

MENELISIK SENGKETA ANTARA PROVINSI KEPULAUAN RIAU DENGAN PROVINSI JAMBI ATAS KEPEMILIKAN PULAU BERHALA

SUPARTO ¹

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Jl. Kaharuddin Nasution 113 Marpoyan Damai Pekanbaru 24284

E-mail : supartodandy@yahoo.co.id

ABSTRAK

Konflik batas wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi di era otonomi daerah yang diikuti dengan pemekaran daerah. Salah satunya terjadi antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala. Sengketa Pulau Berhala diselesaikan melalui pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan 3 putusan yaitu putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2011, putusan Mahkamah Konstitusi No. 32/PUU-X/2012 dan No. 62/PUU-X/2012. Ada hal-hal menarik dari putusan tersebut yaitu 1). Penerapan prinsip atau azas hukum perundang-undangan *lex posterior derogat lex priori* oleh Mahkamah Agung 2). Putusan Mahkamah Agung dijadikan pertimbangan dalam putusan Mahkamah Konstitusi 3). Penyebab terjadinya sengketa Pulau Berhala adalah tidak sinkronnya 3 Undang-Undang yang terkait yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 2003, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 dan Undang-Undang No. 54 Tahun 1999.

Kata Kunci: Batas wilayah, *Judicial review*, Sinkron

INVESTIGATING THE DISPUTE OF RIAU ISLAND PROVINCE WITH JAMBI PROVINCE ON THE OWNERSHIP OF BERHALA ISLAND

ABSTRACT

Conflict on borders is a recent phenomenon occurred in the era of regional autonomy that is followed by regional expansion. One of them is conflict between Riau Province and Jambi Province, which related with the ownership of Berhala Island. Berhala Island dispute was resolved by the judicial review at the Supreme Court and the Constitutional Court with 3 rulings: Supreme Court Ruling No. 49P/HUM/2011 and Constitutional Court Ruling No. 32/PUU-X/2012 as well as No. 62/PUU-X/2012. There are some interesting things in those decisions, namely: 1) Application of the "Lex posterior derogatlex priori" principle by the Supreme Court; 2) Constitutional Court usage of the Supreme Court ruling as a part of their considerations; 3) The cause of the dispute on Berhala Island, which is because there is no synchronization between 3 related laws, namely Law No. 31 of 2003, Law No. 25 of 2002, and Law No. 54 of 1999.

Keywords: Borderline, Judicial Review, Synchronization

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru.

A. PENDAHULUAN

Konflik batas wilayah dan rebutan wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi seiring dengan maraknya pemekaran wilayah pasca berlakunya kebijakan otonomi daerah pada tahun 1999. Pasal 5 UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah membuka peluang bagi daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah. Peluang tersebut dibuka sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam implementasinya, persoalan-persoalan baru bermunculan, baik persoalan politik, sosial, budaya, termasuk batas wilayah.² Dalam perkembangannya, konflik batas wilayah mengemuka menjadi persoalan serius karena terkait dengan integrasi Negara.

Banyak faktor yang menyebabkan konflik batas wilayah terjadi, sebagian diantaranya terjadi lebih dikarenakan oleh ketidakjelasan batas-batas daerah yang dibiarkan begitu saja dalam kurun waktu yang relatif lama dan tidak pernah menimbulkan persoalan. Namun seiring dengan otonomi daerah, batas wilayah mulai dipersoalkan. Apalagi sejak berlakunya UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengamanatkan adanya dana bagi hasil sumber daya alam³, maka adanya batas wilayah yang jelas dan pasti menjadi sangat penting. Dengan batas wilayah yang jelas, sumber daya alam dapat dipastikan masuk kewilayah administrasi daerah yang mana. Untuk itulah kemudian, penegasan batas daerah sangat penting dan

² Fajar Laksono Soeroso, *Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah ke Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 Nomor 3, September 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 432.

³ Dibanyak sektor antara lain sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, dan pertambangan panas bumi.

krusial karena akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu pemerintahan daerah secara pasti dalam menjalankan pemerintahan.

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, penetapan batas antar daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini adalah Mendagri.⁴ Penegasan batas daerah selama ini berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Proses untuk menetapkan batas daerah tidak selalu dapat dilakukan dengan mudah. Di beberapa daerah dengan kondisi topografi yang sulit penegasan batas daerah secara ideal sulit untuk dilakukan . Hal ini tidak terlepas dari kepentingan pemerintah daerah masing-masing yang cenderung mempertahankan wilayahnya. Kondisi ini terkait dengan prestise pimpinan atau pemimpin dari suatu daerah yang tidak mau kalau dimasa kepemimpinannya ada wilayahnya yang lepas kedaerah lain, karena kalau hal ini sampai terjadi sangat tidak menguntungkan bagi kepala daerah yang bersangkutan di mata masyarakatnya.

Terjadinya sengketa kepemilikan pulau antara daerah tidak saja hanya persoalan hukum semata, tetapi juga dapat menjalar ke persoalan sosial. Masyarakat dari 2 wilayah yang bersengketa adakalanya sampai bersitegang untuk membela wilayahnya masing-masing. Sebagai contoh dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala antara pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi. Untuk itu diperlukan adanya langkah-langkah penyelesaian yang

⁴ Diatur dengan Permendagri No.1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

menjamin berakhirnya sengketa atas kepemilikan pulau tersebut, disinilah peran pemerintah pusat sangat penting dan diperlukan.⁵

Untuk mengatasi perselisihan atas kepemilikan Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi, Menteri Dalam Negeri menerbitkan peraturan No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala yang menyatakan bahwa Pulau Berhala adalah masuk wilayah Jambi. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau keberatan dengan terbitnya peraturan tersebut, oleh karena itu Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui gubernur Muhammad Sani mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung dan berdasarkan putusan No. 49 P/HUM/2011 tanggal 9 Februari 2011 Mahkamah Agung membatalkan Permendagri No. 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala. Namun persoalan tidak selesai sampai disitu, karena Mahkamah Agung hanya membatalkan Permendagri, tetapi tidak menetapkan masuk wilayah mana Pulau Berhala tersebut dan ini memang sesuai dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam memutus perkara Uji Materiil.⁶ Sedangkan di pihak lain dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No.25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau disebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala. Hal ini menyebabkan seolah-olah ada 2 ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertolak belakang.

⁵ Muh. Risnain, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11 No. 3, September 2014, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 455.

⁶ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 6.
Lihat Juga Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 27.

Atas putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Pulau Berhala masuk ke wilayah Jambi, Pemerintah Provinsi Jambi tidak menerima begitu saja dan sebagai langkah hukum berikutnya Pemerintah Provinsi Jambi mengajukan pengujian Undang-Undang No.31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga ke Mahkamah Konstitusi karena dalam undang-undang tersebut Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga. Berdasarkan putusan No.32/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut.

Dipihak lain Pemerintah Kabupaten Lingga sendiri juga mengajukan pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Daria sebagai bupati Lingga. Pemohon menguji konstiusionalitas Pasal 3 Undang Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena mereka menilai berlakunya ketentuan penjelasan Pasal 3 yang menyatakan Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi, mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Menurut pemohon ketentuan Pasal 3 Undang Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan konstiusionalnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah, khususnya di

Pulau Berhala.⁷ Dalam putusan No. 62/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon.

B. HAL-HAL MENARIK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PULAU BERHALA.

1. Penerapan Prinsip atau Azas Hukum Perundang-Undangan *Lex Posterior Derogat Lex Priori* dalam Putusan Mahkamah Agung

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala sangat menarik untuk ditelisik. Kasus tersebut memunculkan 3 putusan pengadilan terkait dengan pengujian peraturan perundangan, yaitu 1 putusan Mahkamah Agung (putusan No. 49P/HUM/2011) dan 2 putusan Mahkamah Konstitusi (putusan No. 32/PUU-X/2012 dan No.62/PUU-X/2012). Pertama kali permohonan *judicial review* diajukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau ke Mahkamah Agung atas diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala, dimana dalam surat tersebut disebutkan bahwa Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi.⁸ Mahkamah Agung telah memutus perkara tersebut dengan putusan Nomor 49 P/HUM/2011 yang menyatakan bahwa permohonan *judicial review* oleh: Drs. Muhammad Sani sebagai Gubernur Kepulauan Riau terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala dikabulkan.

⁷ Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/115126271fda210/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 28 Oktober 2016.

⁸ Pasal 1 Permendagri No. 44 Tahun 2014 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Beberapa pertimbangan hakim agung antara lain adalah dalam hukum perundang-undangan dikenal adanya azas yang bernama *lex posterior derogat lex priori* artinya ketentuan yang baru dapat mengabaikan ketentuan yang lama. Oleh karena Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga lebih baru maka dapat mengabaikan 2 Undang-Undang terdahulu yaitu Undang-Undang No. 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur serta Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.⁹

Walaupun penulis setuju dengan hasil putusan uji materi oleh Mahkamah Agung tetapi tidak setuju dengan pertimbangan hakim agung yang menggunakan atau menerapkan azas tersebut. Menurut penulis azas *lex posterior derogat lex priori* tidak dapat serta merta diterapkan pada kasus ini, apalagi peraturan ini berisi tentang pengaturan wilayah. Menurut penulis jika menyangkut wilayah justru yang harus dipedomani adalah peraturan dasar atau awal. Untuk kasus Pulau Berhala walaupun undang-undangnya paling baru (UU No. 31 Tahun 2003) akan tetapi karena undang-undang itu adalah tentang pemekaran daerah (pemekaran dari Provinsi Kepulauan Riau) maka seharusnya tetap berpedoman kepada undang-undang asal atau induknya (UU No. 25 Tahun 2002). Menurut penulis penerapan azas ini dapat dilakukan apabila peraturan perundang-undangan tersebut mengatur tentang materi yang sama.

⁹ Lihat putusan Mahkamah Agung No. 49 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Hakim agung juga memberi pertimbangan bahwa berdasarkan fakta historis atau dari segi sejarah, sejak masa Kesultanan Lingga *Riouw* tahun 1957, Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan Sultan Lingga, dan pada masa penjajahan Belanda tahun 1922-1944 Pulau Berhala masuk wilayah *Residentie Riouw* dan tercantum gambarnya dalam peta *Residentie Riouw en onderhoorigheden* tersebut tahun 1922, *overzichskaart van Sumatera blad 17* dan peta Singkep (*first edition*) Tahun 1743. Sejak awal zaman kemerdekaan RI Pulau Berhala masih merupakan bagian wilayah pemerintahan Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958.¹⁰

Selain daripada itu pelayanan Administrasi Pemerintahan di Pulau Berhala dan pulau-pulau kecil di sekitarnya, serta adanya pembangunan fasilitas umum dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Oleh karena ternyatalah menurut hukum bahwa berdasarkan fakta-fakta historis geografis dan penguasaan fisik atas Pulau Berhala sebagaimana yang diuraikan di atas, maka secara *defacto* *juridis* Pulau Berhala adalah masuk wilayah Administrasi Kabupaten Lingga. Disamping itu fakta lain telah membuktikan bahwa petugas penjaga “Mercu Suar” di Pulau Berhala adalah berasal dari Navigasi Tanjung Pinang Provinsi Kepulauan Riau, dan bukan berasal dari Dinas Navigasi Provinsi lainnya. Hal ini membuktikan itikad baik dari Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (*in casu* Pemerintahan Kabupaten Lingga) yang telah begitu lama berkesinambungan menguasai secara fisik dan melaksanakan pemerintahan wilayah Pulau Berhala

¹⁰ *Ibid*, hlm. 57-58.

oleh Provinsi Kepulauan Riau¹¹. Dari keterangan tersebut dapat dijelaskan bahwa bukti penguat sehingga hakim agung mengabulkan permohonan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau adalah penguasaan secara fisik dan adanya pelayanan administrasi pemerintahan yang dilakukan selama ini oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terhadap Pulau Berhala.

2. Putusan Mahkamah Agung Dijadikan Pertimbangan Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Membuat Putusan No. 32/PUU-X/2012

Pada tahun 2012 Mahkamah Konstitusi memutuskan dua putusan terkait kepemilikan Pulau Berhala, yaitu putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012 Mahkamah menolak permohonan pemohon, sebaliknya dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon.¹²

Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, permohonannya diajukan oleh H. Hasan Basri Agus sebagai Gubernur Jambi. Pemohon mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

¹¹*Ibid*, hlm. 58-59.

¹²Lihat putusan Mahkamah Konstitusi No.32/PUU-X/2012 dan No.62/PUU-X/2012. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 53.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 menyatakan bahwa Kabupaten Lingga mempunyai batas:

c. sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala”. Menurut para pemohon ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala” itu. Ketidakjelasan status hukum Pulau Berhala telah menghambat pelaksanaan hak dan/atau kewenangan konstitusional badan hukum publik Pemerintahan Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur sebagai daerah otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Selain itu menurut pemohon pembentukan Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011. Dalam menyusun suatu undang-undang seharusnya memperhatikan dasar hukum (“Mengingat”). Dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 salah satu dasar hukumnya (“Mengingat”) adalah Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau¹³, oleh karena itu sudah selayaknya isi dari Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 tidak boleh bertentangan apalagi terkait dengan wilayah. Dalam putusan yang dibacakan oleh majelis hakim pada 21

¹³ Lihat Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

Februari 2013 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.¹⁴ Artinya Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga.

Adapun hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyampaikan hal sebagai berikut :

...Pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10 Tahun 2004. Materi UU 10 Tahun 2004 diantaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik. Adanya kekurangan dalam suatu pembentukan Undang-Undang karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10 Tahun 2004, tidak dengan serta merta menyebabkan Undang-Undang tersebut batal. Undang-Undang yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan Undang-Undang. Dengan pertimbangan diatas, Mahkamah tidak melakukan pengujian Undang-Undang secara formil langsung berdasarkan setiap ketentuan yang ada dalam UU 10 Tahun 2004, karena apabila hal demikian dilakukan berarti Mahkamah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan hal tersebut bukan maksud UUD 1945. Apabila Mahkamah mempertimbangkan adanya pengaturan yang berbeda , yang dimuat dalam Undang-Undang yang berbeda, sebelum memberikan putusan pada suatu perkara, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga adanya konsistensi dalam pengaturan demi menjaga kepastian hukum dan bukan untuk menguji substansi Undang-Undang terhadap Undang-Undang lain. UU 10 Tahun 2004 adalah sebuah Undang-Undang pula, yang artinya sebagaimana Undang-Undang pada umumnya dapat menjadi obyek pengujian baik formil maupun materiil, oleh karena itu tidak dapat dijadikan sebagai dasar pengujian¹⁵.

Hal yang menarik dari putusan ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media , Jakarta, 2006, hlm. 277.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, hlm. 189.

Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Dalam pertimbangannya Hakim Mahkamah Konstitusi menyampaikan sebagai berikut ;

...Oleh karena persoalan hukumnya telah diputuskan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 mengenai pengujian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala sebagaimana tersebut di atas adalah pelaksanaan Undang-Undang, maka menurut Mahkamah, dalam kerangka negara hukum dan demi untuk menjaga kepastian hukum, tanpa bermaksud menilai Putusan Mahkamah Agung tersebut, putusan demikian menjadi sinkron dengan pendapat Mahkamah tersebut di atas. Putusan Mahkamah Agung haruslah dihormati karena masih dalam kompetensinya. Oleh karenanya, Mahkamah dengan dasar menghargai produk hukum yang sudah benar itu maka batas wilayah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 adalah sebagai produk hukum yang sah dan karenanya harus dihormati. Selain itu, menurut Mahkamah pembagian wilayah oleh pembentuk Undang-Undang tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18A UUD 1945.¹⁶

Dijadikannya putusan Mahkamah Agung sebagai pertimbangan oleh hakim Mahkamah Konstitusi menjadi hal yang menarik. Apakah hal ini hanya karena kebetulan saja sehingga antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi hasilnya sama (putusan Mahkamah Konstitusi memperkuat putusan Mahkamah Agung). Apabila tidak artinya putusan Mahkamah Agung memang dijadikan sebagai dasar, ditolak atau dikabulkannya suatu permohonan maka hal ini nantinya akan menjadi preseden buruk. Masyarakat sudah bisa menebak bahwa jika ada pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, maka dapat dipastikan hasilnya nanti akan sama dengan hasil pengujian peraturan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 48.

perundang-undang terkait yang telah di uji di Mahkamah Agung. Padahal bisa saja undang-undang yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945.

Setelah terbitnya putusan No.32/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 62/PUU-X/2012 untuk kasus yang sama. Permohonan *judicial review* diajukan oleh Daria sebagai Bupati Kabupaten Lingga. Pemohon menguji konstiusionalitas penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang menyebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena penjelasan Pasal 3 tersebut mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Selain itu Penjelasan Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan konstiusional pemohon dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah khususnya di Pulau Berhala.

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dengan pertimbangan hukum yang sama dengan pertimbangan pada putusan sebelumnya karena obyeknya sama yaitu pada putusan No. 32/PUU-X/2002, dan menyatakan Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum

mengikat.¹⁷ Putusan ini memperkuat putusan sebelumnya yaitu putusan No. 32/PUU-X/2012. Hal ini menegaskan bahwa Pulau Berhala masuk Wilayah Provinsi Kepulauan Riau tepatnya di Kabupaten Lingga.

3. Sumber Masalah Terjadinya Sengketa Adalah Tidak Sinkronnya Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait.

Sengketa kepemilikan atas Pulau Berhala yang berkepanjangan sebenarnya disebabkan oleh tidak sinkronnya undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah. Setidaknya ada beberapa produk undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah yang obyek pengaturannya meliputi Pulau Berhala yaitu: a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b) Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Ketiga undang-undang ini tidak sinkron dalam mengatur tentang kedudukan dari Pulau Berhala.

Pasal 5 ayat (1) huruf c UU No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala” dan secara implisit memasukkan Pulau Berhala ke Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, memasukkan Pulau Berhala

¹⁷ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi. Sementara dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjelaskan bahwa Provinsi Kepulauan Riau dalam undang-undang ini tidak termasuk Pulau Berhala, karena Pulau Berhala sudah masuk dalam wilayah administratif Provinsi Jambi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi.

Tidak seragamnya kedudukan administratif Pulau Berhala dalam tiga undang-undang tersebut menimbulkan sengketa hukum yang serius bagi pemerintah daerah. Padahal jika dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi horizontal terhadap ketiga undang-undang tersebut maka sengketa hukum dapat dihindari sejak awal. Untuk itu menjadi tugas pembuat undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden untuk melakukan sinkronisasi terhadap setiap undang-undang yang dibuat khususnya terhadap undang-undang yang menyangkut tentang batas wilayah agar tidak muncul sengketa dikemudian hari.

C. PENUTUP

Dalam penyelesaian sengketa Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi melalui pengujian peraturan perundangan baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi, ada beberapa hal yang menjadi kesimpulan yaitu ;

1. Diterapkannya azas hukum perundang-undangan *lex posterior derogat lex priori* walaupun hal ini menyangkut tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wilayah sebagai akibat dari pemekaran daerah dalam putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2011.
2. Putusan Mahkamah Agung menjadi salah satu pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan No. 32/PUU-X/2012.
3. Munculnya sengketa antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala disebabkan tidak sinkronnya undang-undang yang terkait yaitu Undang-Undang No. 54 Tahun 1999, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 dan Undang-Undang No. 31 Tahun 2003.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.

-----, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

-----, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989.

B. JURNAL, MAKALAH

Fajar Laksono Soeroso, *Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Ke Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Muh. Risnain, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 3, September 2014, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PUTUSAN

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga

Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah

Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

D. INTERNET

Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/115126271fda210/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 28 Oktober 2016.

PENYELESAIAN SENGKETA BATAS WILAYAH MELALUI PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

SUPARTO ¹⁸

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Jl. Kaharuddin Nasution 113 Marpoyan Damai Pekanbaru 24284

E-mail : supartodandy@yahoo.co.id

ABSTRAK

Konflik batas wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi di era otonomi daerah yang diikuti dengan pemekaran daerah. Salah satunya terjadi antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala. Penyelesaian sengketa antara ke dua Provinsi memakan waktu yang cukup panjang dan juga menyebabkan timbulnya ketegangan antara kedua Provinsi tersebut. Sebenarnya pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan regulasi untuk menyelesaikan permasalahan batas wilayah ini yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Wilayah, namun demikian masih kurang efektif karena walaupun sudah dilakukan penyelesaian dengan acara tersebut pihak yang merasa dirugikan masih menempuh cara lain yaitu dengan pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh adalah sengketa batas wilayah antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi yang diselesaikan melalui pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam kasus tersebut ada 3 putusan yaitu putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2011, putusan Mahkamah Konstitusi No. 32/PUU-X/2012 dan putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut ada hal-hal menarik untuk ditelaah lebih mendalam yaitu 1). Penerapan prinsip atau azas hukum perundang-undangan *lex posterior derogat lex priori* oleh Mahkamah Agung 2). Putusan Mahkamah Agung dijadikan pertimbangan dalam putusan Mahkamah Konstitusi 3). Penyebab terjadinya sengketa batas wilayah antara Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Jambi adalah tidak sinkronnya 3 Undang-Undang yang terkait yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga dan Undang-Undang No. 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sorolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

Kata Kunci: Batas wilayah, *Judicial review*, Sinkron

¹⁸ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru.