

Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala

Muh. Risnain

Dosen Fakultas Hukum

Universitas Mataram-Nusa Tenggara Barat,
Jl. Majapahit No.62 Mataram, Telp. 0370-633035.
email : ris_bdg@yahoo.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Putusan MK dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala bukanlah putusan sengketa kepemilikan properti dalam konteks hukum perdata sebagaimana yang dipahami selama ini, tetapi putusan terhadap konstitusionalitas atas Undang-undang pembentukan wilayah baru dimana Pulau Berhala tercakup didalamnya terhadap UUD 1945. Dalam putusan sengketa kepemilikan pulau dalam dua perkara Nomor 32/PUU-X/2012 dan Nomor 62/PUU-X/2012 MK menafsirkan konstitusionalitas undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah tidak didasarkan pada alasan-alasan substansi konstitusionalitas Undang-undang pemekaran wilayah yang yang diuji terhadap UUD 1945, tetapi didasarkan pada pertimbangan pengakuan dan penghormatan pada putusan Mahkamah Agung yang telah memutus perkara *judicial review* dengan objek sengketa Pulau Berhala.

Kata Kunci: Pembentukan Daerah Baru, Sengketa, Penafsiran Hukum.

Abstract

The Decision of Constitutional Court concerning Berhala Island not a dispute of property belonging under civil law. This dispute are constitutionality of the law concerning establishing a new local government to the UUD 1945. Under Decision of Constitutional Court in case No. 32/PUU-X/2012 and No. 62/PUU-X/2012 judge of

Constitutional Court interpretation law about establishing a new local government not based on legal constitutionality of that law to the UUD 1945. The interpretation of judge of Constitutional Court based on recognition and respective to high court decision in case judicial review about Berhala Island.

Keywords : establishing new local government, Dispute, Legal Interpretation.

PENDAHULUAN

Pasca reformasi sengketa antar daerah dalam merebutkan wilayah menjadi menjadi suatu hal yang kerap terjadi. Sengketa antara pemerintah daerah tersebut diselesaikan melalui pengadilan maupun jalur lain bahkan tidak jelas arah penyelesaiannya. Pada tahun 2003 misalnya sempat terdengar isu sengketa kepemilikan beberapa pulau di gugusan pulau di Kepulauan Seribu antara Provinsi DKI dan Provinsi Banten. Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat juga berkonflik dengan pemerintah Kalimantan selatan terkait kepemilikan pulau lelerekang. Menurut Gubernur Sulawesi Barat ada kemungkinan sengketa ini akan dibawa ke Mahkamah Konstitusi.¹ Di Provinsi NTB, Pemerintah Kabupaten Bima dan Pemerintah Kabupaten Dompu pernah “perang dingin” karena sengketa kepemilikan Pulau Satonda.

Sengketa kepemilikan pulau antar daerah tidak saja melulu persoalan hukum antar daerah tetapi juga persoalan sosial. Dalam konflik kepemilikan Pulau Berhala misalnya masyarakat Tanjung Jabung Timur, Jambi pernah melakukan demonstrasi yang mendukung klaim pemerintah provinsi Jambi atas Pulau Berhala, sementara masyarakat Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau pernah mengadakan demonstrasi yang mendukung klaim pemerintah Provinsi Kepri dan Pemkab Lingga atas Pulau Berhala. Kalau gelombang demonstrasi ini terus terjadi maka bukan tidak mungkin konflik horizontal antar warga yang tinggal di daerah tersebut terjadi. Untuk itu memang diperlukan kepastian hukum yang menjamin berakhirnya sengketa dan dualisme kepemilikan pulau.

Pada tahun 2012 yang lalu Mahkamah Konstitusi kembali mengeluarkan putusan yang fenomenal. Melalui putusan nomor 62/PUU-IX/2012 MK mengakhiri sengketa kepemilikan Pulau Berhala antara Provinsi Jambi dan Provinsi Kepulauan Riau. Putusan ini meredam “perang dingin” antara dua provinsi “bertetangga” dan “bersaudara” yang selama ini berlarut-larut.

¹ Anonim, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=129909> diunduh pada 26 Mei 2013.

Sebelum dibawa ke MK sengketa ini diajukan *judicial review* oleh Gubernur Kepulauan Riau Muhammad Sani di Mahkamah Agung RI. Melalui putusan uji materi No. 49 P/HUM/2011 tertanggal 9 Februari 2011 Mahkamah Agung membatalkan Permendagri No. 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Permohonan *judicial review* di MK diajukan oleh Daria (Bupati Kabupaten Lingga), Kisanjaya (Camat Singkep, Lingga) dan Saref (Kepala Desa Berhala). Para pemohon menguji konstitusionalitas Pasal 3 Undang-undang Nomor UU NO. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan para pemohon mengajukan *judicial review* karena mereka menilai berlakunya ketentuan Pasal 3 mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Menurut pemohon ketentuan Pasal 3 UU No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan kontitusionalnya melaksanakan urusan pemerintahan daerah, khususnya di Pulau Berhala.²

Perjalanan sengketa kepemilikan Pulau Berhala ibaratnya “sirkuit” hukum. Dalam artian bahwa sengketa kepemilikan ini telah diselesaikan melalui tiga pintu dan melahirkan 3 putusan terhadap Pulau Berhala sebagai objek sengketa dengan dua lembaga pengadilan yang berbeda. Pada tahun 2011 melalui putusan nomor 49 P/HUM/2011 Mahkamah Agung mengeluarkan putusan *judicial review* dan menerima putusan yang diajukan pemohon untuk membatalkan Permendagri. Pada tahun 2012 ada 4 (empat) permohonan *judicial review* yang obyeknya adalah sengketa kepemilikan Pulau Berhala, yaitu permohonan dengan nomor perkara: Nomor 32/PUU-X/2012, Nomor 47/PUU-X/2012, Nomor 48/PUU-X/2012, dan Nomor 62/PUU-X/2012.

Terhadap semua permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan dua putusan 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.

Putusan mahkamah tentang sengketa kepemilikan Pulau Berhala menarik dikaji karena “keunikan” yang menyelimutinya. Pertama, kasus ini adalah kasus pertama yang diselesaikan oleh Mahkamah terkait sengketa kepemilikan pulau

² Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5126271fda2f0/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 25 Mei 2013.

antar daerah. Kedua, kasus ini terkesan terjadinya “forum shopping” oleh pemohon karena mengajukan penyelesaian kasus ini pada dua pengadilan yang berbeda, MA dan MK dengan 3 putusan yang berbeda. Ketiga, mahkamah berperan lebih dari sekedar “*a guardian of constitution*”³ tetapi memerankan fungsi seperti “mahkamah internasional” yang menyelesaikan sengketa kepemilikan wilayah antar negara.

SENGKETA PULAU BERHALA : 4(EMPAT) PERKARA, TIGA PUTUSAN.

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala telah dilakukan melalui 2 forum dengan 4 (empat permohonan) dan tiga putusan. Dua permohonan *judicial review* diajukan di MA dengan Nomor Perkara Nomor 48/P/HUM/2011 dan 49/P/HUM/2011. Mahkamah Agung menganggap kedua perkara ini memiliki banyak kesamaan karena disidangkan oleh Majelis hakim yang sama, sehingga diputus dalam waktu yang sama dengan pertimbangan hukum dan fakta sejarah yang sama⁴.

Mahkamah Agung telah memutus 2 (dua) perkara tersebut dengan satu putusan yaitu putusan Nomor 49 P/HUM/2011 yang menyatakan bahwa permohonan *judicial review* oleh : Drs. Muhammad Sani (Gubernur Provinsi Kepulauan Riau), H. Muhammd Nur Syafriadi (Ketua DPRD Provinsi Kepri), Drs. H. Daria (Bupati Kab.Lingga), Kamaludin Ali, SH (Ketua DPRD Kab. Lingga), Kisanjaya, S.Pd (Camat Sangkep Kab. Lingga), Saref (Kepala Desa Berhala) terhadap Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala dikabulkan. Pada tanggal 9 Februari 2012, MA membatalkan Permendagri tersebut sehingga Pulau Berhala masuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Lingga, Provinsi Kepulauan Riau.

Dasar pertimbangan hakim membatalkan Permendagri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala didasarkan pada beberapa pertimbangan: *pertama*, berdasarkan doktrin peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama maka Undang-undang Nomor 31 tahun 2003 tentang Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga yang berlaku belakangan mengenyampingkan keberlakuan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang telah

³ Jimly Asihdijie, Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, Jakarta : sekjen dan kepaniteraan, 2006, h.25

⁴ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1986, h.6

lebih dulu berlaku. *Kedua*, pertimbangan historis, sejak kesultanan Lingga Rouw tahun 1957 Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan sultan lingga, pada masa colonial Belanda tahun 1922-1944 Pulau Berhala masuk dalam wilayah Residentie Rouw dan pada awal masa kemerdekaan ketika Kabupaten Kepulauan Riau masih dibawah Provinsi Riau, Pulau Berhala masih merupakan wilayah dari kabupaten kepulauan Riau. *Ketiga*, alasan pelaksanaan hak politik, sejak pemilihan umum mulai dilakukan penduduk Pulau Berhala telah melaksanakan pemilu dibawah administrasi pemerintah Kepulauan Riau. Pada Pemilu pemilihan Presiden yang lalu penduduk Pulau Berhala telah melaksanakan pemilihan dibawah adminitrasi Provinsi Kepri. Keempat, penguasaan efektif (*effective occupation*) terhadap wilayah Pulau Berhala selama ini dilaksanakan oleh pemerintah provinsi Kepri dengan tindakan pemerintahan seperti: pelayanan administrasi pemerintahan dan pengelolaan pulau-pulau kecil di sekitarnya dan pembangunan fasilitas umum, petugas navigasi penjaga mercusuar Pulau Berhala berasal dari navigasi Tanjung Pinang Kepri.

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 pemohon⁵.

Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, permohonannya diajukan oleh 11 orang pemohon diantaranya H. Hasan Basri Agus (Gubernur Jambi) dan Zumi Zola Zulkifli (Bupati Tanjung Jabung Timur). Para pemohon mengajukan permohonan *judicial review* Undang-undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 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 31/2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala” itu. Ketidakjelasan status hukum Pulau Berhala telah menghambat pelaksanaan hak dan/atau kewenangan

⁵ Jimly Asshidiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, h. 53

konstitusional badan hukum publik Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabur Timur sebagai daerah otonom sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Putusan yang dibacakan oleh majelis hakim pada 21 februari 2013 dengan amar putusan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.⁶

Hal menarik dari putusan ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 tanggal 9 Februari 2012 tentang *judicial review* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Mahkamah menganggap Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 dijadikan dasar utama dalam mengambil amar putusan. Pertimbangan mahkamah didasarkan pada perkara ini telah diputus oleh MA, maka demi pertimbangan negara hukum dan menjaga kepastian hukum maka Putusan MA haruslah dihormati oleh MK karena *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh MA merupakan kompetensi MA yang diakui oleh UUD 1945⁷.

Penulis mengutip pertimbangan Mahkamah sebagai berikut,

"...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."

Dalam amar putusannya Mahkamah menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Dengan "objek sengketa" yang sama yaitu Pulau Berhala pada tanggal dan hari yang sama (pada 21 februari 2013 pukul 14.50 WIB) mahkamah mengeluarkan putusan nomor 62/PUU-X/2012. Permohonan *judicial review* diajukan oleh Daria (Bupati Kabupaten Lingga), Kisanjaya (Camat Singkep, Lingga) dan Saref (Kepala

⁶ Jimly Asshidique, Hukum acara pengujian Undang-undang, Jakarta : Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media, 2006, h.277

⁷ Wheare, K.C. Modern Constitutions, Oxford UK, Oxford niversity press, 1966, h. 15

Desa Berhala). Para pemohon menguji konstitusionalitas penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan para 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 kontitusional pemohon dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah khususnya di Pulau Berhala.

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya 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.

Hal menarik dari putusan ini adalah pertimbangan hakim dalam mengambil amar putusan. Mahkamah menjadikan pertimbangan hakim dalam perkara nomor 32/PUU-X/2012 sebagai dasar pertimbangan (*mutatis mutandis*) dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dasar pertimbangan hakim menjadikan putusan nomor 32/PUU-X/2012 untuk memutus perkara Nomor 62/PUU-X/2012 karena pada prinsipnya kedua perkara tersebut sama dengan pokok permohonan para pemohon dalam perkara nomor 32/PUU-X/2012 kendatipun Undang-Undang yang di *judicial review* berbeda. Selengkapnya penulis mengutip pendapat mahkamah.

“Menimbang bahwa oleh karena pokok permohonan dalam permohonan Nomor 32/PUU-X/2012 adalah pada prinsipnya sama dengan pokok permohonan a quo walaupun terhadap Undang-Undang yang berbeda, maka pertimbangan Mahkamah dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012, tanggal 21 Februari 2013 sebagaimana telah dikutip di atas, mutatis mutandis, menjadi pertimbangan Mahkamah dalam permohonan a quo.”

Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 merupakan putusan “pamungkas” dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang diatur dalam berbagai undang-undang dan sekaligus memastikan bahwa status hukum Pulau Berhala masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Pendapat mahkamah selengkapnya menyatakan

“... Oleh karena masih adanya beberapa Undang-Undang yang mengatur batas wilayah yang menyangkut status hukum Pulau Berhala yang

menimbulkan pemahaman yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum maka Mahkamah perlu memastikan status hukum Pulau Berhala masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau”

BEBERAPA CATATAN PENTING TENTANG TAFSIRAN HUKUM MAHKAMAH.

1. Pengakuan Mahkamah terhadap Putusan Mahkamah Agung.

Putusan MK Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menarik untuk dikaji karena dua putusan tersebut memiliki “objek sengketa” yang sama yaitu Pulau Berhala dengan putusan yang berbeda. Pada putusan Nomor 32/PUU-X/2012 MK menolak permohonan pemohon, sedangkan dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon. Pada kedua putusan tersebut MK mendasarkan argumennya pada pengakuan dan penghormatan terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 yang telah memutuskan perkara tersebut.

Pertimbangan MK untuk menjadikan putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 sebagai dasar untuk mengambil putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menimbulkan perdebatan terkait : pertama, apakah dalam perkara *judicial review* MK dibenarkan untuk mengambil putusan berdasarkan pada putusan pengadilan lain yaitu Mahkamah Agung ? kedua, mengapa hakim MK tidak membangun argumentasi hukum tersendiri sebagai dasar pertimbangan untuk mengambil putusan tersebut?

Menjawab pertanyaan pertama menurut penulis argumentasi MK untuk menjadikan putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 sebagai dasar pertimbangan pada prinsip kepastian hukum dalam kerangka negara hukum harus dicermati dengan baik⁸. Untuk menjamin kepastian hukum dan pengadilan yang cepat dan sederhana memang terpenuhi karena MA telah mengambil putusan dalam kasus ini untuk menghindari terjadinya *nebis in idem* maka MK tidak perlu mempersoalkan substansi kasus, namun pertimbangan MK untuk sampai pada amar putusan belumlah maksimal dieksplorasi sehingga argumentasi hukum yang dibangun MK menarik diperdebatkan⁹.

⁸ Jimly asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta : Konstitusi Prees, 2006, h. 65.

⁹ M. Mahrus Ali, et,al, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*, Jakarta : Pusat Penelitian

Kalau dicermati putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 merupakan perkara *judicial review* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 terhadap a). Pasal 5 ayat (1) huruf c, ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b). Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, c). Pasal 9 ayat (6) Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan d). Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

Pertimbangan MK mengambil putusan didasarkan pada putusan MA di atas tidak saja merupakan bentuk pengakuan kewenangan konstitusional MA untuk *judicial review*, tetapi pengakuan pada semua argumentasi hukum yang diambil MA dalam mengambil putusan. Artinya argumentasi-argumentasi historis, prinsip/asas peraturan perundang-undangan, penguasaan efektif dan pelaksanaan hak-hak politik warga negara menjadi alas hak bagi pemerintah daerah dalam sengketa kepemilikan wilayah dalam konteks NKRI¹⁰. Persoalannya *judicial review* yang diajukan para pihak dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala kepada MK bukan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-undang, tetapi menguji Undang-undang terhadap UUD. Seharusnya MK tidak hanya membangun argumentasi yang hanya merujuk kepada putusan MA semata, tetapi pertimbangan hukum yang didasarkan pada argumentasi-argumentasi konstitusionalitas yang dibangun oleh MK sendiri.¹¹

Pada putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 sebenarnya MK dapat membangun pertimbangan hukum untuk menilai konstitusionalitas Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 maupun Penjelasan dalam Putusan Nomor 62/Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana dilakukan oleh MK pada putusan-putusan yang terdahulu yang penuh dengan argumentasi konstitusional, akademik dan logis.

dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011, h.8

¹⁰ Denny Indrayana, *Negara Antara ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008, h.9

¹¹ Jimly asshidqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta : Konstitusi Press dan PT. Syaamil Citra Media, h. 269.

Kendatipun MK harus menghormati dan mengakui putusan MA karena memiliki objek sengketa yang sama namun pertimbangan putusan MK tetap didasarkan pada *rasio decidendi* yang dibangun MK sendiri. Misalnya MK membangun argumentasi perkara kepemilikan Pulau Berhala selain didasarkan pertimbangan konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945 namun pertimbangan-pertimbangan lain sebagaimana yang terdapat dalam putusan MA yang didasarkan pada argumen historis, faktual dan penguasaan efektif menjadi pertimbangan yang dapat memperkuat dan memperkaya *rasio decidendi* putusan MK.¹²

2. Undang-undang yang tidak Sinkron dan Harmonis : Sumber Sengketa Hukum Antar Daerah.

Sumber “Sengkarut” kepemilikan Pulau Berhala yang berkepanjangan sebenarnya dipicu oleh tidak sinkron dan harmonisnya Undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah. Setidaknya ada beberapa produk undang-undang yang mengatur tentang pemekaran wilayah yang objek 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. Namun ketiga undang-undang ini tidak sinkron dan harmonis mengatur tentang posisi Pulau Berhala.

Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala”. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur memasukan Pulau Berhala dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi. Sementara penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjelaskan bahwa “Kabupaten Kepulauan Riau dalam Undang-Undang ini tidak termasuk Pulau Berhala, karena Pulau Berhala termasuk 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.

¹² Jimly Assidique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006, h.118

Tidak seragamnya kedudukan administratif Pulau Berhala dalam tiga undang-undang tersebut menimbulkan sengketa hukum yang serius bagi pemerintah daerah¹³. Padahal jika dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi horizontal ketiga undang-undang tersebut maka sengketa hukum dapat dihindari sejak awal. Untuk itu menjadi tugas pembuat undang-undang (DPR dan presiden) untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dan kajian yang mendalam terhadap undang-undang terkait dengan pembentukan daerah baru¹⁴.

Potensi sengketa hukum antar daerah terkait sengketa kepemilikan pulau pada waktu yang akan datang cukup besar mengingat banyaknya RUU Pembentukan Daerah (Kab/kota/Provinsi) yang telah diusulkan DPR menjadi hak inisiatif DPR (sekitar 20 RUU). Untuk mencegah konflik hukum antar daerah yang akan datang maka perlu pembenahan “hulu” permasalahan tersebut dengan melakukan kajian akademis yang mendalam dan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi RUU tersebut dengan Undang-undang yang telah berlaku maupun terhadap UUD 1945.

3. Argumentasi Hukum Internasional diabaikan.

Catatan penting lain yang harus mendapat perhatian dalam dua putusan sengketa kepemilikan Pulau Berhala di atas adalah diabaikannya argumentasi hukum internasional yang dikemukakan ahli hukum internasional. Dalam konklusi putusan MK menolak argumentasi yang dikemukakan ahli hukum yang diajukan pemohon dalam perkara Nomor 32/PUU-X/2012

“Adanya pendapat ahli yang terungkap dalam persidangan bahwa penyelesaian sengketa wilayah dalam perkara a quo harus menggunakan argumentasi sengketa wilayah antarnegara merupakan pendapat yang tidak tepat, karena hal ini tidak menyangkut sengketa wilayah antarnegara”.

Sikap MK menolak argumentasi berdasarkan hukum internasional ini patut dicermati mengingat selama ini sengketa kepemilikan sebuah pulau terjadi dalam hubungan antar negara yang saling mengklaim sebuah wilayah misalnya sengketa antara Indonesia vs Malaysia atas pulau sipadan-ligitan pada tahun 2002 diselesaikan melalui mahkamah internasional yang pertimbangan

¹³ Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Legislasi Parlemen dalam Sistem presidensial di Indonesia, Jakarta : Rajawali press, 2011, h.78

¹⁴ Jimly Assidique, Perihal Undang-undang, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, hlm. 150

putusannya didasarkan pada prinsip *effective occupation* yang diakui dalam hukum internasional.¹⁵

Menurut penulis pertimbangan MK ini dapat diterima mengingat perkara yang diajukan oleh para pemohon di atas bukanlah sengketa kepemilikan pulau secara “an-sich” sebagaimana sengketa kepemilikan pulau diselesaikan di Mahkamah Internasional. Kedua perkara di atas sebenarnya adalah perkara *judicial review* konstitusionalitas Undang-undang terhadap UUD 1945 yang “kebetulan” didalamnya mengatur tentang keberadaan Pulau Berhala. Sehingga seolah-olah permohonan tersebut merupakan sengketa kepemilikan pulau, padahal tidak demikian. MK hanya diminta untuk menafsirkan apakah ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 dan penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Dengan demikian bangunan argumentasi hakim tidak menitikberatkan pertimbangan-pertimbangan prinsip-prinsip kepemilikan wilayah dalam hukum internasional¹⁶, tetapi lebih pada pertimbangan-pertimbangan konstitusionalitas sebuah undang-undang yang didasarkan pada prinsip dan instrument hukum internasional yang diatur dalam konstitusi Indonesia.

KESIMPULAN

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi bukanlah sengketa kepemilikan pulau sebagaimana layaknya pengadilan umum dimana para pihak saling mengklaim atas suatu benda atau property tertentu berdasarkan bukti-bukti formal yang dimiliki. Sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang ditangani MK adalah upaya *judicial review* pemohon yang mengklaim Pulau Berhala sebagai bagian dari wilayahnya terhadap undang-undang yang mengatur pembentukan wilayah baru yang didalamnya memasukan Pulau Berhala sebagai bagian dari wilayah administrasinya. Tafsiran mahkamah konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan Pulau Berhala dengan cara menjadikan putusan Mahkamah Agung yang telah terlebih dahulu memutuskan perkara yang sama sebagai pertimbangan untuk mengambil putusan. Untuk

¹⁵ Harris, D.J. Cases and *Materials On International Law*, fifth edition, London : Sweet and Maxwell, 1998, h.15.

¹⁶ Jenedri M. Gaffar, Sikap Kritis Negara Berkembang terhadap Hukum Internasional, *Jurnal Konstitusi* Volume 10 No 2 Juni 2013, h.206.

alasan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi tidak membangun argumen putusannya pada eksplorasi konstitusionalitas Undang-undang terhadap UUD, tetapi pada putusan Mahkamah Agung dalam memutus kasus yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=129909> diunduh pada 26 Mei 2013.

Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5126271fda2f0/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 25 Mei 2013.

Denny Indrayana, 2008, *"Negara Antara ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan"*, Jakarta : Kompas Media Nusantara

Harris, D.J,1998. *"Cases and Materials On International Law"*, fifth edition, London: Sweet and Maxwell

Jenedri M. Gaffar, *"Sikap Kritias Negara Berkembang terhadap Hukum Internasional"*, Jurnal Konstitusi Volume 10 No 2 Juni 2013

Jimly Asihdiqie,2006, *"Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara"*, Jakarta : Sekjen Dan Kepaniteraan

_____, *"Hukum Acara Pengujian Undang-Undang"*, Jakarta : Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media

_____, *"Konstitusi dan Konstitusionalisme"*, Jakarta : Konstitusi Prees

_____, *"Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara"*, Jakarta: Konstitusi Press

_____, *"Hukum Acara Pengujian Undang-undang"*, Jakarta : Konstitusi Press dan PT. Syaamil Citra Media

_____, *"Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi"*, Jakarta : Setjen dan Kepaniteraan MKRI

_____, *“Perihal Undang-undang”*, Jakarta : Konstitusi Press

M. Mahrus Ali, et,al, *“Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif”*, 2011, Jakarta : Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Saldi Isra, 2011, *“Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem presidensial di Indonesia”*, Jakarta : Rajawaali press

Sri Soemantri, 1986, *“Hak Menguji Material di Indonesia”*, Bandung : Alumni

Wheare, K.C, 1966, *“Modern Constitutions”*, Oxford UK, Oxfoerd niversity press