

Mahkamah Konstitusi, Rabu 13 Juni 2012:

PEMBERIAN KETERANGAN AHLI DI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PUU 31 TAHUN 2003 TENTANG PEMBENTUKAN KABUPATEN LINGGA, PROVINSI KEPULAUAN RIAU



Foto: Prof. Guntur Hamzah memberikan keterangan ahli di Mahkamah Konstitusi

Assalamu Alaikum Wr wb...

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang mulia,
Perkenankan saya haturkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas perkenan dan kesempatan yang diberikan majelis hakim yang mulia kepada saya untuk mengemukakan pandangan pribadi saya terkait perkara pengujian UU 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau. Mencermati duduk persoalan yang terkait dengan perkara pengujian undang-undang ini, tampak bahwa isu sesungguhnya adalah soal klaim terhadap “Pulau Berhala”. Pertanyaannya adalah pemerintah daerah mana yang otoritatif (subsidiis ius) menjalankan kewenangannya di Pulau Berhala. Apakah pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi ataukah Pemerintah Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau? Persoalan klaim terhadap Pulau Berhala ini akhirnya berujung pada Sengketa Pengujian Undang-Undang (PUU) di Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara Pengujian Undang-Undang ini, pemohon mendalilkan bahwa Pasal 5 ayat (1) huruf c UU Nomor 31 Tahun 2003 yang berbunyi: “Kabupaten

Lingga mempunyai batas wilayah, sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala.” Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan “cukup jelas”. Namun bagi Pemohon norma yang mencantumkan frasa “Selat Berhala” dalam pasal “a quo” dinilai tidak jelas? Menurut Pemohon, ketidakjelasan letak wilayah Selat Berhala ini menimbulkan tafsir berbeda dalam menentukan batas wilayah yang jelas antara Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi. Ketidakjelasan ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU Nomor 31 Tahun 2003 ini dinilai bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3); Pasal 18; Pasal 18 A; Pasal 28D ayat (1); dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Dengan kata lain, apakah Pulau Berhala itu masuk wilayah administratif Kabupaten Lingga atau Kabupaten Tanjung Jabung Timur?

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia...

Guna menilai konstitusionalitas Pasal 5 ayat (1) huruf c UU Nomor 31 Tahun 2003 yang berdampak pada penyelesaian sengketa klaim batas wilayah terhadap Pulau Berhala ini, maka perkenankan saya melihatnya dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, persoalan klaim batas wilayah terhadap Pulau Berhala ini sesungguhnya adalah soal konflik kewenangan (*certamen de auctoritate*) antara dua daerah otonom—dalam hal ini—antara pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi dan Pemerintah Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Kewenangan berkaitan erat dengan wilayah berlakunya wewenang atau kewenangan pemerintah itu terikat oleh batas wilayahnya (*government authority was bound to the boundary*) Dalam kaitan ini, ada dua aspek yang perlu diperhatikan yakni aspek legalitas kewenangan (*licuisse de auctoritate*) dan aspek efektifitas pelaksanaan fungsi pemerintahan (*efficaciam de auctoritate*). Dilihat dari aspek legalitas kewenangan (*licuisse de auctoritate*), maka Pemerintah Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau memiliki kewenangan terhadap Pulau Berhala. Hal itu tercermin dari rumusan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU Nomor 31 Tahun 2003 bahwa Kabupaten Lingga mempunyai batas wilayah, sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala. Dalam Peta, Pulau Berhala terletak di sebelah Utara atau bagian dalam Selat Berhala. Pernyataan ini tidak saja ditunjang dokumen resmi, tetapi juga secara historis, sosiologis, dan kondisi faktual.

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia...

Membaca dan memahami UU 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau—menurut hemat saya—sudah jelas (*it’s clear*). Kejelasan itu, tidak hanya jelas secara formal karena Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf c menyatakan “cukup jelas”, tetapi juga jelas secara substantif karena Pasal 5 ayat (1) yang mengatur tentang batas wilayah Kabupaten Lingga, kemudian diperjelas dan dipertegas pengaturannya dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a, b, c, dan d UU Nomor 31 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa: “Batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), digambarkan dalam peta wilayah administrasi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU ini”. Berdasarkan peta wilayah administrasi Provinsi Daerah Tingkat I Riau, sangat jelas tergambar bahwa Pulau Berhala termasuk dalam wilayah administrasi pemerintahan Kecamatan Singkep, Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau. Sedangkan Desa Berhala terletak di Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga (Perda) Nomor 2 Tahun 2006. Demikian pula penjelasan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) dalam suratnya tertanggal 7 Desember 2011 yang menegaskan bahwa secara geografis Selat Berhala yang

merupakan salah satu jalur pelayaran nasional terletak antara Pulau Berhala dan Pulau Sumatera. Dengan demikian, jika Selat Berhala terletak antara Pulau Sumatera dan Pulau Berhala, maka jelas Pulau Berhala termasuk bagian wilayah administrasi Kabupaten Lingga, Provinsi Kepulauan Riau karena letak Pulau Berhala berada pada bagian dalam atau sebelah Utara Selat Berhala, sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 2003. Hal ini sejalan dengan pendapat Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, Desa Berhala masuk dalam wilayah Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau...dst. (Putusan MA Nomor 49/P/HUM/2011, hlm 57). Pendapat Mahkamah Agung ini sekaligus mematahkan hasrat pemohon untuk menjalankan kewenangan otoritatif di Pulau Berhala yang sebelumnya nyaris atau bahkan mendapat pengakuan dari Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 44 Tahun 2011 tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala. Mahkamah Agung dalam amar putusannya tertanggal 9 Februari 2012 Nomor 49/ P/HUM/2011 dengan tegas menyatakan bahwa Permendagri 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala bertentangan dengan UU 31 Tahun 2003, UU 12 Tahun 2011, UU 54 Tahun 1999, dan UU 25 Tahun 2002, sekaligus menegaskan bahwa Permendagri tersebut batal demi hukum (nieteg van rechtswege) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun pendapat pemohon pada halaman 9 paragraf 6 Permohonan PUU yang menyatakan bahwa sejak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 49/P/HUM/2011 tentang Pembatalan Permendagri Nomor 44 Tahun 2011 mengakibatkan tidak adanya kejelasan dan kepastian hukum tentang status Pulau Berhala,...dst". Menurut hemat kami, pandangan seperti ini keliru, bukan tidak jelas dan tidak memberikan kepastian hukum melainkan sebaliknya, putusan MA justru memberikan kepastian hukum atas ketidakjelasan ketentuan atau norma dalam UU yang dijabarkan secara tidak bertaat asas dalam Permendagri Nomor 44 Tahun 2011 sebab sesuai asas hukum bahwa putusan hakim (terlebih lagi jika itu putusan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi) harus dianggap benar (*res judicata pro veritate habetur*).

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia...

Apabila ditelusuri pokok persoalan terhadap sengketa PUU "a quo" sehingga –oleh pemohon dianggap—menimbulkan ketidakpastian hukum, maka persoalan sesungguhnya tidak terletak pada segi konstitusionalitas Pasal 5 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau terhadap UUD 1945 karena –menurut hemat kami—Pasal ini sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persoalan sesungguhnya justru terletak pada legalitas Penjelasan Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang berbunyi bahwa "Kabupaten Kepulauan Riau dalam UU ini, tidak termasuk Pulau Berhala, ... dst". Jika demikian adanya, maka persoalannya bukan pada soal konstitusionalitas atau inkonstitusionalitas Pasal "a quo" terhadap UUD 1945, tetapi yang terjadi adalah konflik norma antara dua UU yang saling bersinggungan (*intersection*), khususnya Pasal "a quo" dengan Penjelasan Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2002 yang memuat norma baru yang tampak tidak konsisten dengan batang tubuh Pasal 3 tersebut, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Apabila persoalan pokoknya adalah adanya konflik norma antara Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 (khususnya mengenai batasan frasa "Selat Berhala") dan Penjelasan Pasal 3 UU 25 Tahun 2002 (khususnya mengenai frasa "tidak termasuk Pulau Berhala"), sehingga menyebabkan seolah-olah kedua UU tersebut

kontradiktif maka penyelesaian yuridisnya adalah: Pertama, mencermati bahwa konflik norma antara kedua UU “a quo” adalah konflik antara norma dalam Penjelasan UU dan norma yang terdapat dalam batang tubuh UU. Secara teoretis, meskipun penjelasan merupakan interpretasi resmi (otentik) dari pembuat peraturan perundang-undangan, namun pemberian penjelasan dalam sebuah peraturan perundang-undangan juga memiliki kaidah-kaidah penyusunan penjelasan yang baik, ada batas-batasnya, apa yang boleh dan yang tidak boleh dimuat dalam sebuah penjelasan. Dengan kata lain, penjelasan UU yang baik mestinya tidak memuat norma baru, tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh. Sebab jika terjadi pembentukan norma baru maka penjelasan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Penjelasan UU yang menimbulkan ketidakpastian hukum baik karena berisi norma baru dan memperluas atau mempersempit norma yang ada dalam batang tubuh –dalam beberapa kasus–telah dianulir oleh Mahkamah Konstitusi, seperti Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas (Putusan MK Nomor [11-14-21-126-136/PUU-VII/2009](#)) dan Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Putusan MK Nomor No. 79/PUU-IX/2011). Kedua, merujuk pandangan E. Utrecht (Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, 1966) adalah benar bahwa sebuah ketetapan (beschikking) tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya (regeling). Konstruksi ini berlaku untuk penerbitan ketetapan (beschikking) terhadap peraturan (regeling), tetapi tidak berlaku untuk peraturan (UU) terhadap peraturan (UU). Dalam hal terjadi konflik norma antara UU yang mengatur hal yang sama sehingga menimbulkan kontradiksi maka berlaku asas preferensi hukum, dalam hal ini asas “lex posterior derogat legi priori”. Dalam kasus “a quo” tampak jelas bahwa Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 mencakup Pulau Berhala sebagai bagian wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau, sedangkan Penjelasan Pasal 3 UU 25 tahun 2002 mengecualikan atau tidak memasukkan Pulau Berhala sebagai bagian wilayah administratif Provinsi Kepulauan Riau sehingga kedua norma yang kontradiktif ini hendaknya diselesaikan dengan menerapkan asas penyelesaian konflik norma yaitu Undang-Undang yang baru mengenyampingkan Undang-Undang yang lama (lex posterior derogat legi priori). Dengan demikian maka norma atau frasa “tidak termasuk Pulau Berhala” sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 3 UU 25 tahun 2002 seharusnya kehilangan legalitasnya, bahkan dari perspektif Pasal 28D UUD 1945 maka penjelasan pasal tersebut bersifat inkonstitusional karena tidak memberikan kepastian hukum yang adil.

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia...

Apabila persoalan klaim batas wilayah terhadap Pulau Berhala dilihat dari segi efektifitas pelaksanaan fungsi pemerintahan (efficaciam de auctoritate), maka juga dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Lingga dan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau lebih aktif dan efektif dalam pelaksanaan fungsi pemerintahannya di wilayah Pulau Berhala. Meminjam pendekatan L.A. Geelhoed dalam bukunya yang berjudul “De Intervenierende Staat, 1983” menegaskan bahwa pemerintah yang efektif tentunya mampu melaksanakan fungsi pemerintahannya dalam empat hal, yaitu dalam hal membuat peraturan dan ketetapan (De regulende), dalam hal menyediakan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat (De presterende), dalam hal mengawasi dan menertibkan (De sturende), serta dalam hal mengadili dan menjatuhkan sanksi (De arbitrerende). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah Kabupaten Lingga dan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau lebih efektif dalam

menyelenggarakan fungsi pemerintahannya di Pulau Berhala. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator (sejarah, administrasi pemerintahan, aspirasi aparat pemerintah lokal dan masyarakat, serta fasilitas fisik), antara lain:

- 1.Masyarakat Kabupaten Lingga secara de facto telah mendiami Pulau Berhala sebagai wilayah administratif Kabupaten Lingga;
- 2.Sejak masa kesultanan Riouw tahun 1957, Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan Sultan Lingga. Kemudian, pada masa menjelang akhir pemerintahan Hindia Belanda tahun 1922-1944, Pulau Berhala masuk Residentie Riouw dan tercantum gambarnya pada Peta Singkep tahun 1743 (Lihat Putusan MA No. 49/P/HUM/2011);
- 3.Sejak awal kemerdekaan, Pulau Berhala masih merupakan bagian wilayah Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau berdasarkan UU Nomor 61 Tahun 1958.
- 4.Berbagai peta resmi menunjukkan letak geografis Pulau Berhala terletak pada sebelah Utara atau bagian dalam Selat Berhala;
- 5.Surat pernyataan Kepala Desa Berhala kepada Presiden RI No. 045.2/140-BHU87 tertanggal 25 Oktober 2011 dan pernyataan sikap masyarakat Desa Berhala, Kabupaten Lingga tertanggal 19 November 2011;
- 6.Penyelenggaraan administrasi pemerintahan, antara lain: a.Pelayanan administrasi pertanahan dan administrasi pemerintahan di Pulau Berhala dan pulau-pulau kecil di sekitarnya diselenggarakan oleh pemerintah Kabupaten Lingga; Dalam kasus “Pulau Galang” sengketa antara Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya dalam memperebutkan Pulau Galang dimenangkan oleh Kabupaten Gresik karena BPN di Gresik telah menerbitkan sertifikat tanah di lokasi yang sekarang telah menjadi pulau (Peranan BPN dalam penetapan batas wilayah, Yogyakarta, 2009). b.Pencatatan buku nikah oleh Kantor Urusan Agama Desa Berhala Kabupaten Lingga; c.Penyelenggaraan pemilihan umum bagi warga penduduk Pulau Berhala berlangsung lancar dan tertib di bawah pelaksanaan dan pengawasan Panitia Pemilih Tingkat Kecamatan Dabo Singkep (PPS/PPK Singkep) d.Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Lingga yang diikuti oleh masyarakat di Dusun Pulau Lalang dan Pulau Berhala; e.Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lingga Nomor 2 Tahun 2006.
- 7.Pembangunan fasilitas umum oleh Pemerintah dan masyarakat Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau, antara lain: a.Gerbang Selamat Datang yang dibangun pada tahun 2001 oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau. b.Gedung SD, Puskesmas Pembantu, Masjid, Dermaga Kayu, Jalan Semenisasi, Perumahan Masyarakat, Tangki Penampung Air, dan Pembangkit Tenaga Listrik; c.Pembangunan Kantor Kepala Desa Berhala melalui dana APBD Kabupaten Lingga; d.Pendirian Koperasi, pengadaan lahan, lapangan bola volley, sarana dan prasarana pariwisata, dan lain-lain. e.Petugas penjaga “mercusuar” di Pulau Berhala berasal dari navigasi Tanjung Pinang Provinsi Kepulauan Riau. Berdasarkan fakta di atas, maka jelas terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Lingga dan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau lebih efektif melaksanakan fungsi pemerintahannya, yang tidak saja efektif dalam hal pengawasan dan pengendalian (effective government control), tetapi juga efektif dari segi penerbitan peraturan daerah (effective government regulation), efektif dari segi penyelesaian sengketa (effective government of dispute settlement), dan efektif dari segi penyelenggaraan pemerintahan (effective government execution).

Kesimpulan:

1. Pulau Berhala merupakan wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Dengan demikian, pemerintah Kabupaten Lingga dan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau memiliki kewenangan (*rechtelijke en feitelijke bevoegdheid*) dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan di Pulau Berhala;
2. Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 merupakan norma konstitusional, tidak bertentangan dengan UUD 1945, dengan demikian tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Frasa "Selat Berhala" seyogianya ditafsirkan "termasuk Pulau Berhala".
4. Perlu dilakukan legislative review terhadap Penjelasan Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau dengan merevisi atau mencabut penjelasan pasal tersebut atau dengan menempuh judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia...

Demikian keterangan ahli ini kami buat sebagai masukan dalam penyelesaian perkara PUU 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau pada Mahkamah Konstitusi ini. Atas perhatian dan kesempatan yang diberikan, saya haturkan banyak terima kasih.