



## Sengketa Tapal Batas Antar Daerah Otonom di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Riau

Mahmuzar

Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Sultan Syarif Kasim Riau  
Jln. H.R. Soebrantas No. 155 KM 15 Simpang Baru Pekanbaru Riau 28293  
[muzar244@gmail.com](mailto:muzar244@gmail.com)

*Received:* 2 Maret 2018; *Accepted:* 25 Juni 2018; *Published:* 5 Nopember 2018

DOI: 10.20885/iustum.vol25.iss2.art10

### Abstract

*This study aimed to find out about the causes of boundary disputes between autonomous regions in Indonesia, especially in Riau Province, and the procedures for the settlement. This was a socio-legal research, i.e. analyzing the law that exists in a community. This study used both primary and secondary legal materials, obtained through field surveys, library research, and interviews with key informants. The results of this study showed that the boundary disputes between autonomous regions in Indonesia, especially in Riau Province, are caused by: First, the boundary markers are located far from each other; Second, there is custody of government and citizenship administrative services; Third, the interests of capital owners and; Fourth, political interests. The settlement of the boundary disputes between autonomous regions in Indonesia, especially in Riau Province, is through the decision of the state officials/administrative authorities and court decisions i.e.: decision of the State Administrative Court and the Constitutional Court*

*Keywords:* Autonomous regions; Indonesia; conflicts; boundary

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau dan tata cara penyelesaiannya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis yakni meneliti hukum yang hidup dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, diperoleh melalui survey lapangan, studi pustaka dan wawancara dengan informan kunci. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau disebabkan karena; *Pertama* penanda tapal batas wilayah sangat berjauhan; *Kedua*, adanya penitipan administrasi pemerintahan dan kependudukan; *Ketiga*, kepentingan pemilik modal dan; *Keempat*, kepentingan politik. Penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khusus di Propinsi Riau dilakukan melalui keputusan pejabat/badan tata usaha negara berwenang dan putusan pengadilan yakni; putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Kata-kata Kunci: Daerah otonom; Indonesi; konflik; tapal batas

## Pendahuluan

Kebijakan desentralisasi yang dibuat Pemerintah melalui Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014, memberikan otonomi pada daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kemampuan masing-masing daerah. Kebijakan desentralisasi tersebut memicu semangat daerah yang ada di Indonesia untuk melakukan pemekaran wilayah, baik provinsi maupun kabupaten/kota karena kebijakan desentralisasi disertai dengan penyerahan sejumlah uang (pendapatan negara) oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai pelaksanaan urusan rumah tangga daerah otonom bersangkutan. Semangat pemekaran daerah ini disambut baik oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sehingga melahirkan daerah otonom baru yang jumlahnya jauh lebih banyak dari sebelumnya. Sebelum adanya kebijakan desentralisasi, jumlah provinsi di NKRI 27 buah. Setelah pemekaran menjadi 34 provinsi. Begitu juga dengan kabupaten/kota, sebelumnya berjumlah 293 kabupaten/kota, sekarang menjadi 514 buah kabupaten/kota<sup>1</sup>.

Pemekaran daerah di NKRI dilatarbelakangi banyak faktor; (1) untuk mendekatkan simpul pelayanan publik pada masyarakat, (2) luasnya wilayah induk sehingga masyarakat membutuhkan biaya besar dan waktu cukup lama untuk mendapatkan akses layanan publik, (3) sebagian masyarakat daerah tertentu merasa diperlakukan tidak adil oleh elit yang berasal dari wilayah induk, baik dari aspek pembagian dana pembangunan, pendidikan, ekonomi, penyerapan tenaga kerja dan kedudukan di pemerintahan,<sup>2</sup> dan (4) adanya segelintir elit yang kehilangan jabatan dan pendapatan di daerah induk, mereka memotori pemekaran suatu daerah guna mendapatkan kembali jabatan publik yang diinginkan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> "Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan", <http://www.kemendagri.go.id/pages/data-wilayah>, diakses tanggal 10 Maret 2018.

<sup>2</sup> Lalu Ahmad Rahmad, "Studi Kebijakan Penanganan Konflik Batas Daerah dalam Era Otonomi Daerah", artikel dalam *Jurnal GaneCSwara*, No. 2 Vol. 9, September 2015. hlm. 12.

<sup>3</sup> Trevina Dumanauw, "Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Bitung", artikel dalam *Jurnal Lex Administratum* No. 1 Vol. I Jan-Mar 2013. hlm. 125.

Pemekaran daerah di Indonesia menimbulkan banyak masalah, salah satu di antaranya adalah tidak pastinya tapal batas suatu wilayah provinsi atau kabupaten/kota dengan daerah otonom tetangga, sehingga seringkali menjadi sengketa serius. Menurut Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri Kabinet Pembangunan Jilid II, di Indonesia terdapat 703 batas daerah yang bermasalah,<sup>4</sup> dan yang menimbulkan sengketa antar daerah otonom yang satu dengan daerah otonom yang lain berjumlah 72 buah,<sup>5</sup> termasuk di Provinsi Riau.

Provinsi Riau dipilih menjadi obyek kajian penelitian ini karena dari 12 kabupaten/kota yang ada, mayoritas memiliki masalah (sengketa) tapal batas wilayah dengan daerah otonom tetangga,<sup>6</sup> seperti antara Kab. Kampar dan Kab. Rokan Hulu (Rohul) memperebutkan 5 Desa yakni; Desa Rimba Makmur, Rimba Jaya, Tanah Jaya, Tanah Datar dan Muara Intan,<sup>7</sup> antara Kota Pekanbaru dan Kab. Kampar di Desa Tarai Bangun, antara Kab. Indragiri Hulu (Inhu) dan Indragiri Hilir (Inhil) di Desa Pancur,<sup>8</sup> antara Kota Dumai dan Kab. Bengkalis di kawasan Bukit Selinsing dan Bukit Kapur,<sup>9</sup> antara Kota Dumai dan Kab. Rohil di Kelurahan (Kel) Batu Teritif dan Desa Sinaboi serta Sinaboi Darussalam, antara Kab. Pelalawan dan Kab. Inhu di Desa Redang Seko dan Desa Ukui.<sup>10</sup>

Persoalan sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom ini harus segera diselesaikan, tidak boleh dibiarkan berlarut-larut karena dapat menimbulkan persoalan lebih rumit lagi di kemudian hari. Untuk keperluan itu, Presiden RI telah memberikan kewenangan kepada Mendagri untuk menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar provinsi, dan kepada Gubernur untuk menyelesaikan sengketa

---

<sup>4</sup> “703 Batas Daerah Masih Bermasalah”, *Kompas*, 10 Oktober 2014.

<sup>5</sup> Keputusan DPD RI No. 52/DPD RI/III/2012-2013 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Perbatasan Antar Daerah Berdasarkan UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, hlm. 212.

<sup>6</sup> Kabupaten/Kota yang memiliki masalah konflik tapal batas wilayah di Provinsi Riau yakni; Kampar, Inhu, Inhil, Rohul, Rohil, Pekanbaru, Dumai, Bengkalis dan Pelalawan. Sedangkan yang tidak memiliki masalah konflik tapal batas yakni Siak, Meranti dan Kuantan Singingi.

<sup>7</sup> “Selesaikan Konflik 5 Desa di Kampar dan Rohul, Dokumen Pendukung Disiapkan”, <https://www.goriau.com>, diakses tanggal 10 Januari 2018.

<sup>8</sup> “Tapal Batas Kampar-Pekanbaru Bisa Jadi Konflik Pilkada”, <http://www.riau.com>, diakses tanggal 27 Maret 2017.

<sup>9</sup> “Konflik Tapal Batas Pesisir Riau, Antara Dumai, Bengkalis, Rohil dan Siak”, <http://www.radiomelodypersfm.com>, diakses tanggal 21 Maret 2017.

<sup>10</sup> Mahmuzar dan Candra Jhon Asmara, “*Konflik Perebutan Pulau Berbala Antara Provinsi Jambi dan Provinsi Kepulauan Riau*”, Laporan Penelitian, LPPM UIN Suska, Pekanbaru, 2017, hlm. 3.

tapal batas wilayah antar daerah kabupaten/kota dalam provinsi.<sup>11</sup> Namun, sampai saat ini persoalan sengketa tapal batas wilayah, termasuk di Provinsi Riau tidak pernah usai, bahkan volumenya cenderung meningkat dari waktu ke waktu, dan sampai ke Pengadilan seperti yang terjadi antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul dalam perebutan (konflik) 5 desa di atas. Oleh karena itu, penulis memandang persoalan ini sangat urgen untuk dikaji sehingga dapat dicarikan solusinya di kemudian hari.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada dua pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini yaitu; *pertama*, apa faktor penyebab terjadinya sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau? *Kedua*, bagaimanakah penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah; *pertama* untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau, *Kedua*, mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis yakni meneliti hukum yang hidup dalam masyarakat, termasuk efektifitas peraturan perundang-undangan, vonis pengadilan dan keputusan tata usaha negara (KTUN).<sup>12</sup> Oleh karena itu, kajian ini memerlukan data primer berupa penyebab terjadinya sengketa tapal batas wilayah dan mekanisme penyelesaiannya, yang diperoleh

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 91 ayat (3) huruf c UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Lihat pula Pasal 25 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

<sup>12</sup> Bagir Manan, "Penelitian di Bidang Hukum", artikel dalam *Jurnal Hukum Puslitbangkeum*, Edisi Perdana Vol. 1-1999. hlm.4. Lihat juga Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

melalui survey lapangan dan wawancara dengan informen kunci yakni masyarakat tempatan.

Di samping itu, penelitian ini juga memerlukan data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang diperlukan adalah peraturan perundang-undangan yakni UU Pemerintahan Daerah, UU Pembentukan Kab. Rohul, Rohil dan Kota Dumai, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, KTUN dan vonis pengadilan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa tapal batas wilayah di Indonesia. Sedangkan bahan hukum sekunder yang diperlukan yakni jurnal, buku-buku, laporan penelitian dan laporan lainnya yang relevan dengan obyek penelitian ini. Bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi dokumen dan studi literatur. Setelah data terkumpul, kemudian diklasifikasi, selanjutnya dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif guna memecahkan persoalan yang dikaji.

Untuk keperluan penelitian ini, penulis hanya mengambil sengketa tapal batas wilayah yang terjadi antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul, antara Kota Dumai dan Kab. Rohil sebagai sampel penelitian karena beberapa daerah otonom yang terlibat sengketa ini merupakan daerah otonom baru hasil pemekaran dari kabupaten induknya. Di samping itu, sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di atas, merupakan sengketa paling menonjol dibandingkan sengketa tapal batas wilayah lainnya di Indonesia.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Penyebab Sengketa Tapal Batas Wilayah**

Sengketa tapal batas wilayah di Indonesia pada umumnya terjadi karena; i) perbedaan persepsi terhadap peta lampiran UU pembentukan daerah sebagai akibat ketidakjelasan sketsa peta; ii) inkonsistensi UU pembentukan daerah yang berbatasan; iii) inkonsistensi antara batang tubuh dan peta lampiran UU pembentukan daerah; iv) hubungan emosional masyarakat yang berbeda daerah akibat pemekaran daerah; v) perebutan sumber daya alam guna memenuhi pendapatan asli daerah,<sup>13</sup> yang oleh Patrick Barron disebut sebagai faktor

---

<sup>13</sup> Keputusan DPD RI No. 52/DPD RI/III/2012-2013, *Op. Cit.*, hlm. 209 dan 212.

ekonomi<sup>14</sup> dapat berupa air, tanah, hasil hutan, minyak, gas alam serta mineral.<sup>15</sup> Namun demikian, terdapat perbedaan penyebab terjadinya sengketa tapal batas wilayah karena setiap daerah mempunyai karakter berbeda, misalnya sengketa antar Nagari di Sumatra Barat disebabkan karena adanya perbedaan; i) penafsiran terhadap dasar hukum dan dokumen tapal batas wilayah; ii) penanda tapal batas wilayah, baik yang alami maupun buatan manusia; iii) penetapan dan pengukuran tanda tapal batas wilayah; iv) peta tapal batas wilayah; dan v) pengakuan tapal batas wilayah.<sup>16</sup> Khusus di Provinsi Riau, sengketa tapal batas wilayah antar kabupaten/kota disebabkan faktor berikut ini;

### 1. Penanda Tapal Batas Wilayah Sangat Berjauhan

Penanda tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, baik provinsi maupun kabupaten/kota, termasuk di Provinsi Riau sangat berjauhan. Penanda tapal batas wilayah tersebut pada umumnya berupa batu-batu patok yang dibuat secara resmi dan permanen oleh Pemerintah yang jaraknya satu sama lain yakni 3-5 Km untuk batas daerah provinsi yang mempunyai potensi konflik tinggi, dan 5-10 Km untuk batas daerah provinsi yang kurang atau tidak memiliki potensi konflik. Sedangkan untuk daerah kabupaten/kota dalam provinsi yakni 1-3 Km untuk batas daerah kabupaten/kota yang mempunyai potensi konflik tinggi dan 3-5 Km untuk batas daerah kabupaten/kota yang kurang atau tidak memiliki potensi konflik.<sup>17</sup> Batu-batu patok tersebut tidak disertai dengan titik koordinat yang jelas, bahkan tidak disertai cip yang terhubung langsung dengan setelit. Kondisi batu-batu patok yang demikian, dapat dipindah kapan saja dan ke mana saja oleh oknum yang tidak bertanggung-jawab sehingga tapal batas wilayah bergeser seperti yang terjadi pada tapal batas antara Kota Pekanbaru dan Kab. Kampar di Desa Tarai Bagun. Tujuannya, agar bidang tanah tertentu masuk ke dalam wilayah Kota Pekanbaru, sehingga memiliki harga jual lebih tinggi dibandingkan jika tetap berada di daerah Kab. Kampar.

---

<sup>14</sup> Patrick Barron, dkk, "Understanding Variation in Local Conflict: Evidence and Implication from Indonesia", artikel dalam *Jurnal World Development* No. 3 Vol. 37, 2009, hlm. 702.

<sup>15</sup> United States Institute of Peace, "Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution", artikel dalam *Jurnal United States of Peace*, Washington, DC, First Published 14 September 2007, hlm. 4-5.

<sup>16</sup> Susi Fitria Dewi dkk, "Border Conflict Areas in Indonesia (The Studi on Boundary Conflict in West Sumatra)", artikel dalam *International Journal on Social Science Economics & Art*, No. 3 Vol. 2, 2012, hlm. 15.

<sup>17</sup> Lihat lampiran Permendagri RI No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

Selain itu, sengketa tapal batas wilayah akibat penanda tapal batas wilayah sangat berjauhan juga terjadi antara Kota Dumai dan Kab. Rohil di daerah Senepis, Kel. Batu Teritip, Kota Dumai dan wilayah Kepenghuluan Sinaboi dan Sinaboi Darussalam, Kab. Rohil. Berdasarkan pengamatan lapangan, semestinya batas wilayah yang dibuat antara Kab. Rohil dan Kota Dumai mengikuti batas alam yang sudah ada yakni Sungai Senepis. Namun, ketika Kab. Rohil dan Kota Dumai dibentuk berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999 sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran dari Kab. Bengkalis, batas wilayah antara keduanya tidak mengikuti batas alam berupa Sungai Senepis dimaksud, akan tetapi mengikuti batas Desa Batu Teritip dan Desa Sinaboi yang kala itu masih berbentuk hutan alam, dan tidak terdapat batu-batu patok resmi yang dibuat pemerintah, yang luasnya menurut Ponimin, warga Kel. Batu Teritip kurang lebih 10 Km persegi.<sup>18</sup> Oleh karena itu, sebaiknya pada masa mendatang, jika pemerintah ingin memekarkan daerah otonom tertentu menjadi beberapa daerah otonom baru, sebaiknya pemerintah terlebih dahulu menentukan tapal batas wilayah, disertai dengan tanda tapal batas wilayah yang jelas, dapat berupa jalan, jalan kereta api, saluran irigasi dan patok/pilar pembatas yang tidak terlalu jauh satu sama lain. Kemudian tanda pembatas wilayah tersebut disertai dengan titik koordinat yang pasti. Namun, jika disekitar tapal batas yang diinginkan terdapat batas alam, misalnya sungai, gunung, lembah, danau dan lain-lain, sebaiknya pemerintah mengikuti batas alam yang sudah ada sehingga dapat meminimalisir potensi sengketa di kemudian hari. Hal ini dibenarkan oleh Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah sebagaimana terdapat pada Pasal 1 angka 3; "Batas daerah di darat dapat berupa tanda-tanda alam seperti igir/punggung gunung/pengunungan, median sungai dan/atau unsur buatan di lapangan yang dituangkan dalam bentuk peta.

## **2. Penitipan Administrasi Pemerintahan dan Kependudukan**

Sengketa tapal batas wilayah disebabkan oleh penitipan administrasi pemerintahan dan kependudukan terjadi antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul dalam memperebutkan 5 desa yakni; Desa Tanah Datar, Rimba Jaya, Rimba

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ponimin, Tokoh Masyarakat, Desa Batu Teritif Kota Dumai, 19 November 2014.

Makmur, Muara Intan dan Intan Jaya. Sengketa tersebut berawal ketika Kab. Rohul dibentuk berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999. Di dalam UU itu tidak dijelaskan status 5 desa di atas, apakah masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Kampar sebagai kabupaten induk atau masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Rohul sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran. Sebelum Kab. Kampar dimekarkan menjadi Kab. Rohul dan Kab. Pelalawan, status 5 desa tersebut sejak 1990/1991 merupakan desa transmigrasi yang masuk ke dalam wilayah administrasi Kecamatan (Kec) Siak Hulu, Kab. Kampar.<sup>19</sup> Namun, karena jarak 5 desa tersebut sangat jauh (kuang lebih 120 Km) dari pusat Kec. Siak Hulu yang berada di Teratak Buluh maka pada 1996, semua urusan pemerintahan dan administrasi kependudukan warga 5 desa di atas dititipkan oleh Departemen Transmigrasi RI pada Kec. Kunto Darussalam Kab. Kampar<sup>20</sup> yang hanya berjarak kurang lebih 17 Km dari 5 desa di atas. Tujuannya untuk mendekatkan simpul layanan publik pada masyarakat 5 desa. Kebijakan Departemen Transmigrasi tersebut kemudian dilanjutkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Riau melalui Surat Keputusan Gubernur Daerah Tingkat I Riau Nomor; 443 Tahun 1998.

Namun, setelah Kab. Kampar dimekarkan menjadi Kab. Pelalawan dan Kab. Rohul berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999, Kec. Kunto Darussalam yang sebelumnya adalah bagian dari wilayah administratif Kab. Kampar, sekarang masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Rohul. Walaupun demikian, aparatur Kec. Kuto Darussalam tetap memberikan pelayanan kepada masyarakat 5 desa sebagaimana lazimnya sebelum Kab. Kampar dimekarkan. Kemudian pada tahun 2001 melalui Peraturan Daerah (Perda) Kab. Kampar No. 1 Tahun 2001 tentang Pemekaran Kecamatan Tapung, Kec. Tapung dimekarkan menjadi 3 kecamatan yakni Kec. Tapung, Tapung Hulu dan Tapung Hilir. 5 desa yang sebelumnya dititipkan pada Kec. Kunto Darussalam, kemudian dimasukkan oleh Pemda Kab. Kampar ke dalam wilayah administrasi Kec. Tapung Hulu melalui Perda di atas. Kondisi demikian kemudian memicu terjadinya sengketa (perebutan) 5 desa antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul.

---

<sup>19</sup> Kecamatan Siak Hulu, kemudian dimekarkan menjadi Kecamatan Tapung.

<sup>20</sup> Ekspose Pemerintah Kabupaten Kampar, "Kronologi 5 (Lima) Desa yang Disengketakan oleh Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu", Kampar, 2010, hlm. 2.

Persoalan perebutan 5 desa antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul di atas mestinya tidak perlu terjadi jika Pemda Kab. Kampar bertindak cermat sesuai salah satu asas umum pemerintahan yang baik. Asas bertindak cermat yakni asas yang mengharuskan pemerintah, termasuk pemerintah daerah bertindak secara hati-hati, cermat sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.<sup>21</sup> Hal itu dapat dilakukan oleh Pemda Kab. Kampar dengan cara, administrasi pemerintahan dan kependudukan warga 5 desa yang dititipkan pada Kec. Kunto Darussalam cepat diambil kembali dan menyerahkannya kepada Kec. Tapung karena sebelum Kab. Kampar dimekarkan menjadi Kab. Pelalawan dan Kab. Rohul pada 1999, pada 1995 melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 53 Tahun 1995 Pemerintah terlebih dahulu telah memekarkan Kec. Siak Hulu menjadi 2 kecamatan yakni Kec. Siak Hulu yang pusat pemerintahannya tetap berada di Teratak Buluh dan Kec. Tapung yang pusat pemerintahannya ada di Petapahan. Menurut penulis, mestinya ketika Kec. Tapung sudah terbentuk, semua administrasi pemerintahan dan kependudukan warga 5 desa dipindahkan ke Kec. Tapung yang berjarak kurang lebih 35 Km dari pusat kecamatan. Namun hal itu tidak dilakukan oleh Pemda Kab. Kampar. Pemda Kab. Kampar baru membenahi masalah administrasi pemerintahan dan kependudukan di 5 desa tersebut setelah Kec. Tapung dimekarkan menjadi 3 kecamatan berdasarkan Perda Kab. Kampar No. 1 Tahun 2001.<sup>22</sup> Berdasarkan Perda tersebut, 5 desa di atas dimasukkan oleh Pemda Kab. Kampar ke dalam wilayah administrasi Kec. Tapung Hulu yang pusat pemerintahannya berada di Sinamanenek, yang berjarak kurang lebih 17 Km dari 5 desa yang diperebutkan oleh Kab. Kampar dan Kab. Rohul.

### 3. Kepentingan Pemilik Modal

Sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom diperparah oleh hadirnya pemilik modal di wilayah yang diperebutkan seperti yang terjadi di Kampung Muhur dan Kampung Kaliq Kab. Kutai Barat, Provinsi Kalimantan Timur.<sup>23</sup> Hal itu

---

<sup>21</sup> SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaba Negara*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm., 150

<sup>22</sup> Wawancara dengan Endang Gunawan, Kepala Seksi Pemerintahan Desa Kecamatan Tapung Hulu Kabupaten Kampar, Tapung Hulu, 24 November 2014.

<sup>23</sup> Hendrik Risman, "Upaya Pemerintah Daerah Kab. Kutai Barat dalam Menyelesaikan Konflik Tapal Batas Antar Kampung di Daerah Kabupaten Kutai Barat", artikel dalam *eJurnal Pemerintahan Integratif*, No. 3 Vol. 3, 2015, hlm. 402.

juga terjadi di daerah Senepis, yang terdapat di antara Kel. Batu Teritip, Kota Dumai dan Kepenghuluan Sinaboi dan Sinaboi Darussalam, Kab. Rohil Provinsi Riau.

Di daerah Senepis tersebut terdapat PT. (berinisial) D yang memiliki Hak Penguasaan Hutan yang diberikan Kementerian Kehutanan RI berdasarkan rekomendasi Pemda Kab. Rohil. Berdasarkan survey lapangan dan keterangan masyarakat setempat berinisial P, PT. D membuka hutan dan mengambil kayu hutan alam kurang lebih seluas 80 Km persegi dari arah Senepis menuju arah Sinaboi dan Sinaboi Darussalam. Akibat ketamakannya, PT. D saat ini juga berusaha menguasai lahan (tapal batas) yang diperebutkan oleh Kota Dumai dan Kab. Rohil yang luasnya kurang lebih 10 Km persegi untuk dijadikan lahan perkebunan kelapa sawit.<sup>24</sup> Di samping itu, masyarakat Senepis Kel. Batu Teritip Kec. Sungai Sembilan Kota Dumai, terutama yang menginginkan daerah Senepis menjadi bagian dari wilayah Kota Dumai, tidak dibolehkan oleh PT. D memasuki wilayah perbatasan yang diperebutkan. Setiap masyarakat memasuki wilayah tersebut, mereka ditangkap oleh security PT. D dengan tuduhan memabat hutan negara, dan selanjutnya diserahkan kepada polisi kehutanan (Polhut), baik Polhut Kab. Rohil maupun Polhut Kota Dumai.<sup>25</sup> Artinya, PT. D dalam peristiwa sengketa tapal batas wilayah antara Kota Dumai dan Kab. Rohil sudah memihak kepada salah satu pihak yakni Kab. Rohil. Keberpihakan PT. D tersebut ikut andil memperluas konflik di tengah-tengah masyarakat Senepis.

#### 4. Kepentingan Politik

Sengketa tapal batas wilayah menjadi berkepanjangan karena kepentingan politik terjadi pada sengketa tapal batas wilayah antara Kab. Biak Numfor dan Kab. Supiori Papua. Masing-masing Pemda bersikeras mempertahankan beberapa kampung yang terdapat di Distrik Biak Utara dan Biak Barat karena jumlah penduduknya cukup banyak dan memiliki jumlah suara cukup signifikan pada waktu Pemilu.<sup>26</sup> Kondisi ini juga terjadi pada sengketa tapal batas wilayah antara

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan P, Tokoh Masyarakat, Batu Teritif Kota Dumai, 19 November 2014.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Hamzah Toatubun dkk, "Hukum Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Wilayah Antara Kab. Biak Numfor dan Kab. Supiori Papua", artikel dalam *eJurnal Program Pascasarjana Universitas Hasanudin*, No. 1 Vol 4 Januari 2014, hlm. 6.

Kab. Rohul dan Kab. Kampar dalam memperebutkan Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya. Menurut Endang Gunawan, pada 5 desa tersebut terdapat 6.399 orang yang memiliki hak pilih, baik pada Pemilukada, Pemilu legislatif maupun dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden<sup>27</sup>.

Pada 2005, Gubernur Riau Rusli Zainal melalui Peraturan Gubernur (Pergub) No. 30 Tahun 2005, tertanggal 19 Desember 2005 menetapkan 5 desa di atas masuk ke dalam wilayah administratif Kab. Kampar<sup>28</sup> karena sebagian masyarakat 5 desa waktu itu menuntut ingin bergabung dengan Kab. Kampar. Namun, dibalik penetapan 5 desa tersebut sebagai bagian dari wilayah administrasi Kab. Kampar terdapat tujuan politis yakni menjatuhkan Jeffry Noer, calon Bupati *incumbent* pada Pilkada Kab. Kampar 2006, berpasangan dengan Masnur yang diusung koalisi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrat (PD) dan Partai Bintang Reformasi (PBR) agar tidak terpilih kembali menjadi Bupati Kab. Kampar untuk kedua kalinya karena Rusli Zainal sebagai Gubernur Riau kala itu yang juga Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Golkar Provinsi Riau menjagokan Burhanuddin Husen yang berpasangan dengan Teguh Sahono sebagai calon Bupati Kab. Kampar yang diusung oleh Partai Golkar dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS).<sup>29</sup> Akhirnya pasangan tersebut terpilih menjadi Bupati dan Wakil Bupati Kab. Kampar periode 2006-2011 dalam pilkada yang salah satu lumbung suaranya adalah 5 desa di atas. Akan tetapi, 10 bulan kemudian setelah Burhanuddin Husen dan Teguh Sahono terpilih menjadi Bupati dan Wakil Bupati Kab. Kampar, masyarakat 5 desa kembali mengadakan demonstrasi ke Kantor Gubernur Riau. Mereka menuntut agar Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya ditetapkan menjadi bagian dari wilayah administratif Kab. Rohul. Tuntutan itu kemudian juga dikabulkan oleh Gubernur Riau Rusli Zainal dengan mengeluarkan Pergub No. 24 Tahun 2006, tertanggal 5 Oktober 2006 tentang Pencabutan Pergub

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Endang Gunawan, Kepala Seksi Bidang Pemerintah Kecamatan Tapung Hulu, Kabupaten Kampar, Tapung Hulu, 19 November 2014.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) Peraturan Gubernur Riau Nomor 30 Tahun 2005 tentang Penegasan Status Wilayah Administratif Pemerintahan Desa Intan Jaya, Tanah Datar, Muara Intan, Rimba Jaya dan Rimba Makmur.

<sup>29</sup> "Calon Golkar-PKS Dijagokan di Pilkada Kampar", <https://news.detik.com>, diakses tanggal 13 Maret 2018.

No. 30 Tahun 2005. Penetapan tersebut juga mengandung unsur politis yakni untuk menghadang Ramlan Zas sebagai Calon Bupati Kab. Rohul untuk yang kedua kalinya pada Pilkada Kab. Rohul 2006, berpasangan dengan Syarifudin Nasution yang diusung oleh PDIP, PBB dan PBR karena Gubernur Riau Rusli Zainal kala itu yang menjabat sebagai Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Riau mendukung Achmad-Sukiman sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati Kab. Rohul yang diusung oleh Partai Golkar,<sup>30</sup> dan akhirnya pasangan Achmad-Sukiman berhasil memenangkan Pilkada langsung Kab. Rohul pada 2006.

Penetapan 5 desa di atas menjadi bagian dari wilayah administratif Kab. Rohul diperkuat oleh Surat Mendagri No. 135.6/824/SJ, tertanggal 2 Maret 2010 yang menegaskan status Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Rohul. Namun, keputusan Mendagri ini juga memiliki tujuan politis yakni untuk mendapatkan suara pemilih pada Pilkada Kab. Rohul 2011 dalam rangka memenangkan Achmad sebagai Bupati *incumbent* untuk yang kedua kalinya, berpasangan dengan Hafith Syukri yang diusung koalisi PD, PKS, PBR, PPP dan PKNU.<sup>31</sup>

Keputusan Mendagri tersebut ditolak oleh sebagian masyarakat 5 desa yang pro pada Kab. Kampar dengan cara mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta. Setelah melalui sidang cukup alot dan panjang, PTUN Jakarta melalui Putusannya No. 65/G/2010/PTUN-JKT, tertanggal 11 November 2011 tidak mengabulkan tuntutan masyarakat 5 desa yang pro pada Kab. Kampar. Putusan PTUN Jakarta tersebut kemudian diperkuat oleh Putusan PTTUN Jakarta No. 17/B/2011/PT.TUN.JKT, tertanggal 2 Agustus 2011 pada tingkat banding. Namun kemudian, Putusan PTUN dan PTTUN Jakarta tersebut dibatalkan oleh MA berdasarkan Putusan No. 395 K/TUN/2011, setelah MA mengadili sendiri kasus perebutan 5 desa tersebut sehingga Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya kembali menjadi bagian

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Indra Ramos, mantan anggota KPUD Kab. Rohul, Pekanbaru, 12 Maret 2018.

<sup>31</sup> *Ibid.* Perlu diketahui pada masa itu Achmad tidak lagi kader Partai Golkar, beliau pindah ke Partai Demokrat dan menjadi Ketua DPD Partai Demokrat Kab. Rohul, sementara Mendagri Gamawan Fauzi juga berasal dari Partai Demokrat.

wilayah administratif Kab. Kampar.<sup>32</sup> Putusan MA tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Namun Bupati Kab. Rohul memandang persoalan ini belum tuntas karena UU No. 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kab. Rohul belum direvisi sehingga perebutan 5 desa di atas berlanjut pada Pemilu 2014 hingga saat ini.

Pada Pemilu 2014, baik Bupati Kampar Jefry Noer maupun Bupati Rohul Achmad, sama-sama mempunyai kepentingan politik memperebutkan suara pemilih di 5 desa tersebut yakni untuk memenangkan istrinya masing-masing sebagai calon anggota DPRD Provinsi Riau periode 2014-2019.<sup>33</sup> Dengan demikian terlihat bahwa penyebab sengketa tapal batas antar daerah otonom di Indonesia, khususnya antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul dalam merebutkan 5 desa karena politik lebih determinan atas hukum. Hukum dalam kasus ini merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik para elit yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing satu sama lain,<sup>34</sup> khususnya antara Mendagri, Gubernur Riau, Bupati Kampar, Bupati Rohul dan istri-istri mereka. Menurut hemat penulis, jika sengketa tapal batas daerah di Indonesia, khususnya antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul murni dilihat dari aspek hukum dan administrasi pemerintahan atau dengan kata lain hukum dibuat lebih determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada hukum<sup>35</sup> maka persoalan sengketa tapal batas daerah tidak akan berlarut-larut.

### **Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Wilayah**

Berdasarkan teori penyelesai sengketa, terdapat beberapa cara dalam menyelesaikan sengketa di antaranya yakni mediasi, konsiliasi, arbitrase dan litigasi (pengadilan).

1. Mediasi, yaitu proses penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga atas keinginan para pihak yang sengketa namun hanya bersifat pasif. Pihak ketiga tidak berwenang memutus perselisihan. Mediator hanya berfungsi sebagai

---

<sup>32</sup> “Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 395 K/TUN/2011”, <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 26 November 2017.

<sup>33</sup> Eva Juliana, istri Bupati Kampar Jefry Noer, calon anggota DPRD Provinsi Riau dari Partai Demokrat daerah pemilihan Kab. Kampar. Selanjutnya Magdalisni, istri Bupati Rohul, calon anggota DPRD Provinsi Riau dari Partai Demokrat daerah pemilihan Kab. Rohul.

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm., 8.

<sup>35</sup> *Ibid*

penyambung lidah para pihak yang terlibat sengketa, dan apabila para pihak sudah menemuai kesepakatan maka para pihak harus tunduk dengan kesepakatan yang diambil dalam mediasi.<sup>36</sup>

2. Konsiliasi, adalah proses penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga, yang sudah terbukti ahli atau profesional. Konsiliator berkewajiban menyampaikan pandangannya mengenai duduk persoalan, cara penyelesaiannya, keuntungan dan kerugian para pihak, serta akibat hukumnya. Konsiliator tidak berhak membuat keputusan untuk dan atas nama para pihak. Dalam proses konsiliasi, keputusan diambil sepenuhnya oleh para pihak yang sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan bersama di antara mereka.<sup>37</sup>
3. Arbitrase, yakni suatu bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan satu orang atau lebih hakim swasta yang disebut dengan arbiter. Arbiter berperan aktif seperti hakim di pengadilan. Arbiter berkewajiban memutus sengketa yang disampaikan kepadanya secara profesional, tidak memihak, menurut kesepakatan yang telah diambil oleh para pihak yang bersengketa pada satu sisi dan arbiter itu sendiri pada pihak lain. Arbiter harus independen dalam segala hal.<sup>38</sup>
4. Litigasi, merupakan proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap pihak yang dianggap menimbulkan kerugian.<sup>39</sup> Penyelesaian sengketa melalui pengadilan ini semestinya diambil sebagai jalan terakhir jika cara-cara lain gagal dilaksanakan karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan akan ada pihak yang menang dan pihak yang kalah. Pihak yang menang akan merasa senang, sedangkan pihak yang kalah tidak serta merta menerima kekalahannya yang kadang-kadang berujung pada banding dan kasasi ke pengadilan yang lebih tinggi sehingga proses penyelesaian sengketa menjadi berlarut-larut.

---

<sup>36</sup> Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm., 12.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 20-21.

Dari empat macam cara menyelesaikan sengketa di atas, penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau dilakukan dengan cara yang keempat yakni melalui litigasi/pengadilan. Di samping itu, terdapat cara lain yakni melalui keputusan tata usaha negara (KTUN) yang selanjutnya dibahas satu persatu di bawah ini.

### **1. Melalui Keputusan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara**

KTUN adalah penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat/badan tata usaha negara (TUN) berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkrit, individual dan final.<sup>40</sup> Berdasarkan definisi tersebut maka KTUN, termasuk dalam penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia harus dibuat oleh pejabat/badan TUN berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertanyaannya, siapa atau badan TUN mana yang berwenang menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, termasuk antar kabupaten/kota di Provinsi Riau? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus mengacu pada Pasal 91 ayat (3) huruf c UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan; “dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi. Untuk lebih jelasnya, dapat pula dilihat Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Pasal 25 ayat (2) Permendagri tersebut menyatakan; perselisihan tapal batas wilayah antar daerah otonom kabupaten/kota dalam provinsi diselesaikan oleh Gubernur. Selanjutnya ayat (3) Permendagri yang sama menyebutkan, penyelesaian perselisihan tapal batas daerah antar provinsi, antara provinsi dengan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah dan Permendagri di atas terlihat bahwa penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom kabupaten/kota dalam satu provinsi, termasuk di Provinsi Riau dilakukan oleh

---

<sup>40</sup> Lihat Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah dan keputusannya bersifat final.<sup>41</sup> Di Provinsi Riau sebagaimana disebutkan sebelumnya, terdapat beberapa daerah otonom kabupaten/kota yang berselisih (bersengketa) dalam menentukan tapal batas wilayahnya dengan daerah otonom tetangga, misalnya antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul dalam memperebutkan 5 desa, antara Kab. Rohil dan Kota Dumai, antara Kab. Inhu dan Kab. Inhil dan antara Kota Dumai dan Kab. Bengkalis. Pertanyaannya, apakah Gubernur Riau sebagai pejabat/badan TUN yang berwenang menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom kabupaten/kota di daerahnya, pernah mengeluarkan KTUN dalam menyelesaikan sengketa tapal batas antar daerah kabupaten/kota di atas.

Berdasarkan data yang diperoleh, Gubernur Riau pernah mengeluarkan KTUN dalam menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Provinsi Riau, misalnya dalam kasus penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul dalam kasus perebutan 5 desa, antara Kab. Inhu dan Kab. Inhil juga memperebutkan 5 desa. Namun sayangnya, Keputusan Gubernur Riau tersebut tidak bersifat final sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) Permendagri No. 76 Tahun 2012 dan Pasal 198 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang waktu itu berlaku<sup>42</sup> karena Keputusan Gubernur Riau tersebut sering berubah-ubah dan lebih lanjut ditetapkan pula dengan Keputusan Mendagri. Dalam kasus perebutan 5 desa antara Kab. Kampar dan Kab. Rohul, Gubernur Riau pada tahun 2005 mengeluarkan Pergub No. 30 Tahun 2005 yang menetapkan 5 desa menjadi bagian dari wilayah administratif Kab. Kampar. Kemudian Pergub tersebut dicabut kembali berdasarkan Pergub No. 24 Tahun 2006 yang menetapkan 5 desa menjadi bagian dari wilayah administratif Kab. Rohul. Selanjutnya, dalam kasus penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antara Kab. Inhu dan Kab. Inhil, Gubernur Riau mengeluarkan Pergub No. 28 Tahun 2005 tentang Penetapan Tapal Batas Kab. Inhu dan Kab. Inhil di titik Kilometer 17 Jalan Raya Rengat-Tembilahan sehingga 5 desa yakni; Desa Talang Lakat, Danau Rambai, Penyaguhan, Belimbing dan Sungai Akar yang semula

---

<sup>41</sup> Pasal 29 ayat (1) Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

<sup>42</sup> Pasal 198 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 berbunyi, keputusan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2) bersifat final.

masuk dalam wilayah administratif Kab. Inhu, sekarang masuk ke dalam wilayah administratif Kab. Inhil.<sup>43</sup> Pergub tersebut segera akan dicabut kembali setelah ada penandatanganan kesepakatan bersama antara Pemda Kab. Inhu dan Kab. Inhil di hadapan Gubernur Riau yang menetapkan tapal batas antara Kab. Inhu dan Inhil kembali ke titik Kilometer 10 jalan raya Rengat-Tembilahan, sehingga 5 desa di atas kembali masuk ke dalam wilayah administratif Kab. Inhu.<sup>44</sup>

Dari dua kasus tersebut terlihat bahwa Gubernur Riau dalam menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah di daerahnya melanggar norma yang terkandung dalam Pasal 198 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang waktu itu berlaku dan juga ketentuan Pasal 29 ayat (1) Permendagri No. 76 Tahun 2012 yakni keputusan pejabat/badan TUN yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa tapal batas wilayah bersifat final. Pertanyaannya, apakah pejabat/badan TUN berwenang boleh mengubah keputusannya? Berdasarkan asas hukum *lex posteriori derogat legi priori*,<sup>45</sup> boleh dengan syarat KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau bertentangan dengan nilai-nilai kepatutan yang hidup dalam masyarakat, mengandung kesalahan, kehilapan, tipuan atau terpaksa karena keadaan tertentu di luar kuasa pembuat keputusan.<sup>46</sup> Di samping itu, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 56 ayat (2) menyebutkan, suatu KTUN tidak sah, batal atau dapat dibatalkan apabila tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) yakni harus ditetapkan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dibuat sesuai prosedur; dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan. Kalau kita perhatikan alasan perubahan Keputusan Gubernur Riau tentang penyelesaian sengketa tapal batas wilayah di atas, tampaknya hal itu tidak sesuai dengan alasan batal atau dapat dibatalkannya suatu KTUN.

---

<sup>43</sup> "Konflik Perbatasan Dua Indragiri di Riau Memanas", <http://www.antarariau.com>, diakses tanggal 20 Agustus 2016.

<sup>44</sup> "Bupati Inhu-Inhil Sepakati Batas Wilayah", <http://www.antarariau.com>, diakses tanggal 20 Agustus 2016.

<sup>45</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 87.

<sup>46</sup> Sutanto dkk, *Pengantar Ilmu Hukum/PTHI*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2009, hlm. 4.4. Lihat juga SF Marbun, *Peradilan Tata Usaba Negara*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 45.

Selanjutnya, dalam sengketa tapal batas wilayah antara Kota Dumai dan Kab. Rohil di daerah Senepis, hingga saat ini Gubernur Riau belum pernah mengeluarkan KTUN karena menurut keterangan Tammy Arthadinata, penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antara Kota Dumai dan Kab. Rohil masih dalam proses, berkas-berkasnya baru disampaikan kepada Gubernur Riau melalui bagian tata pemerintahan pada 17 November 2014,<sup>47</sup> dan sampai sekarang belum selesai. Oleh karena itu, agar peristiwa penetapan tapal batas wilayah tidak dilakukan berulang kali dan tidak mengandung kesalahan maka perlu dilakukan pengawasan ekstra karena pejabat/badan TUN dalam membuat KTUN dipengaruhi banyak faktor dan bahkan terkadang mengandung unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*.<sup>48</sup> Jika itu terjadi maka pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh adanya suatu KTUN dapat mengajukan gugatan ke pengadilan yang selanjutnya diuraikan di bawah ini.

## 2. Melalui Putusan Pengadilan

Menurut Pasal 24 UUD 1945, kekuasaan kehakiman dijalankan oleh MA dan pengadilan-pengadilan di bawahnya meliputi pengadilan umum, pengadilan agama, pengadilan militer dan PTUN serta oleh sebuah MK. Dari 4 macam pengadilan yang ada di bawah MA tersebut, pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa TUN yakni PTUN. Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 menyebutkan; "Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara". Pengadilan ini merupakan pengadilan khusus yang bertugas menyelesaikan sengketa/perselisihan TUN yang terjadi antara pemerintah dengan rakyat atau antara pemerintah dengan badan hukum perdata.<sup>49</sup> Oleh karena itu, jika ada KTUN, termasuk dalam penetapan tapal batas wilayah dipandang oleh pihak tertentu (rakyat) merugikan kepentingannya maka yang bersangkutan dapat

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Tammy Arthadinata, Kasubag Tata Pemerintahan dan Kependudukan Setda Kota Dumai, Dumai 19 November 2014.

<sup>48</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 99.

<sup>49</sup> Lihat Pasal 1 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

mengajukan gugatan ke PTUN tempat domisili pejabat/badan TUN yang mengeluarkan KTUN tersebut, sebagaimana pernah dilakukan oleh masyarakat 5 desa yang menginginkan wilayahnya masuk ke dalam Kab. Kampar.

Masyarakat 5 desa tersebut mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta setelah Mendagri mengeluarkan Surat Keputusan No. 135.6/824/SJ, tertanggal 2 Maret 2010, (poin 6) yang menegaskan bahwa Desa Rimba Makmur, Rimba Jaya, Tanah Jaya, Tanah Datar dan Muara Intan masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Rohul. Setelah melalui pemeriksaan bukti-bukti yang diajukan oleh masing-masing pihak, PTUN Jakarta melalui Putusannya No. 65/G/210/PTUN-JKT tidak mengabulkan permohonan penggugat dan menganggap Keputusan Mendagri No. 135.6/824/SJ, tertanggal 2 Maret 2010 yang menetapkan 5 desa menjadi bagian dari wilayah administrasi Kab. Rohul sudah tepat dan sah, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan PTUN Jakarta tersebut kemudian dikuatkan oleh Putusan PTTUN Jakarta No. 17/B/2011/PT.TUN.JKT, tertanggal 2 Agustus 2011 pada tingkat banding. Namun, Putusan PTUN dan PTTUN di atas dibatalkan oleh MA melalui Putusan No. 395 K/TUN/2011 pada tingkat kasasi setelah MA mengadili sendiri kasus perebutan 5 desa tersebut. Setelah Putusan MA tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), kemudian ditindaklanjuti oleh Mendagri dengan mengeluarkan Keputusan Mendagri No. 135.6/2779/SJ tanggal 13 Mei 2013 yang menetapkan 5 desa di atas masuk ke dalam wilayah administrasi Kab. Kampar, dan berdasarkan Putusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 240 Tahun 2014 tentang Penetapan Daftar Pemilih Tetap Nasional, penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di 5 desa tersebut dilaksanakan oleh KPU Kab. Kampar. Namun demikian, hingga saat ini Pemda Kab. Rohul belum ikhlas<sup>50</sup> menyerahkan 5 desa tersebut pada Kab. Kampar, dan sampai saat ini administrasi kependudukan dan kantor-kantor pemerintahan desa yang sebelumnya dibentuk oleh Pemda Kab. Rohul masih tetap beroperasi sebagaimana biasanya dan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat 5 desa yang pro terhadap Kab. Rohul dengan alasan UU No. 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kab. Rohul belum direvisi. Putusan MA di atas dinilai oleh Pemda Kab. Rohul

---

<sup>50</sup> “Bupati: Lima Desa Harga Diri dan Martabat Daerah”, <http://riautrust.com>., diakses tanggal 2 Juli 2018.

bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 huruf c UU No. 53 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Kec. Kunto Darussalam adalah salah satu kecamatan di Kab. Rohul dan 5 desa tersebut merupakan bagian dari wilayah Kec. Kunto Darussalam.

Tindakan Pemda Kab. Rohul tersebut jika ditinjau dari teori hukum yang ada tidak sah karena jika terjadi pertentangan antara hukum tertulis dengan putusan pengadilan maka yang berlaku adalah putusan pengadilan. *Res judicata pro veritate habitur* (putusan hakim harus dianggap benar sampai ada pembatalan oleh putusan hakim yang lebih tinggi).<sup>51</sup> Di samping itu, Bupati Kab. Rohul juga dapat dianggap tidak melakukan kewajibannya sebagai pejabat pemerintahan yakni tidak melaksanakan keputusan/tindakan yang sah dan tidak mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap<sup>52</sup> yang ancamannya berupa sanksi administratif kategori sedang, yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah, baik berupa pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan atau tanpa memperoleh hak-hak jabatan.<sup>53</sup> Namun hal itu hingga kini tidak pernah dilakukan oleh Gubernur Riau sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Sungguhpun demikian, menurut penulis, 5 desa di atas sah secara hukum menjadi bagian wilayah administrasi Kab. Kampar, dan semua aktifitas yang dilakukan oleh aparat Pemda Kab. Rohul di 5 desa tersebut harus segera dihentikan agar tidak menjadi preseden buruk bagi pemerintah karena dapat dinilai tidak taat pada putusan pengadilan.

Selain melalui PTUN, penyelesaian sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia dapat pula dilakukan melalui MK karena Pemerintah Daerah merupakan salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 sehingga mempunyai *legal standing* untuk berperkara di MK<sup>54</sup> dengan cara mengajukan *judicial review* terhadap UU pembentukan daerah. Cara ini pernah ditempuh Pemda Kab. Kampar melawan Pemda Kab. Rohul dalam sengketa

---

<sup>51</sup> Sutanto, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 4.4.

<sup>52</sup> Lihat Pasal 3 ayat (2) huruf k dan l Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

<sup>53</sup> Pasal 91 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat pula Pasal 7 huruf f, Pasal 9 ayat (2) huruf b dan huruf c PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 51-52.

(perebutan) 3 desa yakni Desa Kabun, Desa Aliantan dan Desa Tandun pada tahun 2003. Namun, setelah MK memeriksa perkara ini, MK melalui Putusannya No. 010/PUU-I/2003 menolak permohonan uji materi terhadap UU No. 11 Tahun 2003 tentang Perubahan UU No. 53 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemda Kab. Kampar, sehingga Desa Kabun, Desa Aliantan dan Desa Tandun tetap masuk ke dalam wilayah Kab. Rohul.

### **Penutup**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, *pertama*, bahwa sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau disebabkan karena; i), penanda tapal batas wilayah sangat berjauhan; ii), penitipan administrasi pemerintahan dan kependudukan; iii), kepentingan pemilik modal dan; iv), kepentingan politik. Sengketa tapal batas wilayah di Indonesia harus segera diselesaikan agar tidak mendatangkan persoalan lebih rumit lagi di kemudian hari. Penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cara mengikuti lazimnya cara-cara penyelesaian sengketa di antaranya yakni mediasi, konsiliasi, arbitrase dan litigasi/pengadilan. *Kedua*, penyelesaian sengketa tapal batas wilayah di Indonesia dilakukan dengan dua cara yaitu; (1), melalui keputusan pejabat/badan TUN berwenang yakni oleh Gubernur jika sengketa tapal batas wilayah terjadi antara daerah otonom kabupaten/kota dalam provinsi, dan oleh Mendagri jika sengketa tapal batas wilayah terjadi antar provinsi, kemudian (2), melalui putusan pengadilan yakni oleh PTUN dan MK.

Agar penyelesaian sengketa tapal batas wilayah tidak dilakukan oleh dua lembaga peradilan berbeda, penulis menyarankan agar pemerintah bersama DPR mengatur dengan tegas melalui UU bahwa sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom di Indonesia diselesaikan oleh MK karena pembentukan daerah otonom serta batas-batasnya dengan daerah otonom lain diatur dengan UU.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.

- Mahfud MD., Moh, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Marbun, SF., *Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Rahmadi, Takdir, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Sutanto, dkk, *Pengantar Ilmu Hukum/PTHI*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2009.

### **Jurnal**

- Barron, Patrick dkk, "Understanding Variation in Local Conflict: Evidence and Implication from Indonesia", artikel dalam *Jurnal World Development* No. 3 Vol. 37, 2009.
- Dewi, Susi Fitria dkk, "Border Conflict Areas in Indonesia (The Studi on Boundary Conflict in West Sumatra)", artikel dalam *International Journal on Social Science Economics & Art*, No. 3 Vol. 2, 2012.
- Dumanauw, Trevina, "Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Bitung", artikel dalam *Jurnal Lex Administratum* No. 1 Vol. I Jan-Mar 2013.
- Manan, Bagir, "Penelitian di Bidang Hukum", artikel dalam *Jurnal Hukum Puslitbangkum*, Edisi Perdana Vol. 1-1999.
- Rahmad, Lalu Ahmad, "Studi Kebijakan Penanganan Konflik Batas Daerah dalam Era Otonomi Daerah", artikel dalam *Jurnal GaneCSwara*, No. 2 Vol. 9, September 2015.
- Risman, Hendrik, "Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Barat dalam Menyelesaikan Konflik Tapal Batas Antar Kampung di Daerah Kabupaten Kutai Barat", artikel dalam *eJurnal Pemerintahan Integratif*, No. 3 Vol. 3, 2015.
- Toatubun, Hamzah dkk, "Hukum Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Wilayah Antara Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Supiori Papua", artikel dalam *eJurnal Program Pascasarjana Universitas Hasanudin*, No. 1 Vol 4 Januari, 2014.
- United States Institute of Peace, "Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution", artikel dalam *Jurnal United States of Peace*, Washington, DC, First Published 14 September 2007.

### **Penelitian**

- Mahmuzar dan Candra Jhon Asmara, "Konflik Perebutan Pulau Berhala Antara Provinsi Jambi dan Provinsi Kepulauan Riau", Laporan Penelitian, LPPM UIN Suska, Pekanbaru, 2017.

### **Makalah**

Ekspose Pemerintah Kabupaten Kampar, "Kronologi 5 (Lima) Desa yang Disengketakan oleh Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu", Kampar, 2010,

### **Koran**

*Kompas*, 10 Oktober 2014; "703 Batas Daerah Masih Bermasalah".

### **Internet**

"Bentrok Rebutan Desa di Riau, 5 Satpol PP Rohul Jadi Tersangka", <https://www.merdeka.com>, diakses tanggal 19 Agustus 2016.

"Bupati Inhu-Inhil Sepakati Batas Wilayah", <http://www.antarariau.com>, diakses 20 Agustus 2016.

"Bupati: Lima Desa Harga Diri dan Martabat Daerah", <http://riautrust.com>, diakses tanggal 2 Juli 2018.

"Calon Golkar-PKS Dijagokan di Pilkada Kampar", <https://news.detik.com>, diakses 13 Maret 2018.

"Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 395 K/TUN/2011", <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 26 November 2017.

"Hasil Perundingan Tata Batas Riau-Sumut Mengecewakan", <http://www.pekanbaru.go.id>, diakses tanggal 22 Maret 2017.

"Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan", <http://www.kemendagri.go.id/pages/data-wilayah>, diakses tanggal 10 Maret 2018.

"Konflik Perbatasan Dua Indragiri di Riau Memanas", <http://www.antarariau.com>, diakses tanggal 20 Agustus 2016.

"Konflik Tapal Batas Pesisir Riau, Antara Dumai, Bengkalis, Rohil dan Siak", <http://www.radiomelodypersfm.com>, diakses tanggal 21 Maret 2017.

"Ratusan Satpol PP Kampar dan Rohul Bentrok", <http://www.antaranews.com>, diakses tanggal 24 November 2014.

"Selesaikan Konflik 5 Desa di Kampar dan Rohul, Dokumen Pendukung Disiapkan", <https://www.goriau.com>, diakses tanggal 10 Januari 2018.

"Tapal Batas Kampar-Pekanbaru Bisa Jadi Konflik Pilkada", <http://www.riau.com>, diakses tanggal 27 Maret 2017.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3344.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 230, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5943.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1252.

Keputusan DPD RI No. 52/DPD RI/III/2012-2013 tentang Hasil Pengawasan DPD RI Atas Perbatasan Antar Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Gubernur Riau Nomor 30 Tahun 2005 tentang Penegasan Status Wilayah Administratif Pemerintahan Desa Intan Jaya, Tanah Datar, Muara Intan, Rimba Jaya dan Rimba Makmur.

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pemekaran Kecamatan Tapung.