur, Sumaryo. 2021.). Tujuan pemekaran daerah itu sendiri pada dasarnya untuk mewujudkan roda penyelenggaraan pemerintahan, kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik serta meningkatkan daya saing daerah. Sejatinya, tujuan utama pemekaran daerah adalah untuk mendorong penyelesaian masalah kesejahteraan masyarakat dan aspek pelayanan publik. Penegasan batas daerah di laut sebagaimana dimaksud merupakan penentuan titik-titik batas kewenangan pengelolaan sumber daya di laut untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan perundang-undangan. Pentingnya penegasan batas wilayah untuk otonomi daerah karena pengelolaan aset wilayah DKI Jakarta dan Provinsi Banten dalam konteks menentukan kewenangan suatu daerah sebagai dasar pembentuk daerah, sehingga tidak akan terjadi ketidakjelasan garis batas yang dapat memicu adanya konflik antar daerah sehingga dapat mengancam keamanan negara.

Untuk mencari solusi terhadap konflik ini diperlukan suatu keputusan dari pihak yang berwenang dalam mengambil

keputusan untuk menetapkan tujuan, membuat kebijakan dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki sehingga strategi yang sudah diformulasikan dapat dilaksanakan. Pengimplementasian strategi memiliki maksud memobilisasi stakeholder daerah pemekaran yaitu pemerintah DKI Jakarta dan Provinsi Banten dan pemerintah pusat yaitu Kementerian dalam negeri untuk menterjemahkan strategi yang sudah diformulasikan menjadi aksi.

Mengimplementasikan tujuan pembentukan Daerah Administratif Kepulauan Seribu terhadap batas daerah salahsatunya merupakan memberikan kewenangan pengelolaan sumberdaya di laut untuk Kepulauan Seribu, batas daerah dilakukan pada rangkaian titik-titik koordinat yang diukur dari garis pantai. Garis pantai dan rangkaian titik-titik koordinat ini selanjutnya dituangkan ke dalam peta batas kewenangan pengelolaan wilayah laut daerah (Peraturan Mendagri No 141 Th 2017). Penegasan batas daerah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 76 Tahun 2012 yang direvisi dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017. Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai.

Salah satu aspek adalah konflik keruangan. Dalam tataran Negara, batas wilayah territorial Negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya. Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran daerah. Garis batas menunjukkan kedaulatan dan hak berdaulat dalam lingkup tugas dan kewajiban yang diatur dalam undang undang. Tuntutan ini sejalan dengan posisi sentral negara sebagai penyedia keamanan, makna keamanan tidak lagi hanya berkuat pada ancaman militer saja, namun juga sudah mengarah pada ancaman dan kerawanan karena konflik yang timbul di daerah. Dengan adanya konflik antar daerah karena batas wilayah yang

berkembang menjadi konflik sosial dan mengancam kesatuan dan persatuan bangsa, sistem keamanan nasional Indonesia terancam dengan kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa.

Sebagai bentuk respon terhadap potensi terjadinya sengketa batas antara daerah provinsi, kabupaten/kota, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang mekanisme penyelesaian melalui Gubernur dan Menteri dalam Negeri. Berdasarkan pasal 370 ayat (1) jika terjadi sengketa perbatasan daerah otonom di dalam satu provinsi maka penyelesaiannya di fasilitasi oleh gubernur. Sedangkan jika perselisihan antara pemerintahan provinsi dengan provinsi, dan provinsi dengan daerah, maka penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri dalam Negeri dan keputusannya bersifat final. Seperti konflik perbatasan dalam negeri lainnya, kasus Kepulauan Seribu ini juga karena alasan ekonomi dimana kepulauan tersebut dapat dieksploitasi untuk kepentingan dunia usaha yang tentunya diharapkan akan meningkatkan pendapatan asli daerah. Pentingnya garis batas wilayah yang jelas dari segi hukum dan teknis, sebagai batas sistem wilayah pembangunan, disamping dapat mengurangi potensi konflik juga dapat digunakan sebagai alat ukur kinerja kepala daerah dalam mengembangkan daerahnya. Penilaian keberhasilan kepala daerah dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan indikator kualitas lingkungan, penggunaan tanah, ketersediaan data dasar yang lengkap, baik data spasial maupun data non-spasial maupun pencapaian peningkatan indikator ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan. Ancaman karena sengketa daerah pada keamanan nasional adalah kemampuan pemerintah untuk mengeksploitasi hubungan antara keamanan pemerintah dan negara yang dapat dilakukan sebagai upaya meningkatkan posisi di tataran pemerintahan dalam negeri.

Penentuan segmen batas ini jika sudah disetujui oleh kedua belah pihak atau lebih

dalam konflik ini adalah Kepulauan Seribu dan Provinsi Banten, jika sudah dikeluarkan regulasi oleh Menteri Dalam Negeri dianggap sudah final dan berketetapan hukum yang pasti. Jika masalah konflik batas wilayah perairan tersebut tidak diselesaikan secara prosedur-prosedur yang sudah ditentukan, dikhawatirkan berpotensi untuk terjadinya suatu konflik tapal batas yang berkepanjangan.

Pemerintah perlu mengevaluasi penentuan batas wilayah daerah pemekaran agar tidak terjadi konflik yang mengancam keamanan nasional. Evaluasi memiliki tiga aktifitas yang fundamental, yaitu mereview faktor-faktor internal dan eksternal yang menjadi dasar untuk strategi yang dilakukan saat ini, mengukur performa dan mengambil langkah korektif. Para pemangku kebijakan sangat penting mengetahui ketika ada strategi yang sudah diformulasikan tidak berjalan dengan baik. Adanya kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah di suatu daerah dari hasil penegasan batas yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dengan produk Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hal inilah yang kemudian harus dimuat di dalam suatu peta sebagai suatu titik koordinat batas daerah. Peta batas daerah kemudian dilanjutkan sebagai titik koordinat yang tercantum dalam lampiran undang-undang. Penentuan titik koordinat merupakan salah satu syarat penentuan segmen batas daerah yang mencakup batas wilayah darat dan laut serta batas antarnegara.

Kementerian Dalam Negeri mempercepat penyelesaian masalah batas antardaerah dengan memberikan kewajiban kepada Gubernur daerah konflik. Hal ini dikarenakan dampak sengketa batas daerah bukan saja menghambat penyelenggaraan pemerintahan dan pemanfaatan sumber daya alam, melainkan juga menimbulkan konflik sosial di daerah perbatasan. Oleh karena wewenang tersebut merupakan wewenang Pemerintah Pusat, maka implikasinya adalah Pemerintah Pusat memberikan pendanaan kepada pihak-

pihak yang menerima wewenang dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut. Pemerintah pusat, pemerintah lokal yaitu Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten dengan struktur organisasi lokal saling berinteraksi agar dapat berkolaborasi membangun kekuatan wilayahnya masing-masing. Kehadiran negara yang direpresentasikan melalui kerjasama pemerintah lokal dengan organisasi masyarakat lokal dan pemimpin lokal. Namun, perlu digarisbawahi bahwa implementasi kebijakan, program, dan aturan tersebut sangat bergantung pada yang melaksanakannya yang langsung mengeksekusi kebijakan, program, dan aturan tersebut dalam bentuk tindakan. Implementasi di lapangan seringkali dimodifikasi sesuai dengan tuntutan faktual di daerah dengan dinamika, tantangan, dan kepentingan yang berbeda.

Perkembangan potensi ancaman terhadap keamanan negara makin beragam, Indonesia perlu menata kembali kekuatannya. UU Nomor 23 Tahun 2019 Pasal 72 Ayat 1 tentang sumber daya nasional untuk pertahanan negara menjelaskan Sumber Daya Alam, Sumber Daya Buatan, serta Sarana dan Prasarana Nasional milik Pemerintah dan pemerintah daerah adalah Sumber Daya Alam, sumber Daya Buatan, serta sarana dan Prasarana Nasional milik Pemerintah yang pengelolaan sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah, baik itu berupa badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah. Dalam konteks pemekaran daerah penetapan garis batas sudah dituangkan dalam UU tentang pembentukan suatu daerah. Namun yang menjadi persoalan penentuan garis batas yang telah dituangkan dalam bentuk UU dalam implementasinya dilapangan masih memunculkan penafsiran dari masing-masing daerah yang berdampak seperti perbedaan pandangan terhadap peraturan lama dengan peraturan yang telah direvisi pemerintah. Perbedaan penafsiran dari masing-masing pihak inilah yang menjadi

awal terjadinya sengketa perbatasan antar daerah. Kekaburan batas daerah juga dapat menimbulkan dampak negatif yang lebih luas lagi dari sekedar potensi konflik antar daerah karena potensi strategis dan ekonomis suatu bagian wilayah, seperti dampak pada kehidupan sosial dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan bahkan mungkin juga menimbulkan dampak politis khususnya di daerah-daerah perbatasan.

Usaha menjaga keamanan negara dengan terciptanya rasa damai di setiap daerah tanpa adanya konflik yang dapat menimbulkan perpecahan dan mengancam disintegrasi bangsa, dengan sengketa perbatasan di dalam negara yang terjadi di daerah pemekaran Kepulauan Seribu menjadi tantangan bagi bangsa untuk mencari jalan keluarnya agar dapat di contoh bagi daerah lain yang bersengketa, karena sengketa ini dapat terjadi di setiap daerah karena perbedaan pandangan terhadap batas wilayah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pemekaran daerah Kepulauan Seribu tidak dapat dilepaskan dari persoalan menarik garis batas wilayah. Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Melihat besarnya potensi sumber daya laut yang dimiliki, maka peranan batas pengelolaan wilayah laut Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta pun menjadi sangat penting agar pemerintah dapat mengelola dan memanfaatkan sumber daya laut yang ada secara optimal. Konflik Batas wilayah kepulauan seribu dengan provinsi banten dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Permasalahan ini semakin mencuat dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 yang mengukuhkan Kepulauan Seribu sebagai kabupaten administratif di bawah Provinsi DKI Jakarta. Sebab Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menggunakan Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum dalam menentukan wilayah administratif daerahnya, dalam konflik ini digunakan Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 yang direvisi dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang pengukuran batas daerah. Pada peraturan tersebut terdapat delapan ketentuan pengukuran batas di laut dengan kondisi karakteristik wilayah yang berbeda, pentingnya penegasan batas wilayah untuk otonomi daerah terhadap pengelolaan suatu daerah dalam konteks menentukan kewenangan daerah sebagai dasar pembentuk daerah tersebut sehingga tidak akan terjadi ketidakjelasan garis batas yang dapat memicu adanya konflik antar daerah. Penilaian keberhasilan kepala daerah dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan indikator kualitas lingkungan, penggunaan tanah, ketersediaan data dasar yang lengkap, baik data spasial maupun data non-spasial maupun pencapaian peningkatan indikator ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan. Ancaman karena sengketa daerah pada keamanan nasional adalah kemampuan pemerintah untuk mengeksploitasi hubungan antara keamanan pemerintah dan negara yang dapat dilakukan sebagai upaya meningkatkan posisi di tataran pemerintahan dalam negeri.

Saran

Pemerintah Pusat seharusnya memberikan bantuan tenaga ahli dan peralatan yang memadai kepada provinsi dan kabupaten/kota yang bersengketa sehingga tujuan untuk mempercepat penegasan batas daerah secara efektif dan efisien dapat diterima para pihak, dapat tercapai. Perlu penelitian lebih lanjut mengenai regulasi atau aturan yang cepat berubah dan terjadi revisi khususnya yang diterapkan oleh pemerintah daerah sebagai sebuah solusi konflik, karena ada kalanya penyelesaian masalah hampir selesai

namun dengan adanya regulasi yang baru persoalan menjadi konflik kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Surya. 2018. Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *JIAGANIS*, Volume 3 Nomor 1, Tahun 2018.
- Arifin, A., Awaluddin, M & Amarrohman, FJ..2020. Analisis Pengaruh Perubahan Garis Pantai Terhadap Batas Pengelolaan Wilayah Laut Daerah Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Geodesi Undip*, Volume 9, Nomor 1, Tahun 2020.
- Arifin, Saru. 2016. Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 23 JULI 2016*: 439 - 460
- Astuti, E. D. T., Sabri, L. M., & Awwaluddin, M. (2021). Analisis Penentuan Batas Pengelolaan Wilayah Laut Provinsi Berciri Kepulauan dari Citra Sentinel-1a (Studi Kasus: Provinsi Kep. Bangka Belitung). *Jurnal Geodesi Undip*, 10(2), 69-77.
- Badan Informasi Geospasial. Melalui: <http://big.go.id/berita-surta/show/indonesiadaftarkan-16-056-pulau-bernama-danberkoordinat-ke-pbb> . (2017)
- BPS Provinsi DKI Jakarta. 2018. Statistik Daerah Provinsi DKI Jakarta 2018. Jakarta.
- Fauzi, Awaluddin, Bambang & Aisyah. 2020. Analisis keberadaan kepulauan seribu terhadap batas pengelolaan laut provinsi DKI Jakarta.
- Harry, Setya. 2021. Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Dharmasiswa: Vol. 1. Article 33*.
- Heryawan, 2018. Studi Kasus Sengketa Batas Wilayah Laut Antara Provinsi Banten dan DKI Jakarta: Tinjauan

- Pelaksanaan UU No 3 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Karlina, W. R., & Viana, A. S. (2020). Pengaruh Naiknya Permukaan Air Laut terhadap Perubahan Garis Pangkal Pantai Akibat Perubahan Iklim. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(2), 757-586.
- Khomsin, Cheri, B., Guruh, D & Prakoso, W. 2021. Analisa Penentuan Zona Pengelolaan Wilayah Laut Provinsi Nusa Tenggara Timur Berdasarkan Ruu Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan. Prosiding FIT ISI Volume 1, Tahun 2021.
- Luhur, Sumaryo. 2021. *Analysis of The Effect of Vertical Datum on The Amendment Law Number 32 of 2004 Become Law Number 23 of 2014 on Sea Boundary*. JGISE.
- Ni Luh, Getar & Kania. 2020. Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Permasalahan Kerawanan Sosial Di Wilayah Perbatasan Darat Indonesia. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Jilid 21, Nomor 1, April 2020, 44-62
- Prasetyo, Haris H. & Khomsin. 2020. Delimitasi Batas Pengelolaan Laut Menurut Permendagri 141 Tahun 2017 (Studi Kasus: Provinsi Maluku Utara). *Jurnal Geoid: Volume 16, Nomor 1, Tahun 2020 (ISSN:2442-3998)*.
- Ratnawati, Tri. 2010. Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah dalam Memasuki Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah: Evaluasi dan Prospek. *Jurnal Ilmu Politik, AIPI Kerjasama Pustaka Pelajar, Edisi, 21, 2010*.
- Sahyana, Yana. 2019. Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi. *Jurnal Konstituen VOL. 1 NO. 1, JANUARI 2019 : 45 – 58*.
- Satyawan, Arif & Yoppie. 2018. Ekonomi Politik Konflik Agraria Pulau Kecil (Studi Kasus di Pulau Pari, Kepulauan Seribu, DKI Jakarta). Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan (PKSPL)-LPPM IPB
- Sumaryo, Luhur. 2021. Analisis Pengaruh Datum Vertikal Akibat Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Penetapan Batas Wilayah Laut. *JGISE Volume 4 Nomor 2, Tahun 2021*
- United Nations Convension on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982.
- Peraturan:**
 UUD Republik Indonesia Tahun 1945
 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2001 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah
 Kementerian Dalam Negeri. 2012. “Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah”. Jakarta
 Republik Indonesia. 2014. “Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”. Lembaran Negara RI Tahun 2014, No. 244. Sekretarian Negara. Jakarta.
 Kementerian Dalam Negeri. 2017. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 141 Tahun 2017 Tentang Penegasan Batas Daerah.
 UU Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara