

Penentuan Batas Daerah dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 Perspektif Asas Kenusantaraan

Oleh:

Aji Pangestu,

Rifqi Ridlo Phahlevy

Progam Studi Hukum

Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Februari, 2026



Latar Belakang

Sengketa batas wilayah pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya pada wilayah kepulauan, menunjukkan masih lemahnya sistem penegasan batas yang mampu mengintegrasikan aspek teknis, hukum, dan sosial. Dominasi pendekatan teknokratis dalam penetapan batas wilayah seringkali mengabaikan dimensi historis dan sosiologis masyarakat lokal, sebagaimana tercermin dalam polemik sengketa empat pulau antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara. Kondisi ini menimbulkan disharmoni antara regulasi teknis dengan realitas kenusantaraan Indonesia sebagai negara kepulauan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan pada permasalahan utama, yaitu:

- **Apakah Permendagri No. 141/2017 telah sesuai dengan asas kenusantaraan pada penentuan batas wilayah pemerintahan daerah kepulauan?**

Sebagaimana dimandatkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta bagaimana desain normatif penegasan batas wilayah pemerintahan daerah kepulauan yang ideal dalam kerangka negara kesatuan.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan pengkajian kritis terhadap kesesuaian norma dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 dengan asas kenusantaraan sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan merumuskan konsep pengaturan penegasan batas wilayah daerah kepulauan yang lebih integratif, adaptif, dan selaras dengan karakter konstitusional Indonesia sebagai negara kepulauan.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini bertumpu pada bahan hukum primer berupa UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta Permendagri Nomor 141 Tahun 2017, yang didukung oleh bahan hukum sekunder berupa literatur akademik dan jurnal ilmiah bereputasi. Analisis dilakukan secara kualitatif normatif untuk menilai koherensi norma, mengidentifikasi disharmoni, serta merumuskan preskripsi hukum.

Hasil & Pembahasan

- A. Asas Kenusantaraan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011
- B. Penentuan Batas Wilayah Menurut Permendagri Nomor 141 Tahun 2017
- C. Penerapan Asas Kenusantaraan Dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017

A. Asas Kenusantaraan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011

Asas Kenusantaraan sebagai Kerangka Analisis

Asas kenusantaraan merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berakar pada Pasal 25A UUD 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas ini lahir dari konsepsi negara kepulauan yang dipengaruhi oleh Deklarasi Djuanda 1957 dan pengakuan internasional melalui UNCLOS 1982, sehingga menempatkan wilayah darat dan laut Indonesia sebagai satu kesatuan yang utuh dan tidak terpisahkan.

Secara gramatikal, definisi tersebut mengandung dua elemen inti yang saling terkait yaitu keharusan untuk senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan penegasan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Melalui penafsiran sistematis, asas kenusantaraan tidak bisa dipisahkan dari norma konstitusional yang lebih tinggi, yaitu Pasal 25A UUD 1945, yang secara tegas menyatakan jika “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara”. Keterkaitan ini mengangkat status asas kenusantaraan dari sekedar panduan teknis legislasi menjadi sebuah mandat konstitusional yang wajib dipatuhi dalam setiap proses pembentukan hukum.

A. Asas Kenusantaraan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011

Dimensi Asas Kenusantaraan

Dalam penelitian ini, asas kenusantaraan dioperasionalkan ke dalam empat dimensi utama, yaitu:

- 1. Integritas teritorial;**
- 2. Kepentingan nasional di atas kepentingan lokal;**
- 3. Kesatuan sistem hukum nasional; serta**
- 4. Kohesi sosial, historis, dan budaya.**

Keempat dimensi ini digunakan sebagai tolok ukur normatif untuk menilai kesesuaian pengaturan penegasan batas wilayah daerah dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017.

B. Penentuan Batas Wilayah Menurut Permendagri Nomor 141 Tahun 2017

Karakteristik Permendagri Nomor 141 Tahun 2017

Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 dirancang untuk menciptakan kepastian hukum dan tertib administrasi dalam penegasan batas wilayah pemerintahan daerah. Regulasi ini menekankan pendekatan teknokratis melalui penggunaan metode kartometrik, survei lapangan, serta data geospasial nasional, baik dalam penegasan batas darat maupun laut, dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang terpusat pada pemerintah pusat.

Penerapan Asas Kenusantaraan dalam Permendagri

Hasil analisis menunjukkan bahwa Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 telah mencerminkan asas kenusantaraan dalam dimensi integritas teritorial, kepentingan nasional, dan kesatuan sistem hukum sejak tahap awal penegasan batas wilayah. Namun, dimensi kohesi sosial dan historis baru dipertimbangkan secara reaktif pada tahap penyelesaian sengketa, khususnya melalui kewenangan diskresioner Menteri Dalam Negeri.

C. Penerapan Asas Kenusantaraan Dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017

Tabel Perbandingan

Tabel 1. Analisis Komparatif Asas Kenusantaraan dan Norma Permendagri No. 141 Tahun 2017

Dimensi Asas Kenusantaraan	Refleksi dalam Permendagri 141/2017 (Pasal yang Mengandung Asas)	Potensi Diskoneksi (Fokus Teknokratis yang Mengabaikan Asas)	Analisis Kritis
Integritas Teritorial	Pasal 2(1): Tujuan menciptakan kepastian hukum terhadap batas wilayah secara menyeluruh. Pasal 3(1), 3(2): Penegasan berpedoman pada dokumen hukum nasional (UU Pembentukan Daerah) dan peta dasar nasional (RBI). Pasal 4 & 11: Menetapkan tahapan yang sistematis dan terkoordinasi secara nasional.	Fokus utama pada metode kartometrik dan survei lapangan (Pasal 6, 7, 14) yang bersifat teknis-geografis murni, berpotensi mengabaikan batas-batas sosial-historis yang tidak tercermin di peta dalam tahap awal penegasan.	Tercermin kuat dalam tujuan untuk menciptakan kepastian hukum yang seragam secara nasional, yang esensial untuk integritas teritorial. Namun, implementasinya sangat bergantung pada data teknis, yang bisa jadi tidak selaras dengan realitas sosial di lapangan jika tidak ada sengketa.
Kepentingan Nasional di Atas Kepentingan Lokal	Pasal 19(1), 21(3), 25: Kewenangan fasilitasi dan penyelesaian sengketa antar-provinsi berada di tangan Menteri (Pemerintah Pusat), menunjukkan supremasi kepentingan nasional. Pasal 18(1): Keanggotaan Tim PBD Pusat melibatkan berbagai lembaga strategis nasional (BIG, Pushidrosal, Ditopad).	Proses awal penegasan sangat bergantung pada kesepakatan para pihak (daerah) (Pasal 3(3), 9). Jika daerah berkeras pada klaim lokal tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional yang lebih luas, proses bisa mandek sebelum intervensi pusat.	Asas ini terkandung kuat dalam struktur kelembagaan dan mekanisme penyelesaian sengketa, di mana Pemerintah Pusat bertindak sebagai arbiter final. Ini menegaskan bahwa batas daerah bukanlah urusan lokal semata, melainkan bagian dari arsitektur negara kesatuan.
Kesatuan Sistem Hukum	Pasal 3(5) & 34: Penetapan dan perubahan batas daerah diatur secara terpusat melalui Peraturan Menteri, bukan peraturan daerah. Pasal 2(1): Tujuan untuk menciptakan "kepastian hukum" yang seragam di seluruh Indonesia. Pasal 35: Aturan peralihan memastikan proses yang sedang berjalan disesuaikan dengan norma nasional baru.	Potensi muncul jika daerah menggunakan dokumen lokal (misal: peta adat) yang tidak diakui dalam Pasal 3(2) sebagai dasar klaim utama, yang dapat bertentangan dengan dokumen yuridis nasional.	Sangat tercermin. Seluruh prosedur, mulai dari acuan dokumen hingga penetapan akhir, berada dalam kerangka hukum administrasi negara yang terpusat, memastikan tidak ada dualisme hukum dalam penentuan batas wilayah administratif.
Kohesi Sosial-Budaya	Pasal 28(b): Secara eksplisit menyebutkan pertimbangan "aspek sosiologis, historis" oleh Menteri dalam memutus sengketa. Pasal 2(2): Menegaskan bahwa penegasan batas tidak menghapus hak ulayat dan hak adat, sebuah pengakuan implisit terhadap realitas sosial-budaya.	Aspek ini tidak menjadi pertimbangan utama dalam tahapan awal penegasan batas di darat (Pasal 4-8) dan di laut (Pasal 11-15), yang murni bersifat teknis. Aspek sosial-budaya baru muncul sebagai solusi ultimum remedium saat terjadi sengketa.	Asas ini terkandung, namun penerapannya bersifat reaktif, bukan proaktif. Permendagri tidak mewajibkan Tim PBD untuk secara aktif mengidentifikasi dan mengakomodasi aspek sosial-historis sejak awal, melainkan hanya menggunakannya untuk memecah kebuntuan. Ini menunjukkan adanya kandungan asas, tetapi dengan implementasi yang terbatas dan bersyarat.

Temuan Penting Penelitian

Penelitian ini menemukan bahwa asas kenusantaraan secara normatif terkandung dalam Permendagri Nomor 141 Tahun 2017, tetapi penerapannya belum bersifat holistik dan merata. Pendekatan teknis-yuridis mendominasi keseluruhan proses penegasan batas wilayah, sementara aspek sosial dan historis belum diintegrasikan secara sistematis sejak tahap awal, sehingga berpotensi menimbulkan disharmoni dengan realitas lokal.

Novelty

Penelitian ini mengusung pendekatan yang belum banyak dieksplorasi, secara eksplisit menawarkan telaah kritis terhadap koherensi antara norma penetapan batas wilayah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 dengan menggunakan perspektif asas kenusantaraan sebagaimana termaktub dalam dalam materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selama ini, kajian akademik yang membahas batas wilayah daerah umumnya hanya berfokus pada aspek teknis administratif dan legal prosedural saja[9]. Namun demikian, pendekatan normatif yang menyoroti kesesuaian regulasi dengan asas kenusantaraan masih sangat minim. novelty dari penelitian ini tidak hanya terletak pada objek kajian (Permendagri 141/2017), tetapi juga pada metode pendekatan normatif berbasis asas kenusantaraan dan menyoroti kebutuhan pembaruan hukum yang integratif, adaptif, dan kontekstual dengan geopolitik nusantara.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini menemukan bahwa Permendagri No. 141 Tahun 2017 memang mengandung asas kenusantaraan sebagaimana dimandatkan oleh UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011, namun penerapannya belum sepenuhnya holistik. Dimensi teknis-yuridis seperti integritas teritorial, kepentingan nasional, dan kesatuan sistem hukum tercermin kuat sejak tahap awal penegasan batas melalui penggunaan data spasial dan dokumen hukum nasional. Sebaliknya, dimensi sosial-historis baru dipertimbangkan secara reaktif pada tahap penyelesaian sengketa, sehingga potensi disharmoni dengan realitas lokal tetap terbuka. Implikasi dari temuan ini menyoroti urgensi transformasi normatif terhadap Permendagri Nomor 141 Tahun 2017.

Rekomendasi

Penelitian ini merekomendasikan perlunya revisi normatif terhadap Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 agar asas kenusantaraan diintegrasikan secara proaktif sejak tahap awal penegasan batas wilayah. Selain itu, diperlukan penguatan pendekatan interdisipliner yang menggabungkan aspek hukum, geospasial, dan sosial guna mencegah konflik batas wilayah di daerah kepulauan.

Penutup

Demikian paparan hasil penelitian ini disampaikan sebagai kontribusi akademik dalam pengembangan hukum penataan wilayah daerah kepulauan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pembuat kebijakan, akademisi, dan praktisi hukum dalam memperkuat keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terima kasih.

Referensi

- [1] S. H. Putri Maharani, P. Santoso, dan A. Sukendro, "KONFLIK BATAS WILAYAH DAERAH PEMEKARAN KEPULAUAN SERIBU MENGANCAM KEAMANAN NASIONAL," JKRK, vol. 4, no. 1, hlm. 40, Feb 2022, doi: 10.24198/jkrk.v4i1.37915.
- [2] I. V. M. Kapahese, "TINJAUAN TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA BATAS WILAYAH ANTAR NEGARA MENURUT PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL," LEX ADMINISTRATUM, vol. 9, no. 3, Art. no. 3, Apr 2021, Diakses: 9 Juli 2025. [Daring]. Tersedia pada: <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/33228>
- [3] F. S. Oetomo, "SENTRALISASI KEWENANGAN DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN ATAS PENURUNAN PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PERTAMBANGAN," vol. 2, 2025.
- [4] J. P. Sagala, "PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAKSANAAN PROGRAM FOOD ESTATE DI KABUPATEN GUNUNG MAS PROVINSI KALIMANTAN TENGAH".
- [5] T. Alfath dan M. Q. Q. Muhajjalain, "Application of the Kenusantaraan Principle in the Formation of Customary Criminal Law in Regional Regulations: Penerapan Asas Kenusantaraan pada Konstruksi Hukum Pidana Adat dalam Peraturan Daerah," Al-Jinayah, vol. 11, no. 1, hlm. 77–93, Jun 2025, doi: 10.15642/aj.2025.11.1.77-93.
- [6] K. Turmudzi, "Penerapan Konsep Pluralisme Hukum Sally Falk Moore dalam Penyelesaian Konflik di Tingkat Pemerintahan Daerah," JHCJ, vol. 5, no. 1, hlm. 29–42, Mei 2025, doi: 10.30588/jhcj.v5i1.2066.
- [7] N. Nuraini, A. Satria, E. S. Wahyuni, dan D. G. Bengen, "Mekanisme dan Kunci Keberhasilan Pengelolaan Kolaborasi Ekowisata Bahari di Kawasan Konservasi Raja Ampat," Buletin Ilmiah Marina Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, vol. 10, no. 1, Art. no. 1, Jun 2024, doi: 10.15578/marina.v10i1.13054.
- [8] H. N. ROSALINA, "REKONSTRUKSI REGULASI ZONA EKONOMI EKSKLUSIF INDONESIA SEBAGAI DASAR PENETAPAN BATAS ZONA EKONOMI EKSKLUSIF ANTARA INDONESIA DAN VIETNAM DI LAUT NATUNA UTARA YANG BERBASIS NILAI Keadilan," 2024.
- [9] D. K. Hayati, A. Q. Rosyidah, dan L. A. Nabillah, "URGENSI PENGATURAN DAERAH KEPULAUAN DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM SEBAGAI NEGARA KEPULAUAN," ciastech, vol. 6, no. 1, hlm. 359, Des 2023, doi: 10.31328/ciastech.v6i1.5281.
- [10] M. Fachri, "UPAYA PEMERINTAH DALAM MENGURANGI PELANGGARAN TAPAL BATAS INDONESIA-MALAYSIA (studi kasus kabupaten nunukan)," El-Iqthisadi, vol. 2, no. 1, hlm. 54, Jun 2020, doi: 10.24252/el-iqthisadi.v2i1.13868.

Referensi

- [11] S. H. ; P. D. T. S. D. Tahegga Primananda Alfath, DISERTASI (433) - Prinsip Kenusantaraan Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku Secara Nasional. Fakultas Hukum Unair, 2024. Diakses: 4 Oktober 2025. [Daring]. Tersedia pada: [//all.fh.unair.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D23905%26keywords%3Dtahegga](http://all.fh.unair.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D23905%26keywords%3Dtahegga)
- [12] H. Herwantono, "REKONSTRUKSI REGULASI PEMANDUAN DAN PENUNDAAN KAPAL UNTUK PENINGKATAN KESELAMATAN PELAYARAN PERLINDUNGAN DAN LINGKUNGAN MARITIM BERBASIS NILAI KEADILAN," doctoral, UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG, 2023. Diakses: 4 Oktober 2025. [Daring]. Tersedia pada: <https://repository.unissula.ac.id/30953/>
- [13] M. Risnain, "THE CONCEPT OF THE ARCHIPELAGIC PROVINCE AND ARCHIPELAGIC STATE IN THE PERSPECTIVE OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW," *LaJIL*, vol. 3, no. 2, hlm. 73–84, Nov 2021, doi: 10.25041/lajil.v3i2.2367.
- [14] A. Razak, "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *JF*, vol. 12, no. 2, hlm. 471–488, Des 2023, doi: 10.34304/jf.v12i2.185.
- [15] N. S. Sinta dan T. P. Alfath, "Urgensi Asas Kenusantaraan dalam Materi Muatan Peraturan Tentang Energi Baru Terbarukan," 2025.
- [16] G. Adiati, L. A. Krisna, A. Rachmad, M. Iqbal, dan Z. Ulya, "Tantangan Hukum dalam Penetapan Tapal Batas Desa: Studi Kasus Gampong Meurandeh Dayah".
- [17] S. K. Seke, M. A. Wijono, F. A. Papu, dan Y. Arman, "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Sengketa Perbatasan Naktuka pada Masyarakat Adat Amfoang dan Ambenu," vol. 3, 2025.
- [18] R. K. Ningsih dan H. Tuasikal, "Tantangan dan Solusi dalam Implementasi Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tanah," vol. 2, no. 1, 2025.
- [19] E. S. Dewi, "PENGARUH KONFLIK TERHADAP DISPARITAS DAN PERTUMBUHAN EKONOMI DI PROVINSI JAMBI," 2025.
- [20] J. Helandri, R. Efendi, R. S. Giyanti, B. Susanto, S. A. Agustiani, dan A. Agustiana, "Efektivitas Penerapan Prinsip Negara Hukum dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia," vol. 4, no. 1, 2025.
- [21] P. W. Y. Toloh dan V. Pangau, "URGENSI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN DAN PROSES PENYELESAIAN YANG BERBASIS TEORI HUKUM PROGRESIF," vol. 13, no. 2, 2023.

