

## STRATEGI PENYELESAIAN SENGKETA PULAU ANTARA KABUPATEN ACEH SINGKIL PEMERINTAH ACEH DENGAN KABUPATEN TAPANULI TENGAH PROVINSI SUMATERA UTARA

<sup>1</sup>Ardi Eko Wijoyo, <sup>2</sup>Neneng Sri Rahayu, <sup>3</sup>Hamka

<sup>1,2,3</sup>. Politeknik STIA LAN Jakarta

Correspondent author: [ardi.manyoo@gmail.com](mailto:ardi.manyoo@gmail.com)

Jakarta Pusat, 10260, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Indonesia

### Abstract

Aceh Singkil Regency and Central Tapanuli Regency are fighting over four islands, namely Mangkir Gadang Island, Mangkir Ketek Island, Lipan Island and Panjang Island. This research aims to analyze the factors that caused the island dispute between Aceh Singkil Regency and Central Tapanuli Regency. The factors analyzed are factors obtained from interviews and field observations as well as based on previous research studies. This research uses a descriptive qualitative approach method with data collection using interviews and field observations. Meanwhile, the analysis process uses boundary making theory and in strategy formulation uses weighting. The research results show that the island dispute between Aceh Singkil Regency and Central Tapanuli Regency has been going on for a long time without a final decision. Research identifies the causes of disputes including juridical, economic, historical, social, community service and geographic factors. To overcome this problem, the recommended strategies include preparing SOPs for resolving island disputes, strengthening procedures and revising the Minister of Home Affairs Decree regarding regional codes and data, as well as strengthening the leadership's understanding of dispute resolution. The main priority is preparing SOPs, while the last priority is strengthening leadership understanding.

**Keywords:** administrative area; Island Dispute; Strategy

### Abstrak

Kabupaten Aceh Singkil dengan Kabupaten Tapanuli Tengah yang memperebutkan empat pulau yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan dan Pulau Panjang. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis faktor - faktor yang menyebabkan sengketa pulau antara Kabupaten Aceh Singkil dengan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Faktor-faktor yang dianalisis adalah faktor-faktor yang didapatkan dari hasil wawancara dan observasi lapangan serta berdasarkan kajian penelitian terdahulu. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data dilakukan wawancara serta observasi lapangan. sementara itu, proses analisa menggunakan teori boundary making dan dalam perumusan strategi menggunakan pembobotan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sengketa pulau antara Kabupaten Aceh Singkil dan Kabupaten Tapanuli Tengah telah berlangsung lama tanpa keputusan final. Penelitian mengidentifikasi penyebab sengketa meliputi faktor yuridis, ekonomi, historis, sosial, pelayanan masyarakat, dan geografis. Untuk mengatasi masalah ini, strategi yang disarankan meliputi penyusunan SOP penyelesaian sengketa pulau, penguatan prosedur dan revisi Kepmendagri terkait kode dan data wilayah, serta penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa. Prioritas utama adalah penyusunan SOP, sedangkan prioritas terakhir adalah penguatan pemahaman pimpinan.

**Kata Kunci:** Sengketa Pulau, Strategi; wilayah administrasi

## PENDAHULUAN

Suatu negara tentunya harus memiliki wilayah. Batas wilayah merupakan penanda kewenangan pemerintah untuk dapat mengelola segala potensi yang ada demi kesejahteraan masyarakatnya. Apabila batas wilayah baik itu batas negara maupun batas antar provinsi, kabupaten dan kota tidak jelas, maka dapat mengakibatkan dua kemungkinan hal yang negatif. Pertama, jika terdapat suatu wilayah yang diabaikan oleh masing-masing daerah karena merasa itu bukan wilayahnya maka akan terjadi saling lempar tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik kepada masyarakat. Kedua, jika kedua daerah saling mengklaim wilayah yang sama maka dapat menimbulkan konflik antar daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan pernyataan Plt Direktur Toponimi dan Batas Daerah Kemendagri (2023) menyatakan bahwa luas NKRI adalah 8.300.000 Km<sup>2</sup> dengan luas perairan Indonesia 6.400.000 Km<sup>2</sup> serta memiliki 17.024 pulau yang telah terverifikasi oleh tim pusat pada tahun 2022. Negara Indonesia memiliki banyak pulau-pulau kecil yang posisinya tersebar baik itu di wilayah perbatasan antar negara maupun yang berada di dalam wilayah Negara Indonesia, sehingga memiliki potensi untuk dapat terjadi konflik antara Negara Indonesia dengan negara-negara yang berbatasan maupun internal provinsi, kabupaten/kota yang berada di dalam Negara Indonesia.

Permasalahan konflik pulau juga banyak terjadi di internal Negara Indonesia baik itu antar provinsi maupun antar kabupaten/kota dalam satu provinsi. Beberapa kasus sengketa pulau di Indonesia yang ada yaitu antara Kabupaten Maluku dengan Kabupaten Maluku Utara yang memperebutkan gugusan Pulau Pisang; Provinsi Papua Barat dengan Provinsi Maluku Utara yang saling klaim terhadap 3 (tiga) pulau yaitu Pulau Sain, Pulau Piyai dan Pulau Kiyas; Kabupaten Sumbawa dengan Kabupaten Sumbawa Barat yang saling memperebutkan Pulau Kalong dan masih banyak lagi kasus sengketa pulau di Indonesia. Pada penelitian ini akan mengangkat topik konflik pulau antara Kabupaten Aceh Singkil Pemerintah Aceh dengan Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara yang telah berlangsung cukup lama sejak tahun 2008.

Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dengan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah saling klaim terhadap 4 (empat) pulau yaitu Pulau Mangkir Ketek, Pulau Mangkir Gadang, Pulau Lipan dan Pulau Panjang. Keempat pulau tersebut berada di wilayah perbatasan bagian selatan antara Kabupaten Aceh Singkil dengan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Konflik pulau ini mulai terjadi pada tahun 2008 yaitu ketika adanya kegiatan verifikasi dan pembakuan pulau yang dilaksanakan oleh Tim Nasional (timnas) Pembakuan Nama Rupabumi. Timnas ini beranggotakan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pusat Hidro-Oseanografi TNI Angkatan Laut dan Badan Informasi Geospasial (BIG).

Kegiatan verifikasi tersebut melakukan pendataan dan pembakuan terhadap 213 pulau yang ada di Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 14 s.d 16 Mei 2008, termasuk 4 pulau yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan, dan Pulau Panjang sedangkan pada tanggal 20 s.d 22 November 2008 melakukan kegiatan verifikasi dan pembakuan terhadap 260 pulau yang ada di Aceh. Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi dan Pulau dalam pelaksanaan kegiatan tersebut mempedomani data berdasarkan hasil validasi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP); Definisi pulau menurut UNCLOS 1982; Peta Rupabumi Indonesia, Peta Lingkungan Laut Nasional, Peta Lampiran Undang-Undang Pembentukan Daerah serta informasi dari narasumber daerah. Namun, pada kegiatan tersebut di Aceh tidak didapati 4 pulau yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan, dan Pulau Panjang.

Pemerintah Aceh bersama Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil sejak tahun 2017 s.d tahun 2020 telah beberapa kali berkirim surat yang menyatakan keberatan terhadap keputusan Kementerian Dalam Negeri yang memasukkan 4 (empat) pulau tersebut ke dalam cakupan wilayah administrasi Provinsi Sumatera Utara. Namun, keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Aceh tersebut tidak dapat ditindaklanjuti oleh Kementerian Dalam Negeri karena berita acara rapat yang ditandatangani oleh Tim Pusat keduanya konsisten memasukkan 4 (empat) pulau tersebut ke dalam cakupan wilayah Provinsi Sumatera Utara. Bahkan Badan Informasi Geospasial mempedomani hasil kedua berita acara tersebut sebagai dasar untuk penetapan penamaan rupabumi (gazeter) terhadap 4 (empat) pulau tersebut ke sebagai cakupan wilayah administrasi Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2020.

Untuk memperjelas jumlah pulau yang ada di Negara Indonesia dan persebarannya masuk ke dalam cakupan wilayah administrasi kabupaten/kota maka pada tahun 2021, Kementerian Dalam Negeri memberikan kode pulau bagi seluruh pulau yang ada di Indonesia. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi duplikasi pulau dan mengetahui jumlah secara pasti pulau di Indonesia. Peraturan yang pertama yang ditetapkan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 58 Tahun 2021 tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau. Peraturan ini berisikan mengenai petunjuk untuk pemberian kode data wilayah administrasi pemerintahan untuk desa/kelurahan, kabupaten/kota dan provinsi serta pulau. Permendagri tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan penerbitan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 050-145 Tahun 2022 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau Tahun 2021, pada tanggal 14 Februari 2022. Pada tahun 2022, Kementerian Dalam Negeri melakukan revisi terhadap (Kepmendagri) Nomor 050-145 Tahun 2022 dengan Kepmendagri Nomor 100.1.1-6117 tahun 2022, namun lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut masih tetap menyatakan status wilayah administrasi Pulau Mangkir Ketek,

Mangkir Gadang, Lipan, dan Panjang masuk dalam Kabupaten Tapanuli Tengah, Provinsi Sumatera Utara

Salah satu hal yang memberatkan Kepmendagri tersebut adalah sampai dengan saat ini belum terdapat suatu pedoman/mekanisme yang ditetapkan dengan hukum untuk penyelesaian permasalahan pulau dan data penamaan rupabumi (gazeter) tahun 2020 yang dijadikan pedoman bagi Kepemendagri Nomor 050-145 tahun 2022 bukan merupakan produk hukum hanya berupa buku dan tidak sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Informasi Geospasial Nomor 51 tahun 2021 tentang Nama Rupabumi tahun 2021 yang menyatakan bahwa 4 (empat) pulau yang bersengketa tersebut dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia tanpa menyebutkan masuk ke dalam kabupaten atau provinsi tertentu.

Permasalahan saling klaim antara Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dengan Pemerintah Tapanuli Tengah ini, dapat mengarah pada timbulnya konfrontasi fisik antara nelayan Aceh dengan nelayan Sumatera Utara di lapangan. Hal ini dikarenakan salah satu pulau yang menjadi sengketa tersebut merupakan tempat singgah/ istirahat bagi nelayan Aceh setelah menangkap ikan dan sampai saat ini pada wilayah tersebut telah berlaku hukum adat Aceh yaitu setiap hari Jumat tidak boleh dilakukan kegiatan berlayar mencari ikan. Selain itu, dalam nota kesepahaman damai antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Aceh, aspek batas wilayah juga merupakan aspek penting yang menjadi pembahasan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Aceh pada waktu konflik beberapa tahun yang lalu.

Jika permasalahan sengketa 4 (empat) pulau ini tidak terselesaikan dapat memicu konflik yang lebih besar lagi, sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), bahwa masyarakat Kabupaten Aceh Singkil akan melakukan kemah massal di 4 (empat) pulau yang menjadi konflik dengan Provinsi Sumatera Utara dan menggerakkan massa yang cukup besar untuk melakukan demo.

Penelitian terdahulu yang memiliki topik batas daerah cukup banyak, namun yang menyangkut dengan masalah sengketa pulau masih sangat jarang ditemui di Indonesia. berikut adalah beberapa penelitian yang dijadikan referensi yaitu Dewa Gede Sudika (2018) dengan jurnal penelitian yang berjudul "*Legal Implementation On Land Border Management Between Indonesia And Papua New Guinea According To Stephen B. Jones Theory*"; Nur Fareha binti Mohammad Zukri, dkk (2019) yang berjudul "*Dispute Internasional Between Indonesian And Malaysia Seize On Sipadan And Ligitan Island*"; Yoyon Mulyana Darusman, dkk (2020) dengan judul penelitian "*The Study of Natuna Dispute Between Indonesia And China, Based on UNCLOS 1983*"; Irvan Mareto (2022) dengan judul penelitian "*Perspective of Internasional Law On Maritime Territorial Dispute: Case Between Indonesia and Timor Leste*"; Syaikh Usman (2002) yang berjudul "*Regional Autonomy in Indonesia : Field Experiences and*

*Emerging Challenges*"; Arif Rahim (2014) dengan judul *Sengketa Pulau Berhala*; Nurul Sholeha, dkk (2021) yang mengambil judul penelitian "Konflik Kewenangan Antar Kabupaten Pada Pengelolaan Pulau Kakabia."

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *Boundary Making*. penggunaan teori ini hanya sampai pada tahapan alokasi dan delimitasi karena penelitian ini difokuskan pada penentuan cakupan wilayah empat pulau yang menjadi sengketa Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini meneliti penyelesaian sengketa pulau tersebut berdasarkan sudut pandang kebijakan publik.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif. Moleong (2017, p.6) menyatakan penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk dapat memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan lain-lain secara holistik dengan cara mendeskripsikannya ke dalam bentuk kata-kata, pada konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Sugiyono (Surbakti, 2019, p.35), penelitian kualitatif adalah metode yang digunakan pada kondisi obyek yang alamiah dengan peneliti adalah alat kunci, teknik pengumpulan data dilakukan menggunakan triangulasi, analisis data bersifat induktif dan hasilnya lebih menekankan makna daripada generalisasi. Fokus dari penelitian ini adalah penyusunan strategi penyelesaian konflik pulau antara Pemerintah Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara. Maksud dari penggunaan metode kualitatif deskriptif adalah agar dapat memberikan suatu gambaran atau deskriptif secara sistematis, faktual dan akurat terhadap objek permasalahan yang diteliti. Sumber data pada penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh dari subyek penelitian secara langsung yaitu pada Kemendagri, BIG, Pushidros TNI AL, Dittop TNI AD, Pemerintah daerah baik itu pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten dan masyarakat. Sementara data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dan literatur baik itu laporan, kajian maupun bahan paparan. Teknik pengumpulan data yaitu dengan wawancara dan dokumentasi.

Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan model interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai datanya jenuh, dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan kesimpulan Miles, Huberman & Saldaña (2014) dalam (Elwan et al., 2022). yaitu data dianalisis menggunakan beberapa langkah, yaitu menganalisis data dengan tiga langkah: kondensasi data, penyajian data (data display), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (penarikan kesimpulan dan verifikasi). Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data. (La Ode Muhammad Elwan et al., 2022)

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Identifikasi Faktor-Faktor

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Qodir dan Laksanono (Sahyana, 2019) bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi sengketa batas daerah yaitu: yuridis, ekonomi, kultural, politik, sosial dan pemerintahan.

#### 1. Faktor yuridis

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Astuti Saleh sebagai Kepala Subdirektorat Toponimi, Data dan Kodefikasi Wilayah (2023) menyatakan bahwa

“Faktor yuridis, yang mana di dalam kedua UU pembentukan Kabupaten Aceh Singkil dan Kabupaten Tapanuli Tengah tidak menggambarkan posisi keempat pulau pada tersebut sehingga terjadi ketidakjelasan posisi wilayah administrasi empat pulau tersebut. Justru yang mengatur terkait wilayah administrasi keempat pulau tersebut ada di Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022 yang selanjutnya diganti oleh Kepmendagri Nomor 100.1.1-6117 Tahun 2022 yang menetapkan empat pulau tersebut masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara. Kepmendagri inilah yang menjadi pokok permasalahan karena Aceh tidak menerima jika empat pulau yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan dan Pulau Panjang masuk ke dalam wilayah administrasi Provinsi Sumatera Utara.”

Pernyataan tersebut juga disampaikan oleh Bapak Win Untoro sebagai Analis Kebijakan Ahli Muda pada subdit Toponimi (2023) yang juga menyatakan bahwa faktor yuridis merupakan salah satu penyebab sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara:

“Pada undang-undang pembentukan kedua Kabupaten yaitu peta lampiran UU Nomor 14 tahun 1999 tidak menggambarkan posisi empat pulau yang menjadi sengketa sedangkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1956 yang merupakan undang-undang pembentukan Kabupaten Tapanuli Tengah tidak disertai dengan peta lampiran serta tidak jelas cakupan wilayahnya di batang tubuhnya. Sementara itu, posisi keempat pulau tersebut hanya ditetapkan dalam Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022 yang selanjutnya diganti oleh Kepmendagri Nomor 100.1.1-6117 Tahun 2022. Pada kepmendagri tersebut, keempat pulau tersebut diberikan kode wilayah administrasi pemerintah masuk ke dalam Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara”

Sementara itu, Bapak Ngadimin (2023) Analis Kebijakan Ahli Muda Bagian Tata Pemerintah Provinsi Sumatera Utara menyatakan bahwa:

“Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022 sudah jelas-jelas memasukkan keempat pulau tersebut ke dalam wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah. Untuk itu tidak perlu lagi dipermasalahkan oleh Aceh, karena secara hukum sudah berada di wilayah Provinsi Sumatera Utara.”

Berdasarkan pernyataan para narasumber di atas faktor yuridis yang menjadi penyebab sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara adalah Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022 yang selanjutnya direvisi menjadi Kepmendagri Nomor 100.1.1-6117 Tahun 2022 bukan undang-undang pembentukan kedua kabupaten.

## 2. Faktor Ekonomi

Berdasarkan hasil penelitian Qodir dan Laksanono (Sahyana, 2019), yang dimaksud dengan potensi ekonomi adalah sumber daya baik itu alam maupun kegiatan masyarakat yang bernilai ekonomi. Pada keempat pulau yang menjadi sengketa tersebut, kegiatan perekonomian yang ada hanya pada Pulau Panjang yaitu kegiatan perkebunan kelapa. Namun, potensi besar yang ada adalah potensi perikanan yang ada di sekitar empat pulau tersebut. Penentuan cakupan wilayah terhadap empat pulau tersebut sangat berpengaruh terhadap penarikan kewenangan pengelolaan sumber daya provinsi di laut.

## 3. Faktor historis

Pemerintah Aceh menyatakan bahwa secara historis keempat pulau ini masuk ke dalam cakupan wilayah Aceh, yang dibuktikan dengan ditemukannya Surat tanah yang ditandatangani oleh Kepala Inspeksi Agraria Daerah Istimewa Atjeh tahun 1965. Surat tersebut menyatakan bahwa yang didaftarkan di Kantor Agraria Daerah Istimewa Atjeh. Pada surat tersebut juga menjelaskan bahwa Teuku Daud bin Teuku Radja Udah sebagai pemilik tanah keempat pulau tersebut. Jika dilihat dari faktor historis, data/dokumen yang disampaikan oleh Pemerintah Aceh lebih sesuai dengan kondisi eksisting.

## 4. Faktor Geografis

Faktor geografis merupakan posisi pulau yang dilihat secara eksisting di lapangan.

Ibu Mukti Fatimah (2023) selaku Surveyor Pemetaan Muda pada BIG, menyatakan: "penetapan cakupan wilayah administrasi pemerintahan suatu pulau dapat dilihat dari aspek geografis yaitu kedekatan jarak antara pulau dengan wilayah administrasi."

Sementara pendapat berbeda disampaikan oleh Hanafi (2023) Analis Kebijakan Ahli Muda pada subdit Batas Antar Daerah Wilayah II, menyatakan bahwa "faktor geografis bukan merupakan penentu masuknya cakupan wilayah administrasi suatu pulau, karena faktor dalam penentuan cakupan wilayah perlu didukung dengan data/dokumen yang valid."

Pernyataan bapak Hanafi tersebut terbukti ketika Mahkamah Agung memenangkan Provinsi Sulawesi Barat terhadap sengketa Pulau Balabalakang dengan Provinsi Kalimantan Timur. Jika mengacu dari jarak geografisnya pulau tersebut lebih dekat kepada Provinsi Kalimantan Timur namun di pulau tersebut Provinsi Sulawesi Barat telah memberikan pelayanan terhadap masyarakat salah satunya adalah Kabupaten Mamuju membangun kantor kecamatan di gugusan pulau tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Fareha et.al (2019), bahwa Pulau Sipadan dan Ligitan masuk ke dalam wilayah Negara Malaysia dikarenakan oleh pengelolaan kedua pulau tersebut telah dilakukan lebih dahulu oleh Malaysia bukan faktor kedekatan jarak. Faktor geografis dapat menjadi pertimbangan dalam penentuan cakupan wilayah suatu pulau namun bukan menjadi faktor utama dalam penentuan cakupan wilayah dan diperlukan faktor lain sebagai pendukung.

## 5. Faktor sosial

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, pada keempat pulau yang menjadi sengketa banyak dipengaruhi oleh adat dari Aceh.

Berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai narasumber dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa terdapat 5 (lima) faktor yang menjadi penyebab sengketa pulau yaitu faktor yuridis, geografis, historis, ekonomi dan sosial. Hal ini tidak berbeda dengan faktor-faktor penyebab konflik batas hasil penelitian Qodir dan Laksanono. Pada penelitian ini, faktor pelayanan publik dapat ditambahkan sebagai faktor penyebab sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara karena sejak tahun 1965 ditemukan surat pengelolaan 4 (empat) pulau yang dikeluarkan oleh Kantor Agraria Aceh dan juga sarana prasarana yang dibangun oleh Aceh. Surat dari Kantor Agraria tersebut memberikan gambaran bahwa sejak tahun 1965, Aceh telah melakukan pelayanan pertanahan di 4 (empat) pulau yang menjadi sengketa antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara dan berdasarkan info dari masyarakat sekitar pulau, Pulau Panjang merupakan pulau yang sering disinggahi masyarakat nelayan sebagai tempat bersandar kapal atau beristirahat setelah mencari ikan maka dari itu Pemerintah Aceh Singkil memfasilitasi dengan membangun dermaga, rumah singgah sampai dengan mushola sementara itu Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah sampai dengan saat ini tidak melakukan pelayanan publik di keempat pulau tersebut karena dianggap sebagai pulau yang tak berpenghuni.

Jika diurutkan berdasarkan tingkat pengaruhnya, faktor yuridis dan historis merupakan faktor yang paling berpengaruh dalam menyebabkan sengketa 4 (empat) pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara. Faktor yuridis dianggap yang paling penting berpengaruh karena faktor ini berhubungan dengan ketetapan hukum yang mempedomani bagi kebijakan-kebijakan lainnya sedangkan faktor historis menjelaskan tentang asal usul pulau. Faktor selanjutnya adalah pelayanan publik, sosial, ekonomi dan yang terakhir adalah faktor geografis. Faktor geografis dianggap faktor yang memiliki tingkat pengaruh paling rendah karena dalam penentuan cakupan wilayah administrasi suatu pulau, kedekatan jarak bukan merupakan hal yang utama, masih diperlukan pembuktian dengan dokumen-dokumen lainnya. Selain itu juga ditemukan beberapa penelitian dan kasus-kasus hukum yang menyatakan faktor kedekatan jarak suatu pulau terhadap suatu provinsi, kabupaten/kota tidak menjadikan pulau tersebut masuk ke dalam cakupan wilayah administrasinya.

## **Strategi Penyelesaian Konflik 4 (empat) Pulau Antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara**

### **1. Analisa Teori Boundary Making**

Najib yang merupakan Surveyor Pemetaan Ahli Muda dari Badan Informasi Geospasial berpendapat "saat ini belum terdapat suatu peraturan atau metode yang menjadi pedoman untuk menentukan cakupan wilayah administrasi pada pulau." Hal ini sependapat dengan pernyataan Bapak Kolonel Muddan dari Pusat Hidro Oseanografi TNI AL yang menyatakan bahwa "penyelesaian permasalahan pulau hanya berdasarkan pada pengalaman dan sampai dengan saat ini belum ada SOP yang baku di Tim Pusat."

Meskipun belum ada SOP maupun peraturan yang menjadi dasar pedoman untuk penyelesaian konflik pulau, penulis akan menganalisa faktor-faktor yang telah diidentifikasi dengan teori *boundary making* dengan menggunakan tahapan yang ada pada Permendagri Nomor 141 tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah. Dalam melakukan analisa sengketa pulau dengan menggunakan teori *boundary making* hanya sampai pada tahapan alokasi dan delimitasi. Tahap selanjutnya yaitu demarkasi dan administrasi tidak digunakan karena pada tahapan tersebut dapat dilakukan jika kedua tahapan sebelumnya telah disepakati dan jelas cakupan wilayah administrasinya. Penelitian ini lebih memfokuskan pada penentuan cakupan wilayah keempat pulau yang menjadi sengketa antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara. Tahapan analisa berdasarkan teori *boundary making* adalah sebagai berikut:

#### **A. Alokasi**

Penentuan alokasi ini dimulai dari cakupan wilayah yang ada pada masing-masing undang-undang pembentukan daerah. Undang-Undang pembentukan yang dikaji adalah Undang-Undang Nomor 14 tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil dan Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkup Daerah Provinsi Sumatera Selatan untuk Kabupaten Tapanuli Tengah.

Pada pasal 3 UU Nomor 14 tahun 1999 menyatakan bahwa wilayah Aceh singkil berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Aceh Selatan yaitu Kecamatan Simpang Kiri, Simpang Kanan, Kecamatan Singkil dan Kecamatan Pulau Banyak. Begitu pula dengan Undang-Undang pembentukan Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkup Daerah Provinsi Sumatera Selatan. Pada Undang-Undang tersebut, cakupan wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah disebutkan pada Pasal 1 ayat (8) yang menyatakan bahwa Tapanuli Tengah memiliki batas meliputi afdeling Sibolga dulu (Staatsblad 1937 No. 563) ditambah dengan wilayah Negeri-Negeri Aek Raison dan Tuka Holbung sebagai dimaksud dalam Ketetapan Gubernur Provinsi Tapanuli/ Sumatera Timur Tanggal 18 Januari 1950 No. 19/pn/dpdta/50, sejak telah ditambah menurut Ketetapan

Gubernur Provinsi Sumatera Utara tanggal 15 Mei 1951 No. 20/I/PSU/jo. Keputusan Panitia Penyelenggara Pembentukan Provinsi Sumatera Utara tanggal 19 Agustus 1950 No. 4/D yang diperbaiki dengan ketetapan Gubernur Provinsi Sumatera Utara tanggal 31 Januari 1952 tidak bernomor kecuali wilayah yang termasuk Kota Besar Sibolga. Cakupan dan batas wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah berdasarkan pasal 1 ayat (8) tersebut, sangat sulit untuk diidentifikasi cakupan wilayahnya Kabupaten Tapanuli Tengah. Hal ini ditambah dengan Undang-Undang pembentukan Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan undang-undang darurat dan merupakan produk tahun 1950 yang tidak dilengkapi dengan peta wilayah, maka makin menyulitkan proses identifikasi dan analisa terhadap cakupan wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah.

Kedua undang-undang pembentukan daerah baik itu Kabupaten Aceh Singkil maupun Kabupaten Tapanuli Tengah yang tidak dapat menggambarkan cakupan wilayahnya dengan baik menyebabkan pada tahapan ini tidak dapat mengidentifikasi cakupan wilayah kedua kabupaten dengan optimal. Alokasi wilayah keempat pulau tersebut justru ada di Kepmendagri tentang kode, data wilayah administrasi pemerintahan dan pulau yang merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara yuridis kedua undang-undang pembentukan ini tetap harus dijadikan pedoman dalam menentukan cakupan wilayah kedua daerah yang berbatasan. Kekurangan yang ada dalam undang-undang pembentukan tersebut, perlu dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukung serta kondisi eksisting lapangan agar dapat memberikan gambaran cakupan wilayah kedua kabupaten tersebut. Untuk itu pada tahapan selanjutnya yaitu delimitasi, penulis mengumpulkan dan melakukan analisa terhadap data/dokumen yang menjadi klaim pemerintah daerah yang bersengketa serta hasil verifikasi lapangan agar dapat menggambarkan cakupan wilayah yang tepat.

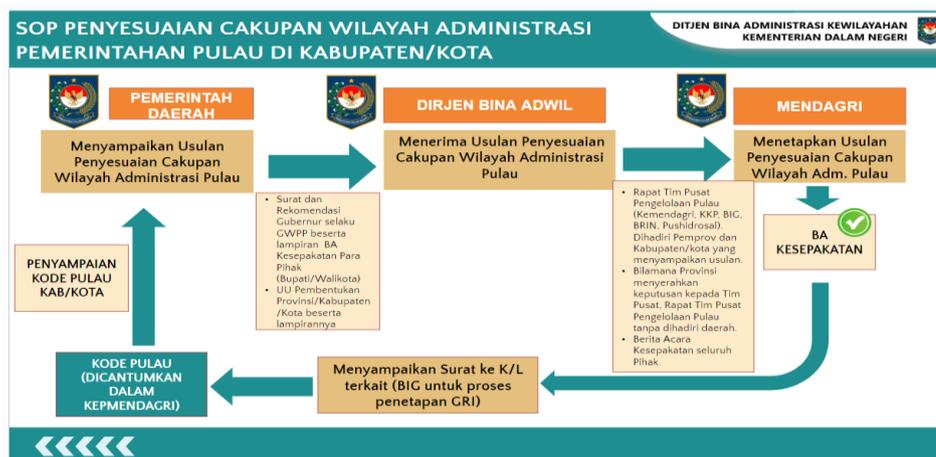
## **B. Delimitasi**

Tahapan setelah alokasi adalah delimitasi yang merupakan tahapan pelacakan batas daerah sehingga dapat diketahui cakupan wilayah suatu daerah. Penetapan batas untuk Kabupaten Aceh Singkil mempedomani pasal 5 UU Nomor 14 tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil yaitu batas Kabupaten Aceh Singkil di sebelah timur berbatasan dengan Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara sementara untuk Kabupaten Tapanuli Tengah pada undang-undang pembentukannya yaitu Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkup Daerah Provinsi Sumatera Selatan, tidak disebutkan batas-batasnya.

Untuk pelacakan terhadap cakupan pulau yang bersengketa, sampai saat ini belum ada SOP yang mengatur. Menurut Bu Evi (2024) Analis Kebijakan Ahli Muda pada subdit

Toponimi, Data dan Kodefikasi Wilayah menyatakan bahwa "subdit Toponimi telah menyusun SOP terkait penyesuaian cakupan wilayah administrasi Pemerintahan Pulau di Kabupaten/kota." Hal ini juga sama disampaikan oleh Ibu Mukti Fatimah sebagai Surveyor Pemetaan Muda di BIG yang menyatakan bahwa "pada rapat Tim Pusat tanggal 7 September 2023, Kemendagri menyampaikan SOP penyesuaian cakupan wilayah administrasi pemerintahan pulau". Berikut gambar SOP yang telah disusun oleh Subdit Toponimi yaitu:

**Gambar 1.** SOP Penyesuaian Cakupan Wilayah



Sumber: Bahan Paparan Subdit Toponimi 2023

Jika mengacu pada SOP yang sebagaimana disampaikan oleh Bu Evi diatas, SOP tersebut belum menjadi suatu aturan yang mengikat karena belum ditetapkan ke dalam suatu peraturan dan SOP tersebut dapat berjalan jika tidak terjadi permasalahan dalam penentuan cakupan wilayah pulau.

Tahapan awal dari SOP ini adalah usulan dimulai dari pemerintah daerah kabupaten/kota (tidak ada komplain dari pemerintah daerah yang berbatasan) kepada Pemerintah Provinsi selanjutnya Gubernur mengusulkan kepada Dirjen Bina Administrasi Kewilayahan selanjutnya dilaporkan kepada Menteri. Sementara jika terdapat dua pemerintah daerah yang berbatasan yang saling klaim terhadap cakupan 4 (empat) pulau, pada SOP ini belum diatur sehingga untuk kasus sengketa pulau, SOP ini belum dapat digunakan.

Dikarenakan belum adanya suatu metode yang tepat untuk penentuan cakupan pulau maka berdasarkan penelitian yang terdahulu bahwa penentuan cakupan wilayah pulau menggunakan data/dokumen sehingga pada penelitian ini, pelacakan batas menggunakan data/dokumen serta hasil verifikasi lapangan sebagaimana tahapan yang ada dalam Permendagri Nomor 141 tahun 2017, tahapan pengumpulan dokumen merupakan tahapan awal yang menjadi pondasi awal untuk melakukan analisa batas daerah.

Pada tahapan pengumpulan dokumen, baik itu Aceh maupun Pemerintah Provinsi Sumatera Utara masing-masing menyampaikan dokumen yang menguatkan klaimnya. Dokumen. Pemerintah Aceh mengajukan dokumen sebagai berikut: Surat Gubernur Aceh tahun 2009, Surat Gubernur Aceh tahun 2018, kesepakatan Bersama antara Pemda Tingkat I Sumatera Utara dan Pemda Istimewa Aceh tahun 1992, Berita Acara Rapat tanggal 31 Oktober 2002, Kesepakatan Bersama antara Pemda Tingkat I Sumatera Utara dengan Pemda Istimewa Aceh tahun 1988, Surat Kepala Inspeksi Agraria tahun 1965 terkait kepemilikan tanah a.n Teuku Daud bin Teuku Radja.

Memperhatikan dokumen/ data yang berhasil dikumpulkan dan disampaikan Pemerintah Aceh tersebut di atas, dapat menggambarkan bahwa:

- a. Terdapat kesepakatan antara kedua gubernur yang berbatasan untuk mempedomani Peta Topografi TNI AD tahun 1978 sebagai dasar penegasan batas kedua provinsi tersebut.
- b. Terdapat konsistensi dokumen yang disepakati antara kedua provinsi yang berbatasan yaitu Peta Topografi TNI AD tahun 1978. Hal ini menandakan bahwa kedua pemerintah daerah provinsi tersebut menyakini bahwa Peta Topografi TNI AD tahun 1978 telah dapat menggambarkan cakupan wilayah masing-masing meskipun terdapat pernyataan disclaimer yang menyatakan bahwa batas administrasi yang terdapat pada peta tersebut merupakan batas indikatif dan perlu dilakukan kajian lebih lanjut.
- c. Pemerintah Aceh dapat membuktikan bahwa mereka telah melakukan pelayanan kepada masyarakat pada empat pulau yang menjadi sengketa.

Sementara Provinsi Sumatera Utara menyampaikan dokumen sebagai berikut: hasil verifikasi Timnas Pembakuan Nama Rupabumi tanggal 14 s.d 16 Mei 2008 di Medan; Surat Gubernur Sumatera Utara Nomor 25/8199 tanggal 23 Oktober 2009; Surat Mendagri Nomor 136/046/BAK tanggal 4 Januari 2018; Surat Gubernur Sumatera Utara Nomor 125/6614 tanggal 14 Juni 2022 dan Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022.

Berdasarkan dokumen di atas, dapat dilakukan suatu komparasi antara dokumen yang disampaikan oleh Pemerintah Aceh maupun Pemerintah Provinsi Sumatera Utara serta berita acara kegiatan fasilitasi yang pernah ada dalam penyelesaian sengketa pulau keduanya. Dengan melakukan perbandingan tersebut, maka akan didapatkan data/dokumen yang menguatkan maupun melemahkan klaim masing-masing pemerintah daerah. Berikut perbandingan data/dokumen kedua pemerintah daerah sebagaimana berikut:

**Tabel 1.** Perbandingan Data/Dokumen Antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara

	Pemerintah Provinsi	
	Aceh	Sumatera Utara
Menguatkan klaim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surat kepala inspeksi agraria Daerah Istimewa Atjeh tahun 1965</li> <li>• Kesepakatan bersama antara Pemda Daerah Tingkat I Sumut dengan Pemda Daerah Istimewa Aceh tahun 1988</li> <li>• Kesepakatan bersama antara Pemda Tk I Sumut dengan Pemda Istimewa Aceh tahun 1992</li> <li>• Berita acara rapat pembahasan tanggal 31 Oktober 2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifikasi Timnas Pembakuan Nama Rupabumi tanggal 14 s.d 16 Mei 2008</li> <li>• Surat Mendagri Nomor 136/046/BAK tanggal 4 Januari 2018</li> <li>• Keppmendagri Nomor 050-145 tahun 2022</li> </ul>
Melemahkan klaim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasil verifikasi Timnas Pembakuan Nama Rupabumi tahun 2008</li> <li>• Surat Gubernur Aceh Kepada Mendagri tahun 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazeter tahun 2022</li> </ul>

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2024

Memperhatikan tabel 1, maka terdapat data/dokumen yang saling menguatkan dan melemahkan klaim kedua pemerintah daerah. Jika dilihat dari data/dokumen yang menguatkan maka Pemerintah Aceh memiliki data yang lebih lama untuk dapat menyatakan bahwa lahan di keempat pulau tersebut telah mendapatkan pengakuan hak tanah yang ditandai dengan Surat kepala inspeksi agraria Daerah Istimewa Atjeh tahun 1965. Surat tersebut menyatakan bahwa penguasaan tanah di empat pulau tersebut dikelola oleh orang Aceh dan surat tersebut juga membuktikan telah ada pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Aceh kepada masyarakat meski surat tersebut tidak ditindaklanjuti status haknya menjadi SHM. Selain itu juga ada kesepakatan antara Gubernur Aceh dan Gubernur Sumatera Utara pada tahun 1988 yang mengacu pada peta topografi TNI AD tahun 1978 yang menggambarkan keempat pulau yang disengketakan masuk ke dalam wilayah administrasi pemerintahan Provinsi Aceh. Jika merujuk pada ketentuan UNCLOS 1982 yaitu *effective occupation*, klaim dari Pemerintah Aceh sudah memenuhi persyaratan karena sejak tahun 1965 telah memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap pulau tersebut hingga saat ini dan artinya tidak terdapat tumpang tindih pelayanan publik maupun ketidakjelasan wilayah.

Kekurangan dari Pemerintah Aceh maupun Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil yaitu tidak memperhatikan data-data tersebut dan tidak paham akan wilayah administrasinya. Hal ini menyebabkan ketika kegiatan verifikasi Timnas Pembakuan dan Penelaahan Pulau pada tahun 2008 di Banda Aceh, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil tidak menyampaikan posisi keempat pulau tersebut disertai dengan koordinat yang tepat kepada Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi dan Pulau saat itu. Tentunya kesalahan

ini memberikan dampak yang cukup besar terhadap cakupan wilayah pulau bagi Aceh maupun Kabupaten Aceh Singkil.

Jika ditinjau dari aspek hukum, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara lebih diuntungkan karena adanya Kepmendagri Nomor 050-145 tahun 2022 yang menetapkan keempat pulau masuk ke dalam cakupan wilayah administrasi Provinsi Sumatera Utara. Provinsi Sumatera Utara telah mendapatkan kepastian secara hukum terkait posisi 4 (empat) pulau tersebut meskipun secara de facto masih terjadi perdebatan dengan Aceh.

Setelah tahapan pengumpulan dokumen sebagaimana di atas, maka selanjutnya dilakukan pelacakan batas di lapangan. Pada tahap ini, peneliti melakukan validasi dokumen dan data sebagaimana di atas dengan kondisi di lapangan untuk menguji kebenaran dokumen tersebut. Berikut adalah tabel validasi data dan dokumen yang dimiliki oleh pihak Aceh dan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebagai dasar klaim mereka terhadap kepemilikan empat pulau tersebut sebagai cakupan wilayah administrasinya:

**Tabel 2.** Validasi data/dokumen dengan kondisi lapangan

No.	Data/ Dokumen	Kondisi lapangan
<b>Data dari Aceh</b>		
1.	Surat Kepala Inspeksi Agraria Tahun 1965	Eksisting di lapangan benar terdapat kebun kelapa sebagaimana yang terdapat dalam surat tersebut dan berdasarkan pengakuan petani penggarap tersebut, bahwa pemilik lahan kebun kelapa itu adalah warga Aceh dan dia hanya menyewa.
2	Kesepakatan bersama tahun 1992 yang mempedomani peta Jantop TNI AD tahun 1978 sebagai acuan penegasan batas daerah	Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil yang aktif membangun fasilitas di keempat pulau dengan menggunakan dana APBD sementara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah tidak melakukan pembangunan apapun sehingga tidak terjadi <i>overlapping</i> anggaran pembangunan
3	Surat Gubernur Aceh tahun 2009	Posisi titik koordinat antara surat dengan kondisi eksisting tidak sesuai. Ada kesalahan koordinat pada surat Gubernur Aceh yang tidak sesuai dengan lokasi 4 (empat) pulau yang disengketakan
4	Berita acara rapat tanggal 31 Oktober 2002	Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil membangun tugu batas sebagai pengganti pilar PBU yang telah disepakati pada tahun 2007 di Pulau Panjang
<b>Sumatera Utara</b>		
1	Verifikasi Timnas Pembakuan Rupabumi tanggal 14 s.d 16 Mei 2008	Hasil verifikasi memasukkan keempat pulau ke dalam cakupan wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah, namun hasil di lapangan tidak didapatkan bentuk pembangunan, pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara maupun Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah dan bukti dokumen yang menyatakan keempat pulau ini wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah
2	Surat Mendagri Nomor 136/046/BAK tanggal 4 Januari 2018 hal Tanggapan Atas Surat Gubernur Sumatera Utara	Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah tidak mengelola keempat pulau tersebut, tidak melakukan pembangunan maupun fasilitas pelayanan karena dianggap merupakan pulau tidak berpenghuni
3	Surat Gub. Sumatera Utara Nomor 125/6614 tanggal 14 Juni 2022 perihal Keberadaan	

---

	empat pulau di Provinsi Sumatera Utara.
4	Kepmendagri Nomor 050-145 Tahun 2022

---

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2024

Memperhatikan tabel di atas maka dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Aceh baik itu pemerintah provinsi maupun Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil telah membangun beberapa fasilitas seperti dermaga, tugu selamat datang. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil lebih proaktif dalam memberikan pelayanan dan pembangunan sarana prasarana meskipun beberapa di antaranya sudah rusak atau tidak terawat. Hal yang mendasari dalam melakukan pembangunan adalah kesepakatan – kesepakatan dokumen yang telah ada pada beberapa rapat.
- b. Pada waktu wawancara dengan masyarakat di Pulau Panjang, terdapat ahli waris pengelola kebun yang berada di 4 (empat) pulau tersebut dan menyerahkan surat bukti pengelolaan tanah yang ditandatangani oleh Kepala Inspeksi Agraria Daerah Istimewa Aceh pada tahun 1965 kepada Kemendagri. Hal ini didukung juga pengakuan warga Kabupaten Tapanuli Tengah yang menyewa lahan tersebut untuk digarap merupakan lahan milik warga Kabupaten Aceh Singkil.
- c. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah sampai saat ini tidak melakukan kegiatan pelayanan masyarakat, sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Ngadimin, analis kebijakan ahli muda pada Biro Tata Pemerintahan yang menyatakan “Pemerintah Provinsi Sumatera Utara maupun Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah tidak membangun sarana dan prasarana di keempat pulau tersebut, karena pada keempat pulau tersebut tidak terdapat masyarakat.”

Berdasarkan hasil pengumpulan data dan dokumen serta pelacakan batas di atas dengan melakukan validasi data dan dokumen dengan kondisi eksisting maka:

- a. Secara yuridis meskipun kedua undang-undang pembentukan tidak ada yang dapat menjelaskan posisi keempat pulau tersebut masuk ke dalam cakupan wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil atau Kabupaten Tapanuli Tengah, namun Provinsi Sumatera Utara lebih diuntungkan dengan adanya penetapan Kepmendagri Nomor 050-145 Tahun 2022 yang direvisi menjadi Kepemendagri Nomor 100.1.1-6117 tahun 2022 yang memberikan kode keempat pulau tersebut masuk ke dalam cakupan wilayah administrasi Kabupaten Tapanuli Tengah. Akan tetapi, de facto di lapangan ditemui pengelolaannya oleh Pemerintah Aceh Singkil bahkan terkesan Pemerintah Sumatera Utara dan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah tidak merawat keempat pulau yang menjadi obyek sengketa.

- b. Dilihat dari historisnya, memang benar di kondisi eksisting keempat pulau ini masuk ke dalam wilayah Aceh dilihat dari adanya dokumen surat keterangan agraria maupun pengakuan masyarakat di sekitar pulau maupun penggarap kebun di Pulau Panjang yang merupakan warga Kabupaten Tapanuli Tengah.
- c. Pengamatan di lapangan, secara sosial dan budaya yang berkembang adalah adat Aceh. Hal ini dibuktikan dengan adanya larangan untuk mencari ikan pada hari jumat dan jika ada nelayan yang melanggar akan dikenakan sanksi qanun Aceh. Aturan adat ini dipatuhi tidak hanya oleh nelayan yang berasal dari Aceh namun juga nelayan yang berasal dari Provinsi Sumatera Utara.
- d. Pada keempat pulau tersebut terkait dengan pelayanan publik, Pemerintah Aceh telah melaksanakan sejak tahun 1965 yaitu adanya pelayanan sertifikasi lahan meskipun berdasarkan pernyataan dari Yuliantoro (2023) pegawai ATR/BPN yaitu  
"surat tersebut belum merupakan surat hak milik sampai dengan pemilik tersebut membayarkan pajak sebagaimana tertera dalam surat tersebut, namun BPN pada waktu itu masih di bawah Departemen Dalam Negeri, sehingga lokasi penerbitan surat tersebut dapat dijadikan acuan sebagai wilayah administrasi."
- e. Secara geografis, memang keempat pulau yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan dan Pulau Panjang lebih dekat kepada daratan Kabupaten Tapanuli Tengah namun ketika dilakukan verifikasi lapangan, tidak didapatkan bukti yang mendukung kepemilikan Kabupaten Tapanuli Tengah

## 2. Perumusan Strategi Penyelesaian Sengketa Pulau

Untuk menyelesaikan permasalahan sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara akan dilakukan dengan memberikan pembobotan pada tiap strategi sehingga didapatkan suatu strategi yang tepat untuk dilakukan. Setelah mengidentifikasi faktor – faktor penyebab sengketa, selanjutnya melakukan analisa sehingga dapat mengetahui kelemahan dan kelebihan data dan dokumen maka penulis merumuskan beberapa strategi penyelesaian yang disampaikan kepada para narasumber. Strategi yang dirumuskan oleh penulis adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun SOP tentang penyelesaian sengketa pulau
- b. Penguatan prosedur penyusunan Kepmendagri tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau
- c. Revisi Kepmendagri Kode, Data Wilayah dan Pulau dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau masuk ke wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil
- d. Penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau.

Keempat strategi yang disusun oleh penulis diberikan bobot yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat kepentingannya. Strategi a dan b sebagaimana di atas memiliki bobot 0,3

karena memiliki tingkat kepentingan yang tinggi dan akan menjadi pedoman jika terjadi sengketa pulau di kemudian hari, sudah memiliki langkah-langkah penanganan yang tepat dan akhirnya kepmendagri tentang kode, data wilayah administrasi kewilayahan cukup kuat untuk menghadapi gugatan. Strategi c memiliki bobot 0,25 karena berdasarkan hasil analisa dan verifikasi lapangan, keempat pulau memang masuk ke dalam cakupan wilayah Kabupaten Aceh Singkil. Strategi terakhir yakni D adalah penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau dengan bobot 0,15 perlu dilakukan karena di internal Kemendagri masih banyak yang belum paham cara penanganan sengketa pulau. Dari hasil kuesioner yang disampaikan kepada narasumber didapatkan hasil sebagai berikut:

**Tabel 3.** Strategi Penyelesaian Sengketa Pulau

No.	Strategi	Hasil
1	Menyusun SOP tentang penyelesaian sengketa pulau	23,1
2	Penguatan prosedur penyusunan Kepmendagri tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau	21,9
3	Revisi Kepmendagri Kode, Data Wilayah dan Pulau dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau masuk ke wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil	15
4	Penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau.	12

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2024

Penjelasan:

- 1) Menyusun SOP tentang penyelesaian sengketa pulau; Berdasarkan hasil penelitian ini, kelengkapan dokumen, pelayanan yang telah dilakukan serta kesesuaian dokumen dengan kondisi eksisting dapat dijadikan sebagai dasar acuan dalam penyusunan SOP sebagaimana hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang menyatakan faktor *effective occupation* cukup efektif. Penyusunan SOP tentang penyelesaian sengketa pulau merupakan prioritas pertama, perlu segera dibentuk tim pokja pusat untuk merumuskan SOP tersebut. Adanya SOP penyelesaian sengketa ini diharapkan dapat diaplikasikan untuk penyelesaian sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara ini. Data dan dokumen sudah lengkap, kajian sudah dilakukan dilengkapi dengan prosedur yang tepat sehingga keputusan untuk penyelesaian sengketa pulau ini sudah memenuhi syarat teknis dan prosedur sehingga ketika dimasukkan dalam revisi kepmendagri dan dilakukan gugatan dapat dimenangkan. Tepat secara substansi, tepat secara prosedur dan kewenangan menyebabkan tidak ada celah hukum dan dapat dipedomani bagi pemerintah daerah.
- 2) Penguatan prosedur penyusunan Kepmendagri tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau; Strategi ini juga perlu segera dilakukan agar ketika Kementerian Dalam Negeri menetapkan Kepmendagri tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau sinkon dengan data-data yang ada seperti gazeter yang dikeluarkan BIG, rekomendasi pulau-pulau oleh Kementerian Kelautan dan

Perikanan, hasil survei Pushidros TNI AL. Hal ini juga harus segera dilakukan karena untuk menutup celah hukum jika terjadi sengketa pulau. Penentuan cakupan wilayah pulau memiliki efek yang cukup besar karena berpengaruh terhadap kewenangan pengelolaan laut, luas wilayah yang menjadi dasar penentuan DAU dan DAK. Seperti yang terjadi pada sengketa pulau antara Aceh dengan Provinsi Sumatera Utara ini, ketika Kepmendagri Nomor 050-145 Tahun 2022 direvisi dengan Kepmendagri Nomor 100.1.1-6117 tahun 2022 dengan tetap memasukkan keempat pulau masuk ke dalam cakupan wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah ternyata BIG mengeluarkan gazeter terbaru dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau tersebut masuk ke dalam wilayah Indonesia artinya tidak dimasukkan ke dalam Kabupaten Aceh Singkil maupun Kabupaten Tapanuli Tengah karena merupakan pulau yang bersengketa. Hal ini tentunya akan menimbulkan kerancuan.

- 3) Revisi Kepmendagri Kode, Data Wilayah dan Pulau dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau masuk ke wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil; Khusus untuk penelitian ini, berdasarkan hasil kajian dan verifikasi lapangan, tim pusat perlu untuk melakukan revisi Kepmendagri Kode, Data Wilayah dan Pulau dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau masuk ke wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil. Secara data dan dokumen yang ada cukup kuat menyatakan bahwa memang keempat pulau tersebut merupakan cakupan wilayah administrasi dari Kabupaten Aceh Singkil dan juga di kondisi eksisting, pemerintah Aceh telah melakukan pelayanan publik sehingga ketika dilakukan peralihan masyarakat yang memanfaatkan keempat pulau tersebut untuk beraktivitas tidak mengalami kesulitan. Namun perubahan ini memiliki dampak politis yang cukup tinggi untuk itu perlu adanya SOP terlebih dahulu sebagai landasan kuat untuk pengubahan kode pulau.
- 4) Penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau; Latar belakang pimpinan di Kementerian Dalam Negeri yang bukan merupakan orang teknis serta merupakan kementerian politis menyebabkan banyak sekali pertimbangan dalam memutuskan suatu permasalahan termasuk pulau. Pulau yang menyangkut cakupan wilayah administrasi merupakan putusan politis yang memiliki banyak risiko ketika ditetapkan masuk ke dalam salah satu daerah. Sebagai contohnya mantan Direktur Toponimi dan Batas Daerah yang memutuskan dengan menggunakan peraturan yang tidak tepat maka akan memberikan dampak yang kurang baik bagi pemerintah daerah dan juga pimpinan di Direktorat Dirjen maupun Menteri. Untuk itu agar dapat memberikan masukan/saran baik bagi pimpinan yaitu dengan merealisasikan strategi nomor 1 dan 2 di atas, agar dapat memberikan pemahaman tentang kelebihan dan kekurangan dari suatu keputusan yang akan diambil. Keputusan yang diambil ini

merupakan keputusan politis sehingga dengan mengetahui kelebihan dan kekurangannya dapat meminimalisasikan efek yang muncul dari kebijakan tersebut.

## KESIMPULAN

Sengketa pulau antara Kabupaten Aceh Singkil dengan Kabupaten Tapanuli Tengah sudah berlangsung sejak lama dan belum ada keputusan final sampai sekarang. Berdasarkan penelitian yang dilakukan bahwa penyebab sengketa pulau antara Kabupaten Aceh Singkil Pemerintah Aceh dengan Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara adalah faktor yuridis, ekonomi, historis, sosial, pelayanan masyarakat dan geografis. Untuk dapat mengatasi permasalahan tersebut maka strategi yang disarankan adalah menyusun SOP tentang penyelesaian sengketa pulau; penguatan prosedur penyusunan Kepmendagri tentang Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau; revisi Kepmendagri Kode, Data Wilayah dan Pulau dengan mengubah cakupan wilayah keempat pulau masuk ke wilayah administrasi Kabupaten Aceh Singkil; penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau. Dari hasil penelitian strategi yang menjadi prioritas pertama adalah menyusun SOP tentang penyelesaian sengketa pulau dan yang menjadi prioritas terakhir adalah penguatan pemahaman pimpinan terhadap penyelesaian sengketa pulau.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiputra, Y. S. , A. Bismar. , A. Oksep. , P. Jamhur. , Suryaningsih. , H. M. F. (2020). Pemetaan Konflik Kajian Empiris Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2020.
- Akbar, S. (2018). Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *JLAGANIS*, 3, 1–15.
- Andik, W., & Muqoyyidin. (2013). Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan.
- Aziz Hasyim, S., Hadi Dharmawan, A., & Bambang Juanda, dan. (2010). Analisis Konflik Perebutan Wilayah di Provinsi Maluku Utara (Vol. 04).
- Darusman, Y. Mulyana. , F. Anissa. , S. B. Dwi. .. (2020). The Study of Natuna Island Dispute Between Indonesia and China Based On UNCLOS 1983. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 499, 386–394.
- Donaldson, J. W., & Williams, A. J. (2008). Delimitation and Demarcation: Analysing the Legacy of Stephen B. Jones's Boundary-Making. *Geopolitics*, 13(4), 676–700.
- Fareha Binti Mohamad Zukri, N., Argo Victoria, O., & Eko Apriliyanto, F. (2019). Dispute International Between Indonesia And Malaysia Seize On Sipadan And Lingitan Island. In *International Journal of Law Recontruction*: Vol. III (Issue 1).
- Guo, R. (2015). *Cross Border Management : Theory, Method, and Application*. Springer Berlin Heidelberg Dordrecht London
- Gede, D., & Mangku, S. (2018). Legal Implementation On Land Border Management Between Indonesia and Papua New Guinea Accroding To Stephen B. Jones Theory.
- Kasus Konflik Perebutan Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Barat dan Kabupaten Halmahera Utara tentang Enam Desa Aziz Hasyim, S., Hadi Dharmawan, A., & Bambang Juanda, dan. (2010). Analisis Konflik Perebutan Wilayah di Provinsi Maluku Utara (Vol. 04).
- Khomsin, Widiastuty, R., Alif, T. F., & Artanto, E. (2015). A Determination Analysis of Regional Maritime Boundary Based on Regulation of Home Ministry Affair Number 76 in 2012 (Case Study: Dispute of Galang Island Border between Surabaya and Gresik). *Procedia Earth and Planetary Science*, 14, 83–93. <https://doi.org/10.1016/j.proeps.2015.07.088>

- Joyosumarto, S., Subaryono, S., Sutisna, S., & Wardaya, D. (2014). Geospatial Information and Regional Boundary Disputes in the Regional Boundary Demarcation During the Regional Autonomy Era in Indonesia (Issue 7175).
- Laura Nader & Harry F. Todd Jr, *The Disputing Process Law in Ten Societies*, New York: Columbia University Press, 1978, Hlm. 9-11
- La Ode Muhammad Elwan, Muhammad Yusuf, & La Ode Herman Halika. (2022). MINING POLICY CONFLICT: Recruitment of Local Workers in Morosi Industrial Estate, Konawe Regency, Southeast Sulawesi. *Journal Publicuho*, 5(3), 626–642.  
<https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i3.18>
- Mahmuzar, M. (2018). Sengketa Tapal Batas Antar Daerah Otonom Di Indonesia: Studi Kasus Di Provinsi Riau. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25 (2), 400–423.  
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art10>
- Mareto, I. (2022). Perspective Of International Law On Maritime Territorial Dispute: Case Between Indonesia And Timor Leste.
- Mukti, Ri. A. (2015). Pemekaran Daerah, Euforia Demokrasi yang Menuai Polemik Baru (Ditinjau Dari Segi Aparatur Daerah, Fiskal dan Politis).
- Mumek, G. E. (2020). Tinjauan Yuridis Tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Lex Administratum*, VIII, 15–25.
- Moore, Christopher. W, 1986. *The Mediations Process*, Jossey Bass inc Publishers: San Fransisco
- Pinori, J. J. (2014). Dampak Otonomi Daerah Terhadap Konflik Batas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara. *Lex Administratum*, II, 151–161.
- Raharjo Jati, W. (2012). Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi.
- Rahim, A. (2014). Sengketa Pulau Berhala. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, Vol. 14, 43–53.
- Rusli, A. A. (2023). MANAJEMEN KONFLIK TAPAL BATAS (Studi Kasus Sengketa Tapal Batas di Kampung Jayapura dan Kampung Suak Merambai Kecamatan Bungaray).  
*Jurnal Konstituen*, 1, 45–58.
- Sahyana, Y. (2019). Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi. *Jurnal Konstituen*, 1, 45–58.
- Suaib Rahmat. (2020). Urgensi pemekaran di indo. *Jurnal Government of Achipelago*, 1, 34–44.
- Suparto. (2017). Otonomi Daerah di Indonesia: Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip dan Urgensinya.
- Wili, O. :, Palakum, Y., & Sampe, S. (n.d.). Konflik Tapal Batas Wilayah Antara Kabupaten Bolaang Mongondow Dan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan.
- Yandra, A. (2016). Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematik Dan Tantangannya Di Indonesia.
- Yusuf, J. H. (2023). Pemekaran Dan Konflik Batas Wilayah Dalam Perspektif Teoritik. *GeoCivic Jurnal*, 6(1), 98–110.
- Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Selatan
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
- Permendagri Nomor 141 tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah
- Permendagri Nomor 58 tahun 2021 tentang Kode, Data, Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau
- Keperaturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100.1.1-6117 tahun 2022 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Pulau.