

**PENYELESAIAN SENGKETA PERBATASAN DAERAH MELALUI
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh: *Topan Rezki Erlando*

Pembimbing 1 : Dodi Haryono, SHL., SH.,MH

Pembimbing 2 : Dr. Mexsasai Indra, SH.,MH

**Alamat: Jalan Sukakarya, Perumahan Boemi Mandala 2, Blok H Nomor 14, Kecamatan Tambang
Kabupaten Kampar- Riau
Email: topanrezki93@gmail.com**

ABSTRACT

Since regional autonomy era, the local boundary has meaning which is important as boundary of local government authority in implementing the government function in a certain areas which is regulated by regulations and has implication to appear the conflict of interregional about affirmation of area border because it's related to uphold existence and the sovereignty on each local governments. But originally, the process of dispute resolution has regulated in Permendagri Nomor 76 Tahun 2016 which solves the conflict through administration route, it doesn't solve the problems, even the parties can take legal effort in constitutional court justice in this process of dispute resolution so that changed the conflict patterns which initially among a region with another one become a region with state institutions. In this research, the writing purpose is not just to describe the conflict solution process through administration process only, but also is concerned with the solution process through judicial review against Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 by Constitutional Court.

The type of this research can be classified in the type of normative law research is literature. In this normative law research, the author make the research against principles of law. Then, in this research concludes that Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 is the true regulation which is able to solve the conflict of boundary area. Administration process which regulated in Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 could not solve the conflict problems of boundary area yet even though the decision was final decision but also have a legal effort as judicial review in constitutional court. The author recommends that will be formed a regulation which more have legal certainty and also engages the constitutional court in solving the conflict of boundary area, because is also about constitutionality.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga, pemerintah (pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan. Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (1), ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistis. Perubahan kedua Pasal 18 Ayat (1) menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan

¹Ibid, Hal. 243

dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak zaman pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Setelah terjadinya gelombang reformasi di Indonesia, salah satu isu yang muncul kepermukaan adalah perbaikan hubungan pusat dan daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah menghadirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan basis otonomi luas bulat dan utuh penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih berarti, karena terdapat keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sesuai dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing.³

Daerah otonom sendiri mengandung pengertian kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut maka, dalam daerah otonomi terdapat unsur-unsur yakni : a) unsur batas wilayah. Dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. b) unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan di daerah didasarkan atas legitimasi Undang-Undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. c) unsur masyarakat. Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum baik *gemeenschap* maupun *gesellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat

yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu.⁴

Sejak era otonomi daerah, batas daerah memiliki makna yang penting sebagai batas kewenangan pengelolaan bagi setiap daerah sehingga ketidakjelasan dan ketidaksepakatan letak batas daerah telah banyak menimbulkan sengketa batas daerah ini berkaitan juga dengan perkembangan politik, ekonomi, budaya masyarakat dunia maupun masyarakat lokal dalam memaknai batas daerah.

Didalam Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia sejatinya telah mengatur berkenaan dengan mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan daerah yaitu Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 yang menggantikan Permendagri yang sebelumnya yakni Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang berfokus pada penyelesaian sengketa nonlitigasi.

Namun Mahkamah Konstitusi memiliki celah dalam penyelesaian sengketa perbatasan daerah yang merupakan pintu masuk dalam penyelesaian sengketa perbatasan antar wilayah daerah yaitu melalui Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap pembentukan daerah dikarenakan bentuk legal formal terhadap pembentukan suatu daerah otonom didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang salah satu materi muatannya ialah batas dari daerah otonom yang dibentuk.

Namun Kecenderungan menyelesaikan sengketa perbatasan daerah melalui pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memang menarik untuk dibahas, dengan melakukan upaya pengujian Undang-Undang pembentukan suatu daerah terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengubah alur sengketa yang awalnya antar satu daerah dengan daerah yang lain menjadi antar daerah dengan Institusi Negara.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian kepustakaan yang berkaitan dengan sengketa perbatasan antar wilayah daerah

²Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta: 2004, Hal. 21-22

³Mexasai Indra, "Konsep Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antar Daerah Dikaitkan Dengan Pemekaran Daerah Di Indonesia", Disertasi, Program Doktor Ilmu

Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2013, Hal. 1

⁴Sunamo H, Siswanto, "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia". Sinar Grafika, Jakarta: 2012. Hal. 15

yang diselesaikan dimahkamah konstitusi sehingga judul yang diangkat penulis dalam penelitian ini adalah “**Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Melalui Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Oleh Mahkamah Konstitusi**”. Adapun kegunaan penelitian ini yakni guna menjelaskan salah satu konsep penyelesaian sengketa batas daerah di Indonesia.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka penulis merumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Apakah sengketa perbatasan antar daerah merupakan persoalan konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur didalam ketentuan Pasal 24 C Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa perbatasan antar daerah melalui pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikaitkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui Apakah sengketa perbatasan antar daerah merupakan persoalan konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai mana yang telah diatur didalam ketentuan Pasal 24 C Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Untuk mengetahui Bagaimana penyelesaian sengketa perbatasan antar daerah melalui pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikaitkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam bidang ilmu hukum, terkhusus untuk memahami terhadap penyelesaian sengketa batas daerah melalui jalur Pengujian Undang-Undang oleh mahkamah konstitusi.

b. Secara Praktek

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bantuan bagi semua lapisan masyarakat terutama bagi praktisi hukum dan akademisi hukum yang khusus mengenai sengketa batas wilayah daerah, dan dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang memiliki keterkaitan permasalahan.

D. Kerangka Teoritis

1. Teori Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie istilah konstitusi itu sendiri pada mulanya berasal dari bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip”. Dizaman modern, bahasa yang dijadikan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Jerman, Prancis, Italia, dan Belanda. Untuk pengertian *constitution* dalam bahasan Inggris, bahasan Belanda membedakan antara *constitutie* dan *groundwet*, sedangkan bahasa Jerman membedakan antara *vervasung* dan *groundgesetz*. Bahkan dibedakan pula antara *groundrecht* dan *groundgesetz* seperti antara *groundrecht* dan *groundwet* dalam bahasan Belanda.⁵

Berdasarkan konsepsi tersebut maka makna konstitusi secara umum menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan yang mengatur seluruh sendi-sendi bangunan negara, yakni berupa aturan-aturan yang mengikat negara maupun organ didalam negara baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, konstitusi juga berisikan tentang tujuan perjalanan suatu negara.

Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari :

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum (supremasi hukum).

⁵Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*”, Rajawaliipress, Jakarta: 2012, Hal. 95

2. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia.
3. Peradilan yang bebas dan mandiri.
4. Pertanggung jawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama asas kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran diatas merupakan “maskot” bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintahan meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip diatas, namun tidak diimplementasikan. Dalam praktik penyelenggaraan bernegara, maka belumlah dapat dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham-paham konstitusi.⁶

Konstitusi juga mengenai pembagian kekuasaan terhadap institusi negara sebagai sarana check and balance dalam menjalankan organisasi negara, Melalui bukunya “*L’esprit des lois*”, Montesquieu pada tahun 1748, Menurut Montesquieu untuk tegaknya Negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan Negara kedalam tiga poros kekuasaan, yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif (pembuat undang-undang);
- b. Kekuasaan Eksekutif (pelaksana undang-undang);
- c. Kekuasaan yudikatif (peradilan, kehakiman, untuk menegakkan perundang undangan kalau terjadi pelanggaran).

Pendapat Montesquieu tersebut diatas, kemudian dikenal sebagai ajaran *trias politica*, yang member nama sebagai demikian adalah Immanuel Kant. Dengan ajarannya itu Montesquieu berpendapat bahwa, apabila kekuasaan perundang undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, kekuasaan kehakiman, dan masing masing kekuasaan itu dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa, atau tegasnya tidak

memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme.

2. Teori Penyelesaian Sengketa.

Istilah “Sengketa” (*Dispute*), seringkali disebut sama dengan “Konflik” (*Conflic*). Dalam literatur, Teori Persengketaan juga dinamakan dengan Teori Konflik. Pengertian Konflik itu sendiri dirumuskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin bahwa, konflik adalah persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dicapai secara simultan (secara serentak). Pruitt dan Rubin lebih lanjut melihat konflik dari perbedaan kepentingan atau tidak dicapainya kesepakatan para pihak. Maksud Perbedaan kepentingan adalah berlainannya keperluan atau kebutuhan masing-masing pihak.⁷

Pola penyelesaian dapat dibagi menjadi dua macam yakni melalui pengadilan dan alternatif penyelesaian sengketa. Penyelesaian melalui pengadilan adalah suatu pola penyelesaian sengketa yang terjadi antara para pihak yang diselesaikan oleh pengadilan, yang putusannya bersifat mengikat. Sedangkan penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak yaitu penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negoisasi, mediasi, konsultasi atau penilaian ahli.⁸

Dalam setiap terjadinya sengketa dibutuhkan adanya jalan keluar yang disebut dengan penyelesaian. Kata penyelesaian secara etimologi berdasarkan kamus besar bahasa indonesia bermakna proses, cara, perbuatan, menyelesaikan. Jadi berdasarkan hal tersebut diatas penyelesaian sengketa adalah suatu proses atau cara untuk mengakhiri sengketa.⁹

3. Teori Pengujian

Secara yuridis hal ini sesuai dengan teori *Stufenbau des rech (Stufentheorie)* hasil pemikiran Hans Kelsen. Teori ini menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki

⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.cit*, Hal. 2

⁷ Idris Talib, “*Bentuk putusan penyelesaian sengketa berdasarkan mediasi*”, Pada Jurnal Konstitusi, Volume 1, 2013, Hal.20

⁸Lihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrasi dan Alternatif Pilihan Penyelesaian Sengketa

⁹Angga Pratama, “*Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lima Desa Antara Kabupaten Kampar Dan Kabupaten Rokan Hulu*”, *Skripsi*, Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2014, hlm. 19-20

tata susunan, dimana suatu norma hukum yang lebih rendah itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Groundnorm*).

Secara politis, kebutuhan akan *judicial review* sangat diperlukan agar visi dan misi serta materi muatan Undang-Undang tidak bertentangan dengan Undang-Undang dasar, karena pada hakikatnya Undang-Undang dibuat untuk melaksanakan Undang-Undang dasar. Secara pragmatis, kebutuhan terhadap *judicial review* ini diperlukan untuk mencegah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai dengan penyimpangan dari Undang-Undang Dasar.¹⁰

Menurut teori hukum, ada dua macam hak menguji undang-undang (*toetsingrecht* atau *judicial review*) oleh hakim, yaitu : Pertama, hak menguji undang-undang secara formal (*Formele toetsingrecht* atau *formal judicial review*); kedua, hak menguji undang-undang secara material (*materiele toetsingrecht* atau *materiel judicial review*).¹¹

E. Kerangka Konseptual

- a. Sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, atau perbantahan¹²
- b. Perbatasan adalah garis khayalan yang memisahkan dua atau lebih wilayah politik atau yurisdiksi seperti negara, negara bagian atau wilayah subnasional.¹³
- c. Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

¹⁰Yunita, Trisna, "Tinjauan Yuridis Terhadap Beberapa Putusan Ultra Petita Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru: 2009. Hal. 28-29

¹¹Hendra Yulianto, "Gagasan Pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Peraturan Daerah Provinsi", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru:2014, Hal. 13-14

¹²Diakses melalui <http://kbbi.web.id/sengketa> tanggal 25 oktober 2015 Pukul 19.18

¹³Diakses melalui http://id.wikipedia.org/wiki/Perbatasan_wilayah tanggal 5 juni 2014 Pukul 00.28

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

- d. Pengujian Undang-Undang adalah pengujian formil dan/atau pengujian materiil sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁵
- e. Undang-Undang adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.¹⁶
- f. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹⁷

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum.¹⁸

2. Sumber Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini, maka data yang dipakai adalah data sekunder. Data sekunder adalah Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Dari sudut kekuatan

¹⁴Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

¹⁵Lihat Pasal 1 ayat 1 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005

¹⁶Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁷Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta: 2013, Hal. 47.

¹⁹ Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.107

mengikatnya, data sekunder dapat digolongkan ke dalam:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yakni dalam penulisan ini menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian adalah studi kepustakaan yaitu penulis mengambil kutipan dari buku bacaan, literatur, atau buku pendukung yang memiliki kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di beberapa tempat, meliputi :

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Riau;
- b) Perpustakaan Universitas Riau;
- c) Perpustakaan Daerah Provinsi Riau;

G. Analisis Data

Melalui proses penelitian, diadakan analisis dan konstruksi data yang telah dikumpulkan dan diolah. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya²⁰. Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan data dianalisis dengan tidak menggunakan statistik atau matematika ataupun yang sejenisnya, namun cukup menguraikan secara deskriptif dari data yang telah diperoleh.

Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut di jembatani oleh teori-teori

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah 1. Perkembangan Otonomi Daerah

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternative dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, otonomi termasuk salah satu pokok perbincangan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia seperti didalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 otonomi tetap tercantum bahkan lebih jelas. Pada masa Republik Indonesia Serikat , Prinsip-Prinsip Otonomi tetap dijalankan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan undang-undang pertama yang dibentuk pada masa Indonesia merdeka yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 mengatur mengenai Otonomi. Berdasarkan kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam perumahaan Indonesia merdeka.²¹

2. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah:²²

²⁰Ibid, hlm. 17.

²¹Bagir Manan, *Op.Cit.* Hal. 21-22

²²Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat (2)

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi. Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah

3. Asas Pelaksanaan Otonomi Daerah

a. Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintahan daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya, perangkat

pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.²³

b. Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya di koordinasikan oleh kepala daerah dalam kependudukannya selaku wakil pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai asas desentralisasi.²⁴

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

4. Daerah Otonom

Daerah otonom sendiri mengandung pengertian kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut maka, dalam daerah otonomi terdapat unsur-unsur yakni : a) unsur batas wilayah. Dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. b) unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan di daerah didasarkan atas legitimasi Undang-Undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk

²³C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, "Pemerintah Daerah Di Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta:2004. Hal. 4

²⁴*Ibid*, Hal.5

menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. c) unsur masyarakat. Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum baik *gemeinschaft* maupun *gesellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu.²⁵

B. Tinjauan Umum Tentang Batas Daerah

Batas artinya pemisah dan daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsure terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sehingga batas daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Batas daerah secara umum dapat diartikan sebagai pemisah antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain dalam suatu tempat tertentu.²⁶

C. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Perbatasan Daerah

1. Pengertian sengketa

Dalam perspektif sosiologis pandangan kata yang pemaknaan hampir sama dengan sengketa yakni konflik, namun dalam kajian ini akan digunakan istilah sengketa karena penggunaan kata konflik lebih tepat digunakan dalam pendekatan ilmu social. Sedangkan istilah sengketa tepat digunakan dalam pendekatan ilmu hukum. Secara etimologi kata sengketa berarti sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan, perkara yang kecil yang juga dapat menimbulkan besar, daerah-daerah yang menjadi rebutan (pertengkaran), atau juga dapat berarti pertikaian, perselisihan, dan juga dapat terkait dengan perkara di pengadilan.²⁷

2. Sengketa Batas Daerah

Pada hakekatnya, konflik tercipta dari kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas (kekuasaan) dan sumber ekonomi/kemakmuran dari aktor-aktor yang

berkepentingan. Suatu daerah akan segera bereaksi mempertahankan sumber-sumber yang dimiliki, terlebih lagi yang dapat meningkatkan pendapatan daerah. Perasaan semacam ini pulalah yang menyebabkan daerah rentan disulut konflik. Pada tataran tertentu, munculnya konflik atau benturan kepentingan antardaerah, pada dasarnya merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoisme daerah dalam melaksanakan otonomi.

Dalam penelitiannya, Nurbadri mengemukakan 4 (empat) model penyebab konflik batas wilayah, yakni (1). perbedaan persepsi mengenai peraturan perundang-undangan, (2). perbedaan luas wilayah, (3). perebutan aset sumber daya, dan (4). potensi daerah pemilihan atau potensi suara dalam pemilihan umum. Lebih lanjut menurut Nurbadri, upaya penyelesaian konflik batas wilayah dapat dilakukan dengan pendekatan hukum.²⁸

D. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi

1. Mahkamah Konstitusi

Pada umumnya pembentukan dan eksistensi lembaga Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan secara relative sesuatu yang baru dalam dunia ketatanegaraan. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa sebagian besar negara-negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi "Supreme Court" yang ada di setiap negara.²⁹

Sejarah mahkamah konstitusi sebagai *special tribunal* secara terpisah dari mahkamah agung, yang mengemban tugas khusus merupakan konsepsi yang dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan yang modern (modern nation state), yang pada dasarnya menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dengan norma hokum yang lebih tinggi. Sejarah modern

²⁵Sunamo H, Siswanto, "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia". Sinar Grafika, Jakarta: 2012. Hal. 15

²⁶Nurbadri, *Op.Cit.* Hal. 11

²⁷Indra, Meksasai, "Menyelesaikan sengketa batas daerah", Genta Publishing, Yogyakarta: 2015. Hal. 82

²⁸Fajar Laksono Soeroso, *Op.Cit.* Hal. 435-436

²⁹Lodewejik Gultom, "Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia", Utomo, Bandung: 2007. Hal. 123

judicial review, yang merupakan ciri utama kewenangan mahkamah konstitusi.³⁰

2. Tugas dan Fungsi Mahkamah Konstitusi

Berkenaan dengan tugas dan wewenang mahkamah konstitusi, pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum. Disamping itu mahkamah konstitusi juga wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan atas pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar. Perlu dicatat bahwa putusan ini tidak final karena tunduk pada putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, lembaga politik yang berwenang memberhentikan presiden (Pasal 7A).³¹

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Perbatasan Daerah Dikaitkan Dengan Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru dalam cabang kekuasaan kehakiman yang menjelaskan fungsi yudikatif. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³²:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan sebuah Mahkamah Konstitusi.

Apabila dikaitkan dengan konflik batas wilayah kewenangan Mahkamah Konstitusi terdapat pada kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. berkenaan dengan

hal kewenangan menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur pada Pasal 24C ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 angka 3 huruf a *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a *juncto* bagian delapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan memutuskan permohonan pemohon mengenai kerugian dari perorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, dan lembaga negara.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 untuk menguji konstitusionalitas Undang-undang, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Undang-Undang dasar. Begitupun terhadap suatu Undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui penafsiran/interpretasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi Undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur berkehidupan masyarakat bernegara. Dengan demikian Undang-undang yang dihasilkan oleh legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden) diimbangi oleh adanya pengujian (*formal dan materiil*) dari cabang yudisial Mahkamah Konstitusi.³³

Dengan penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi ini menurut penulis merupakan langkah yang memberikan kepastian hukum dibanding dilakukan penyelesaian berdasarkan Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang penegasan perbatasan daerah yang cenderung menyelesaikan dengan cara nonlitigasi yang hanya menimbulkan perdebatan-perdebatan panjang, seolah-olah tak berujung yang pada akhirnya membuat penafsiran hukum yang berbeda-beda, walaupun telah ada peraturan pemerintah yang baru. Dengan demikian langkah ini dapat dijadikan barometer bagi pemerintahan di daerah dan masyarakat Indonesia tentang kesadaran hukum dan ketaatan hukum,

³⁰Maruarar Siahaan, “Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”, Sinar Grafika, Jakarta: 2011. Hal. 3

³¹Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, Hal. 202

³²Mexasai Indra, *Op.Cit.*. Hal. 149

³³Nurbadri, *Op.Cit.* Hal.161-162

dimana telah sesuai dengan pilihan Bangsa Indonesia bahwa Indonesia adalah negara hukum.

1. Judicial Review Dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah

Munculnya persoalan konstusionalitas, maka disitulah muncul lembaga kehakiman memperlakukan undang-undang sebagai sesuatu yang harus dikaji sekali lagi dengan cermat secara teoritis berdasarkan landasan konstusional saja, tidak pernah berdasarkan landasan kelayakan. Apabila lembaga kehakiman menyimpulkan bahwa Undang-Undang terkait bertentangan dengan konstitusi, maka lembaga kehakiman dapat membatalkan Undang-Undang itu.³⁴

Dalam teori tentang pengujian (*toesting*), dibedakan antara *materiile toesting* dan *formele toesting*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan antara *wet in materiile zin* (Undang-Undang dalam arti materil) dan *wet in formele zin* (Undang-Undang dalam arti formal). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan istilah Pembentukan Undang-Undang dan Materi Muatan Undang-Undang.³⁵

2. Kedudukan Hukum Pemohon Pengujian Undang-Undang Dalam Sengketa Perbatasan Daerah

Bahwa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bahwa "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstusionalnya dirugikan dengan berlakunya Undang-undang, yaitu: ³⁶

- 1) Perseorangan warga negara Indonesia
- 2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang
- 3) badan hukum publik atau privat
- 4) lembaga negara

Dalam putusan mahkamah konstitusi dalam putusan perkara No. 06/PUU-III/2005 dan 010/PUU-III/2005 merumuskan secara lebih ketat adanya persyaratan legal standing

berdasarkan hak konstusional pemohon, yaitu:³⁷

- 1) adanya hak konstusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) bahwa hak konstusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh Undang-Undang yang diuji
- 3) bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan actual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dipastikan terjadi
- 4) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang untuk diuji
- 5) adanya kemungkinan bahwa yang dikabulkan permohonan, maka kerugian konstusional yang didalilkan akan atau tidak lagi terjadi.

Tidak semua orang boleh menjadi pemohon ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat menjadi dasar. Didalam hukum perdata dikenal *adagium pint d'action*, yaitu apabila adanya kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan. Yang apabila ada kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan. Yang dimaksud dengan *standing* atau *personae standi in judicio* adalah hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan didalam pengadilan (*standing to sue*).

Didalam penjelasan diatas jelas bahwa yang bisa menjadi *legal standing* pemohon dalam kasus sengketa perbatasan daerah yang diselesaikan melalui Pengujian Undang-Undang didalam Mahkamah Konstitusi adalah Badan Hukum Publik atau kepala daerah atau yang memiliki kewenangan konstusional terhadap badan hukum public tersebut sehingga dapat diwakilkan, seperti yang tercantum didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didalam Pasal 65 ayat (1) huruf e bahwa kepala daerah memiliki kewenangan yakni, mewakili

³⁴Leonard W. Levy, "Judicial Review", Nuansamedia, Bandung: 2005, Hal. 87

³⁵*Ibid*, Hal. 16

³⁶Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 Ayat (1)

³⁷Maruarar Siahaan, *Op.Cit.* Hal. 67

Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga berdasarkan peraturan perundang-undangan diatas, kepala daerah memiliki kewenangan mewakili daerah dalam penyelesaian sengketa di pengadilan.

3. Konstitusionalitas Permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Terhadap Kasus Sengketa Perbatasan Daerah.

Berkaitan dengan konstitusionalitas pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus melihat kepada *legal standing* pemohon, kerugian konstitusional pemohon dan materi muatan Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal kerugian konstitusional setidaknya ada lima syarat untuk terpenuhinya yakni. *Pertama*, adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang di uji. *Ketiga*, bahwa kerugian konstitusional pemohon harus bersifat spesifik dan actual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dapat dipastikan akan terjadi. *Keempat*, adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk di uji. *Kelima*, adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.³⁸

Atas dasar inilah Permohonan terhadap pengujian Undang-Undang pembentukan daerah tersebut dapat diuji konstitusionalitasnya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pemohon harus memiliki

legal standing yang jelas hak-hak konstitusionalnya yang telah dirugikan dengan hadirnya Undang-Undang tersebut dan mampu di buktikan dimuka pengadilan

B. Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Melalui Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dikaitkan Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah

1. Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Melalui Upaya Administrasi Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

Bahwa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan jika wilayah negara itu dibagi lagi menjadi daerah provinsi dan kabupaten/kota dengan bentuk dan susunan pemerintahannya berdasarkan Undang Undang. Amanat konstitusi ini adalah dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah dengan segenap fungsi dan kewenangannya termasuk dalam persoalan pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah tersebut.

Penyelesaian upaya administratif adalah penyelesaian yang dilakukan didalam lingkungan pemerintahan sendiri. Dalam hal yang terjadinya sengketa perbatasan atar daerah otonom didalam satu provinsi diselesaikan oleh Gubernur. Namun dalam praktek Gubernur tidak memiliki kewenangan untuk menentukan status daerah yang disengketakan karena kewenangan tersebut berada ditangan pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negari dan posisi Gubernur hanyalah sebagai untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara daerah otonom.³⁹

³⁸<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol12943/kerugian-konstitusional-warga-negara-harus-penuhi-lima-syarat-diakses>, tanggal, 28 Juli 2016

³⁹Mexasai Indra, *Op.Cit.* Hal 200

Adapun dasar hukum dalam menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan juga termasuk sengketa perbatasan daerah ada pada Pasal 370 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yakni:⁴⁰

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan sebagaimana di maksud pada ayat (1), penanganannya dilakukan oleh Menteri.
- (4) Keputusan Menteri berkaitan dengan penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan penanganan penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian perselisihan antar-Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan diatur dengan Peraturan Menteri.

Lebih spesifik penyelesaian sengketa perbatasan daerah diatur didalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah Pasal 25 yakni:⁴¹

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penegasan batas daerah dilakukan penyelesaian perselisihan batas daerah.
- (2) Penyelesaian perselisihan batas daerah antar kabupaten/kota dalam satu provinsi dilakukan oleh gubernur.
- (3) Penyelesaian perselisihan 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.

Dengan dua regulasi diatas yakni Pasal 370 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah *juncto* Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, yang dijadikan rujukan penyelesaian sengketa perbatasan antar daerah yang ada di Indonesia.

Sesuai dengan amanat dari Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Terlihat telas bahwa penyelesaian perselisihan dalam penegasan batas antara kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang yang dimulai terlebih dahulu dari jenjang Pemerintah dibawah yakni Gubernur. Berdasarkan Pasal 26 sampai 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 dapat diringkaskan langkah-langkah penyelesaian perselisihan sengketa batas antar daerah dengan tahapan Gubernur memfasilitasi penyelesaian sengketa perbatasan dengan mengundang rapat Bupati/Walikota yang daerahnya bersengketa, Gubernur diberi kesempatan untuk melakukan rapat sebanyak tiga kali dengan Bupati/Walikota. Setelah batas tiga kali rapat dilaksanakan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Gubernur memutuskan perselisihan batas daerah, dan apabila Gubernur tidak mengabil keputusan,

⁴⁰Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 370

⁴¹Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah Pasal 25

Gubernur menyerahkan proses selanjutnya kepada Menteri Dalam Negeri⁴². Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan keputusan formal dalam bentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) tentang penegasan batas daerah yang bersifat final dan mengikat dan tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut.

Namun meskipun telah ditegaskan bersifat final tidak menutup kemungkinan untuk dapat diselesaikan melalui jalur litigasi oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan cara *Judicial Review* dikarenakan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut bukanlah putusan dari lembaga Yudikatif sehingga sifat final hanya pada proses Administratif belaka dan dimungkinkan untuk menempuh upaya hukum yang lain bagi para pihak yang merasa dirugikan akibat keputusan tersebut.

2. Kecenderungan Menyelesaikan Sengketa Perbatasan Daerah Melalui Jalur Litigasi

Munculnya celah untuk melakukan penyelesaian sengketa batas daerah ke Mahkamah Konstitusi melalui pintu Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini dikarenakan bentuk legal formal pembentukan suatu daerah otonom didasari pada ketentuan Undang-Undang yang salah materi muatannya mengatur tentang batas-batas daerah otonom yang terkait dengan batas-batas daerah dengan daerah yang berdampingan dan penormaannya terlalu umum. Padahal potensi sengketa bisa saja terjadi sampai tingkat desa. Namun dalam beberapa undang-undang terbaru tentang pembentukan daerah otonom sudah mengatur lebih rinci tentang batas daerah sampai tingkat desa seperti pada undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2012 tentang pembentukan Kabupaten Pangandaran di

Provinsi Jawa barat, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012 tentang pembentukan kabupaten pesisir barat di provinsi Lampung, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Manokwari Selatan di provinsi Papua Barat, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pegunungan Arfak di Provinsi Papua Barat.⁴³

Berdasarkan uraian diatas menurut penulis berpendapat meskipun telah diatur mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan daerah melalui Ketentuan Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah *Juncto* Pasal 370 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan melalui pendekatan administratif ternyata belum mampu menyelesaikan permasalahan sengketa perbatasan tersebut, sehingga menurut penulis menyelesaikan sengketa perbatasan daerah melalui jalur litigasi bisa dijadikan opsi utama untuk mendapatkan kepastian hukum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sengketa perbatasan antar daerah merupakan persoalan yang dapat di uji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai pasal 24C ayat (1). Konstitusionalitas pengujian Undang-Undang pembentukan daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terletak pada *Legal Standing* Pemohon yang wajib Kepala daerah dikarenakan kepala daerah atau yang memiliki kewenangan konstitusional terhadap badan hukum public tersebut sehingga dapat diwakilkan mewakili

⁴²Mexasai Indra, *Op.Cit.* Hal 264

⁴³Mexasai Indra, *Op.Cit.* Hal. 273

kepentingan masyarakat didaerahnya, selain itu pemohon harus mampu membuktikan kerugian konstitusional di muka pengadilan.

2. Dalam penyelesaian sengketa perbatasan daerah negara sebenarnya telah menyiapkan perangkat aturan hukum seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan sengketa perbatasan daerah melalui Penyelesaian Administratif oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri yang bersifat Final, namun dalam prakteknya Permendagri sebagai hasil dari penyelesaian sengketa melalui upaya administrative tidak menyelesaikan permasalahan meskipun bersifat final, bahkan pihak-pihak yang merasa dirugikan atas keluarnya keputusan tersebut bisa melakukan *judicial review* ke Mahkamah Agung terhadap Permendagri tersebut dan bahkan dapat di uji juga Undang-Undang Pembentukan daerah tersebut ke Mahkamah Konstitusi sebagai landasan adanya kerugian konstitusional pemohon.

B. SARAN

1. Mengingat pentingnya batas wilayah suatu daerah sebagai simbol kewenangan atas daerah tersebut maka perlu dibentuk aturan hukum yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan daerah yang lebih memiliki kepastian hukum.
2. Mengingat persoalan perbatasan daerah merupakan persoalan konstitusional, dirasa perlu pembaharuan hukum yang melibatkan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan yang mampu memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa perbatasan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Sumber Buku :

- Ade Maman Suherman, "Perbandingan Sistem Hukum", Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta : 2006

_____, "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang", Konstitusi Press, Jakarta, 2006

Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta: 2004

C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, "Pemerintah Daerah Di Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta:2004.

Fatmawati, "Hak Menguji (*Toetsingrecht*) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta:2005

Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yoyakarta: 1998

Huda, Ni'matul, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pres, Jakarta :2008.

Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, "Mahkamah Konstitusi, Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Rineka Cipta, Jakarta: 2006

Indra, Mexsasai, "Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia", Refika Aditama, Bandung:2011.

_____, "Menyelesaikan sengketa batas daerah", Genta Publishing, Yogyakarta: 2015.

Kansil dan Christin S.T Kansil, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2008

Leonard W. Levy, "Judicial Review", Nuansamedia, Bandung: 2005

Lodewejik Gultom, "Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia", Utomo, Bandung: 2007

- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta: 2013.
- Maruarar Siahaan, *"Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia"*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011
- Ni,matul Huda, *"Hukum Tata Negara Indonesia"*, Rajawali Press, Jakarta: 2005
- R. Wiyono, *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara"*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009
- Sarman, Muhammad Taufik, *"Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia"*, Rineka Cipta, Jakarta: 2011
- Soimin, Mashuryanto, *"Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, UII Press, Yogyakarta: 2013.
- Sunamo H, Siswanto, *"Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia"*. Sinar Grafika, Jakarta: 2012.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta: 1998
- Sunggono, Bambang, *"Metode Penelitian Hukum"*, Rajawali Pres, Jakarta : 2012
- Taufiqurrohman Syahuri, "Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum", Kencana, Jakarta: 2011
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Kencana, Bandung: 2008
- Thaib, Dahlan Jazim, Hamidi, Ni'matul Huda, *"Teori dan Hukum Konstitusi"*, Rajawalipress, Jakarta: 2011
- Wheare, K.C., *"Konstitusi-Konstitusi Modern"*, Pustaka Eureka, Surabaya: 2003.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta : 2011
- disampaikan pada "Forum Diskusi, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda, 23 Maret 2015
- Angga Pratama, "Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lima Desa Antara Kabupaten Kampar Dan Kabupaten Rokan Hulu", *Skripsi*, Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2014
- Baizura, Maizatul, *"Legal Standing Lembaga Negara Dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi"*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru: 2009
- Hendra Yulianto, *"Gagasan Pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Peraturan Daerah Provinsi"*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru: 2014
- Idris Talib, *"Bentuk putusan penyelesaian sengketa berdasarkan mediasi"*, Pada Jurnal Konstitusi, Volume 1, Manado: 2013
- Indra, Mexsasai, *"Konsep Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antar Daerah Dikaitkan Dengan Pemekaran Daerah Di Indonesia"*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung: 2013
- Muhammad Habib, *"Konsep Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia"*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta: 2008.
- Nurbadri, *"Konflik Batas Wilayah Diera Otonomi Daerah dan Upaya Penyelesaiannya Studi Kasus Konflik Batas Wilayah Antara Kabupaten Tebo Dengan Kabupaten Bungo"*, Thesis, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: 2008
- Sitti Masytah, *"Penyelesaian Konflik Dalam Penegasan Batas Daerah Antara Kabupaten Indragiri Hilir dan Kabupaten Indragiri Hulu"*, Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas

B. Sumber Karya Ilmiah :

Asshiddiqie, Jimly, *"Paradigma Baru Pembangunan Daerah"*, makalah

Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru: 2012.

Fajar Laksono Soeroso, , *“Memaknai Kecendrungan Penyelesaian Konflik Batas Daerah ke Mahkamah Konstitusi”*, Jurnal Konstitusi, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2012,

Yunita, Trisna, *“Tinjauan Yuridis Terhadap Beberapa Putusaj Ultra Petita Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru: 2009

C. Sumber Peraturan Perundang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437)

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438)

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor

70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tabahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5332)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5889)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1252)

D. Sumber Internet :

<http://www.wilayahperbatasan.com/sengketa-batas-daerah-pada-era-otonomi-daerah-di-Indonesia/>, Diakses, tanggal, 28 mei 2015.

<http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>, Diakses, tanggal, 4 juni 2015.

http://id.wikipedia.org/wiki/Perbatasan_wilayah, Diakses, tanggal, 5 juni 2015.

http://www.kemendagri.go.id/media/daerah_otonomi_baru_1999-2013.pdf, Diakses, tanggal 25 Oktober 2015.

<http://jambi.tribunnews.com/2013/02/24/ini-dia-kronologis-sengketa-pulau-berhala>, Diakses, tanggal 20 Desember 2015.

http://ptunpalembang.go.id/upload_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20OPERATUN.pdf diakses, tanggal, 29 Juli 2016