

**POLITIK HUKUM PEMEKARAN DAERAH  
BERDASARKAN UUD 1945:  
ANALISIS PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERKAIT PEMEKARAN DAERAH**

**LEGAL POLICY OF REGION ENLARGEMENTS  
ACCORDING TO THE 1945 CONSTITUTION:  
AN ANALYSIS TO MK DECISIONS**

Titis Anindyajati\*

Naskah diterima 3 September 2013, disetujui 15 September 2013

**abstract**

*The amendments of the 1945 Constitution, to the some extent, have resulted in the enlargement or creation of new regions in Indonesia. Conflicts occurred in these regions have evidently shown that such policy have also produced negative impact, aside from their constructive one. The formation of MK, a judicial power which has the authority to review the law, is helpful to examine the making of new laws and regions which have triggered conflicts and moreover against the Constitution. This research reveals MK decisions of the reviews on regional autonomy laws which against the Constitution which have been sent to it by applying legal norms and doctrines. Using library study, it analyzed relevant laws, regulations, and other legal materials. Its finding says that as long as the process and implementation have been in line with the 1945 Constitution, the new laws on regional enlargement or autonomy are seen not contradictory.*

*Key words: legal policy, regional conflict, Constitutional Court, MK, MK decision*

**abstrak**

Otonomi daerah sebagai salah satu hasil mendasar atas amandemen UUD 1945 secara tidak langsung mendorong munculnya pemekaran daerah. Adanya friksi atau konflik yang terjadi baik saat proses maupun setelah pembentukan pemekaran daerah menunjukkan adanya dampak negatif yang diakibatkan oleh pemekaran daerah. Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 membantu mengontrol Undang-Undang tentang Pemekaran Daerah yang tidak sejalan dengan Konstitusi. Dalam putusan-putusannya, MK menafsirkan bahwa pemekaran daerah yang sejalan dengan konstitusi adalah apabila proses dan pelaksanaannya berdasarkan UUD 1945 dan tujuannya telah sesuai dengan cita-cita konstitusi itu sendiri, antara lain untuk (i) memperpendek rentang kendali pemerintahan untuk mendekati pelayanan dalam rangka mensejahterakan rakyat yang berada dalam wilayah yang dimekarkan, (ii) meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan kesejahteraan rakyat, (iii) kemudahan dalam pelayanan terhadap masyarakat, dan (iv) mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Kata kunci: politik hukum, pemekaran daerah, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Perubahan UUD 1945 turut mengubah politik hukum sistem pemerintahan Negara Indonesia antara lain sistem sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini dapat kita lihat dari adanya pasal-pasal baru yang muncul dalam amandemen UUD 1945 antara lain Perubahan pada Pasal 18 dan penambahan Pasal 18A UUD 1945. Munculnya

pasal-pasal baru dalam amandemen UUD 1945 telah memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah dalam mengurus pemerintahannya. Walaupun tidak sepenuhnya daerah memiliki kewenangan untuk mengurus pemerintahannya, hal ini cukup memberikan dampak yang signifikan terhadap daerah itu sendiri yang bisa dilihat melalui indikator peningkatan jumlah pendapatan asli daerah, penurunan jumlah penduduk miskin, dan sebagainya.

\*Penulis adalah Kandidat Peneliti Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dapat dihubungi di alamat e-mail: titis\_mh@yahoo.com.

Eksistensi Otonomi daerah baik secara langsung maupun secara tidak langsung mendorong terjadinya pemekaran daerah. Pemekaran daerah merupakan salah satu implikasi adanya ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945 di mana daerah diberikan kewenangan lebih luas untuk mengurus pemerintahannya sendiri sehingga banyak daerah-daerah tertentu yang ingin melepaskan diri dari daerah induknya untuk membentuk daerah otonom. Namun demikian, perubahan-perubahan itu tidak hanya memiliki implikasi positif namun juga terdapat implikasi negatif di mana banyak ditemui adanya kontestasi-kontestasi yang terjadi akibat adanya pemekaran daerah tersebut. Banyak konflik yang terjadi dengan adanya pemekaran daerah ini baik konflik dalam proses pemekaran daerah baru ataupun konflik setelah daerah baru tersebut berdiri. Misalnya kerusuhan di Kecamatan Rupit, Kabupaten Musi Rawas atau ketika terjadi kerusuhan yang menyebabkan timbulnya korban jiwa yaitu ketua DPRD Sumatera Utara Abdul Aziz dalam rencana pembentukan provinsi Tapanuli<sup>1</sup>.

Hal lain yang juga mempengaruhi maraknya pemekaran daerah di Indonesia yakni beragamnya pemahaman otonomi daerah oleh para *stakeholder* yakni Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan perangkat lainnya yang terkait. Dalam berbagai ragam kompleksitas otonomi daerah yang terjadi di aras lokal, faktor dominan yang mendasari terbentuknya daerah otonom baru (DOB) adalah primordialisme dan sekat etnisitas begitu melekat yang kemudian tereskalasi dalam berbagai bidang terutama menyangkut ekonomi dan politik<sup>2</sup>.

Di Indonesia, setelah adanya Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK), proses pemekaran atau pembentukan daerah yang ditransformasi ke dalam undang-undang pemekaran atau pembentukan daerah dapat dikontrol untuk mengetahui apakah telah sejalan dengan konstitusi atau tidak. Menurut ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *jo* Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No.8/2011 tentang Perubahan Atas UU No.24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang

terhadap Undang-undang Dasar. Apabila terdapat undang-undang mengenai pemekaran daerah, dapat diuji apakah bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara dalam UUD 1945, maka dapat diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk diajukan pembatalannya. Melalui pertimbangan-pertimbangan putusannya, maka dapat diketahui Politik Hukum Mahkamah Konstitusi.

Penelitian mengenai otonomi daerah atau pemekaran daerah yang ada, lebih berfokus pada aspek bagaimana implementasi otonomi daerah di suatu daerah atau di Indonesia (lihat, misalnya, Djoko Harmantyo, 2007; Wasisto Raharjo Jati, 2012; Syarief Aryfa'id, 2013) atau hanya berbicara tentang konsep otonomi daerah atau pemekaran daerah saja (lihat, misalnya H.M. Laica Marzuki, 2007; H.M. Galang Asmara, dkk, 2009; Djoko Harmantyo, 2011) tanpa menghubungkan dengan bagaimana proses atau kebijakan pemekaran daerah itu berasal dan dihubungkan dengan peran serta kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji UU Pembentukan atau Pemekaran Daerah untuk mengakomodir keinginan rakyat yang belum terpenuhi oleh Pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis masalah-masalah yang timbul dengan adanya pemekaran daerah melalui putusan-putusan MK yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung dengan pemekaran daerah di Indonesia.

## B. Perumusan Masalah

Eksistensi pemekaran daerah di Indonesia seyogyanya mendasarkan diri pada cita-cita pemekaran dapat memajukan kesejahteraan umum yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan mengacu pada pandangan tersebut, ada dua permasalahan yang diajukan. Pertama, bagaimanakah politik hukum pemekaran daerah di Indonesia, apakah telah sesuai dengan UUD 1945? Kedua, bagaimanakah politik hukum MK mengenai pemekaran daerah?

## C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan dasar atau politik hukum Mahkamah Konstitusi pemekaran daerah di Indonesia khususnya setelah adanya perubahan UUD 1945. Hal ini menjadi dasar dan pembelajaran penentuan arah suatu kebijakan yang akan dirumuskan dan dilaksanakan. Sementara itu, secara khusus penelitian ini bertujuan (i)

<sup>1</sup>Kerusuhan tak akan wujudkan pemekaran, (<http://nasional.kompas.com/read/2013/05/01/21181311/kerusuhan.tak.akan.wujudkan.pemekaran>, diakses 20 September 2013).

<sup>2</sup>Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 4, Desember 2012, hal. 745.

menjelaskan politik hukum pemekaran daerah di Indonesia yang sesuai dengan UUD 1945 (ii) mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyerap aspirasi masyarakat melalui pengujian UU terhadap UUD 1945 dalam persoalan politik hukum pemekaran daerah.

#### D. Kerangka Pemikiran

Pembahasan mengenai otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan hal yang sangat menarik, sehingga telah banyak penelitian yang dilakukan. Salah satu dampak kebijakan otonomi daerah adalah pemekaran atau pembentukan daerah. Pemekaran atau Pembentukan Daerah merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Sayangnya, penelitian yang berbicara tentang kebijakan hukum yang melatarbelakangi pemekaran atau pembentukan daerah sekaligus kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap masalah itu belum banyak dilakukan. Sejatinnya, politik hukum pemekaran daerah di Indonesia mendasarkan pada ketentuan pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945.

Beberapa ahli memandang secara pesimis keberadaan otonomi daerah khususnya pemekaran atau pembentukan daerah. Misalnya saja, pendapat Wasisto Raharjo Jati, otonomi daerah justru mendirikan rezim oligarki, primordialisme, maupun politik klientelisme. Penerapan otonomi daerah telah menjadi permasalahan baru bagi Indonesia yang mengadopsi sistem negara kesatuan. Di masa reformasi, pemekaran bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal. Sayangnya, otonomi daerah lebih berpihak kepada elite daripada masyarakat. Secara normatif, hal ini mengurangi pekerjaan pemerintah pusat, mendorong akuntabilitas dan transparansi, mendorong iklim kompetitif dan meningkatkan kemandirian ekonomi. Prospek otonomi daerah untuk menuju masyarakat lokal yang sejahtera masih jauh sekali untuk dicapai, hal ini selaras dengan pendapat Syafran Sofyan yang menyatakan bahwa kebijakan otonomi daerah, di satu sisi bermanfaat bagi penciptaan kemandirian masyarakat daerah. Tetapi, disisi lain, "kita harus mewaspadaai tumbuhnya berbagai sikap yang dapat mengancam nasionalisme dan keberadaan NKRI yang majemuk dan multi

budaya"<sup>3</sup>. Kekhawatirannya adalah tumbuhnya keangkuhan etnis, sikap kedaerahan yang etnosentris, serta egoisme putra daerah sebagai efek samping otonomi daerah, yang merupakan salah satu pemicu konflik yang dapat merusak eksistensi NKRI.

Namun demikian, pemekaran daerah perlu dipandang sebagai suatu upaya personifikasi pemerintah dalam mewujudkan aspirasi rakyat dan pemerataan pembangunan. Pada perjalanannya, tidak dapat dipungkiri munculnya berbagai masalah, antara lain berasal dari lemahnya instrumen regulasi dimana persyaratan pembentukan daerah otonom sangat longgar<sup>4</sup>. Apabila dibandingkan dengan jaman orde baru, persyaratan pembentukan daerah otonom sekarang tentu saja sangat berbeda. Namun tiap era, memiliki kelemahan dan kelebihan tersendiri. Pada era orde baru dimana persyaratan pembentukan suatu daerah sangat ketat dan membutuhkan waktu yang cukup lama disatu sisi menyebabkan daerah otonom baru lebih siap dan berhasil, disisi lain dikritisi karena belum adanya kriteria yang jelas dalam membentuk daerah otonom baru. Sedangkan pada masa sekarang walaupun telah dibuat regulasi yang berisi persyaratan atau kriteria yang jelas dalam membentuk daerah otonom baru, dalam pelaksanaannya sulit untuk menentukan daerah mana yang pantas dan tidak pantas untuk menjadi suatu daerah otonom baru. Dengan demikian, tiap era memiliki kelebihan dan kelemahan tersendiri dalam mengatur pemekaran wilayah.

Berbicara tentang regulasi sesungguhnya perlu dikaitkan dengan politik hukum. Politik hukum merupakan kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia secara nasional yang meliputi pembangunan hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum. Dengan demikian, politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan<sup>5</sup>. Sedangkan menurut Muchsan, secara *pure juridic theories*,

<sup>3</sup> Sofyan, Syafran, "Implementasi Nilai-nilai Konstitusi dalam Meningkatkan Persatuan dan Kesatuan Bangsa", <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1633-implementasi-nilai-nilai-konstitusi-dalam-meningkatkan-persatuan-dan-kesatuan-bangsa.html> 27 Agustus 2013, diakses 14 September 2013.

<sup>4</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2015*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2010, hal.2.

<sup>5</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hal.17.

Politik Hukum (*Political of law*) adalah perbuatan aparat yang berwenang dalam memilih beberapa alternatif yang tersedia untuk menghasilkan karya hukum demi terwujudnya tujuan negara. Regulasi atau peraturan yang mengatur tentang persyaratan pembentukan daerah otonom baru menurut Muchsan termasuk dalam unsur atau faktor dari Politik Hukum.

Pada hakikatnya, permasalahan dalam regulasi dan implementasi pembentukan daerah otonom baru dapat dihindari apabila proses dan produk hukum pemekaran daerah telah sesuai dengan UUD 1945. Selain itu, semua unsur dalam membangun sistem pemekaran daerah perlu memenuhi 3 (tiga) unsur seperti teori *Three Elements of Legal System* yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yaitu terdiri atas struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum digambarkan sebagai kerangka atau elemen dasar, substansi hukum sebagai elemen lainnya yang tersusun dari peraturan atau ketentuan bagaimana suatu institusi berperilaku, sedangkan kultur hukum merupakan elemen sikap dan nilai sosial dari suatu masyarakat.

Untuk mencapai tujuan pemekaran daerah yang dicita-citakan UUD 1945, ketiga unsur tersebut seyogyanya dapat dilaksanakan secara berkesinambungan dan harmonis. Konstitusi memiliki peran penting dalam mewujudkan Politik Hukum pemekaran daerah. Hal ini dapat dilihat melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan Pemekaran Daerah. Politik pemekaran daerah berdasar UUD 1945 yakni untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI dapat dilakukan melalui pengujian konstitusionalitas UU terkait pemekaran daerah. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang menjalankan salah satu kekuasaan kehakiman melalui putusan-putusannya turut berperan serta dalam mendukung pencapaian tujuan pemekaran daerah yang sejalan dengan konstitusi.

### E. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 3 (tiga) bulan sejak Juli-Agustus 2013 dan merupakan penelitian hukum normatif dan penelitian doktrinal yaitu penelitian dengan obyek atau

sasaran penelitian berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya. Penelitian ini menelaah 30 Putusan MK yang menguji UU Pemekaran Daerah (15 UU pemekaran daerah) yang pernah diuji di MK. Penelitian hukum normatif biasanya yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier<sup>6</sup>. Penelitian ini difokuskan untuk menemukan konsepsi pemekaran daerah atau politik hukum pemekaran daerah berdasarkan UUD 1945 yang dianalisis melalui putusan-putusan MK terkait dengan pemekaran daerah. Sebagai penelitian hukum doktrinal, pendekatan yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian ialah pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konsep (*conceptual approach*), historis (*histories approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*) terhadap segala bahan hukum baik secara teks, konteks maupun kontekstualisasi. Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data tidak dilakukan sebagaimana dalam penelitian sosial, karena pada hakikatnya pengolahan data dalam penelitian hukum normatif merupakan kegiatan menyistematiskan bahan hukum.

Penelitian ini lebih mengutamakan studi pustaka (*library research*) dengan mengkaji bahan hukum, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tersier. Penelitian studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan, menelusuri dan menyistematiskan bahan-bahan terkait yang diperlukan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer penelitian ini adalah Pembukaan UUD 1945 sebagai norma atau kaidah dasar; Peraturan Dasar yaitu Batang Tubuh UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan. Bahan hukum sekunder yaitu pendapat, doktrin atau dogma hukum yang tertuang dalam disertasi, tesis, skripsi, buku, hasil penelitian, risalah sidang, jurnal ilmiah, kamus, berita maupun artikel ilmiah populer di berbagai media cetak dan elektronik. Bahan hukum tersier berupa dokumen yang berisi konsep-konsep dan keterangan-keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hal. 53.

## II. Hasil dan Pembahasan

### 1. Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Perubahan UUD 1945 yang terjadi pasca reformasi telah menciptakan perubahan-perubahan yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih menekankan kembali pada konsep negara hukum (*rule of law*). Penegasan Indonesia sebagai Negara Hukum tercantum dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang mengatur kekuasaan negara secara berimbang yang terdiri atas kekuasaan eksekutif (Presiden), legislatif (DPR), dan yudikatif (MA dan MK). Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga dengan berpegang pada prinsip *check and balances*.

Sejatinya, pembentuk undang-undang perlu memahami secara mendalam UUD 1945 karena dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundangan, UUD 1945 merupakan hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945<sup>7</sup>. UUD 1945 juga mempunyai fungsi sebagai alat kontrol dan menentukan keabsahan agar suatu norma hukum dalam undang-undang tidak bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Agar ketentuan hukum di bawah konstitusi tidak bertentangan dengan konstitusi, maka akan dilakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan pengujian ini sangat diperlukan karena salah satu ukuran yang paling mendasar adalah ada atau tidaknya pelanggaran terhadap hak konstitusional yang ditentukan dalam UUD 1945 menjadi aturan hukum undang-undang sebagai dasar penyelenggaraan Negara. Untuk itu, dibentuklah MK RI melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 yang tercantum dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945<sup>8</sup>.

Dengan demikian, Pembentukan MK RI dapat ditinjau dari 2 (dua) aspek, yakni aspek politik dan aspek hukum. Keberadaan MK RI ditinjau dari aspek politik ketatanegaraan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh DPR dan Presiden. Sedangkan dalam aspek hukum, keberadaan MK menjadi salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi,

prinsip negara kesatuan, prinsi demokrasi dan prinsip Negara Hukum<sup>9</sup>. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal undang-undang dasar (*the guardian of the constitution*) memiliki fungsi peradilan secara umum untuk menegakkan hukum dan keadilan. Secara khusus, fungsi MK tertuang dalam penjelasan Umum UU MK, yaitu untuk menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional yang dilaksanakan secara bertanggung jawab dalam menjaga konstitusi serta sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam tinjauan ilmu hukum tata negara, lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) dan lembaga penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi terkait erat dengan ikhtiar mewujudkan hubungan yang saling mengendalikan antar cabang kekuasaan negara<sup>10</sup>. Pendapat senada dikemukakan oleh Ni'matul Huda yang menyatakan bahwa kewenangan konstitusional MK merupakan perwujudan prinsip *checks and balances* untuk mengontrol dan mengimbangi kinerja antar lembaga negara. Selain itu, sebagai lembaga produk reformasi MK menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum. Sejauh ini MK telah merespon harapan publik tersebut melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan<sup>11</sup>.

Sejak dibentuk pada 13 Agustus 2003 hingga September 2013, Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan perkara pengujian undang-undang sebanyak 807 perkara. Adapun dari seluruh perkara yang diperiksa Mahkamah Konstitusi, sampai dengan awal September 2013, 486 permohonan telah diputus dengan rincian 127 perkara dikabulkan, 172 perkara ditolak, 139 perkara tidak dapat diterima, dan 48 perkara ditarik kembali. (lihat Lampiran 1).

Kewenangan MK terkait dalam pengujian UU terhadap UUD 1945, memiliki hubungan yang erat dengan pemekaran daerah. Hal itu disebabkan mekanisme pemekaran daerah

<sup>7</sup> Lihat Pasal 3 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan.

<sup>8</sup> Tim Penyusun Hukum Acara MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010, hal.8.

<sup>9</sup> Ibid. hal.8

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009.

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Republik Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005, hal. 38.

dilakukan melalui undang-undang.<sup>12</sup> Pemohon yang merasa mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya UU terkait Pemekaran Daerah dapat mengajukan permohonannya kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan melihat fakta yang ada, jumlah pengujian UU yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemekaran daerah cukup banyak, yaitu sejumlah 33 perkara yang masuk dengan rincian 7 perkara dikabulkan, 8 perkara ditolak, 10 perkara tidak dapat diterima, 5 perkara ditarik kembali dan 3 perkara yang sedang dalam proses. (lihat Lampiran 2). Dari data tersebut menunjukkan bahwa pemekaran daerah yang dilakukan pasca amandemen UUD 1945 dengan cara pembentukan undang-undang berpotensi menimbulkan konflik atau sengketa. Semakin banyak undang-undang untuk pemekaran daerah yang menimbulkan konflik, berarti akan semakin tinggi kecenderungan penyelesaian konflik tersebut melalui pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

## 2. Konsepsi Pemekaran Daerah di Indonesia

Inti dari otonomi daerah adalah hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengurus dan mengatur kebutuhan suatu wilayah, baik urusan pemerintah maupun kepentingan masyarakatnya. Kewenangan otonomi daerah adalah keseluruhan wewenang penyelenggaraan pemerintahan, seperti perencanaan dan perizinan, kecuali kewenangan di bidang pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri, moneter/fiskal dan agama serta kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggaraan otonomi pada tingkat provinsi meliputi kewenangan-kewenangan lintas kabupaten dan kota, kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota, serta kewenangan di bidang pemerintahan lainnya.

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang masih dipengaruhi oleh semangat reformasi menyebabkan munculnya fenomena pemekaran daerah yang semakin menjamur dengan alasan guna mengembangkan diri dan mengambil peluang menjadi daerah yang mandiri. Proses pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ketentuan UU Pemerintahan Daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan<sup>13</sup>.

Menurut data dari Kemendagri (2010), dalam jangka waktu sepuluh tahun (1999-2009) telah terbentuk daerah pemekaran baru atau yang biasa disebut daerah otonom baru (DOB) sebanyak 205 daerah otonom baru yang meliputi 7 (tujuh) Provinsi, 164 (seratus enam puluh empat) Kabupaten dan 34 (tiga puluh empat) Kota. Tidak dapat dipungkiri semenjak diberlakukan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No.32/2004 mempengaruhi secara signifikan permintaan daerah untuk memekarkan daerahnya sendiri menjadi daerah otonom baru yang menyebabkan pemekaran daerah menjadi tidak terkendali. Sehingga pada tanggal 3 September 2009, Presiden RI memberlakukan kebijakan moratorium (penghentian sementara) pemekaran daerah untuk mendapatkan hasil maksimal dari evaluasi pemekaran daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat<sup>14</sup>.

Pemekaran daerah hakikatnya merupakan upaya pemerintah dalam peningkatan kemampuan pemerintah daerah melalui memperpendek rentang kendali pemerintah. Secara filosofis tujuan pemberian otonomi daerah termasuk di dalamnya pemekaran daerah dimengerti sebagai langkah penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945. Dalam hal ini, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara sosiologis, pemekaran daerah seyogyanya diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan publik, partisipasi rakyat serta pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

<sup>12</sup> Menurut Ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Kementerian Dalam Negeri, *op.cit.*, hal. v.

Secara yuridis, proses pembentukan daerah dalam hal ini pemekaran daerah perlu dilakukan melalui mekanisme atau prosedural yang telah ditentukan oleh undang-undang. Hal ini penting dilakukan guna mencegah terjadinya tarik menarik kepentingan dalam konteks pemekaran daerah.

Pengaturan pemekaran daerah tidak hanya diatur dalam UUD 1945, namun juga oleh berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU Pemerintahan Daerah dan Undang-undang lainnya yang terkait. Beberapa pasal yang mengatur Pemekaran Daerah di Indonesia termaktub dalam (i) Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945; (ii) Pasal 2 ayat (1), Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan *jo* UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan (iii) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Salah satu pasal yang cukup krusial adalah Pasal 5 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yang mengatur Pembentukan Daerah harus memenuhi syarat administratif, syarat teknis dan syarat fisik wilayah. Yang dimaksud dengan (i) Syarat Administratif, yaitu untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri; (ii) Syarat Teknis, meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, (iii) Syarat Fisik Wilayah, meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Namun demikian, walaupun mekanisme pemekaran wilayah setelah amandemen UUD 1945 memiliki mekanisme yang lebih jelas

dan tidak berasal pada kekuasaan Presiden (eksekutif) semata, pada kenyataannya banyak konflik yang terjadi di daerah-daerah pemekaran tersebut. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan konsep pemekaran daerah di Indonesia, selain Indonesia belum memiliki *grand design* penataan daerah atau tata ruang daerah yang jelas. Faktor yang menyebabkan tujuan pemekaran wilayah tidak tercapai antara lain adanya kepentingan-kepentingan politik dan kepentingan ekonomi beberapa orang yang memanfaatkan situasi tersebut untuk memperoleh kekuasaan di daerahnya, adanya *political identity* yang sangat tinggi cenderung kearah primordialisme, dan lain sebagainya. Untuk itu, agar pemekaran dapat berjalan efektif perlu ada perhatian penuh dari pemerintah, DPR dan DPD dalam merumuskan aturan pemekaran daerah yang dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak khususnya aspirasi rakyat dan pengawasan yang lebih ketat terhadap pemberian status pemekaran daerah baru.

### 3. Politik Hukum Pemekaran Daerah di Indonesia

Idiomatik "*No State without Legal Policy*" atau dengan kata lain tiada negara tanpa politik hukum membuka pemikiran bahwa sesungguhnya politik dan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam konfigurasi sistem hukum suatu negara. Suatu arah dan tujuan hukum suatu negara dapat dilihat dari konfigurasi politik dan produk hukum negara tersebut. Dalam berbagai kepastakaan disebutkan bahwa politik hukum yang dalam Bahasa Belanda diterjemahkan dengan istilah *Rechtspolitik*. Sementara dalam kepastakaan berbahasa Inggris dikenal beberapa istilah untuk menyebut politik hukum, antara lain: *Politics of Law* (Politik Hukum), *Legal Policy* (Kebijakan Hukum), *Politics of Legislation* (Politik Perundang-undangan), *Politics of Legal Products* (Politik yang tercermin dalam berbagai produk hukum) dan *Politics of Law Development* (Politik Pembangunan Hukum). Secara epitomologis Politik Hukum dapat dipahami sebagai suatu rangkaian asas, prinsip, cara/alat yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum; atau pertimbangan tertentu yang dianggap lebih menjamin terlaksananya kegiatan, cita-cita atau tujuan hukum<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> H.M. Wahyudin Husein & Hufon, *Hukum Politik dan Kepentingan*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Mahfud MD, Politik Hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Mahfud MD menyimpulkan politik hukum sebagai proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat memberikan petunjuk sifat dan arah tujuan hukum. Politik hukum nasional selain dapat dilihat dari perpektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai suatu produk hukum, dapat juga dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut<sup>16</sup>.

Sejatinya, perubahan-perubahan politik berpengaruh terhadap karakter produk hukum, karena dari sudut pandang pembentukannya produk hukum merupakan produk politik. Pasca amandemen UUD 1945, berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah guna menghilangkan asumsi muatan kekerasan-kekerasan politik didalamnya dan memberikan tempat lebih luas pada demokrasi. Hal ini terlihat dari produk hukum pasca amandemen UUD 1945, yaitu UU Pemerintahan Daerah yang semula berasas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik.

Berbicara mengenai politik hukum, dapat dilihat dari politik hukum pemekaran daerah di Indonesia pasca perubahan UUD 1945. Saat itu ada beberapa peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan daerah atau pemekaran wilayah yang disahkan. Berbagai peraturan perundang-undangan terkait pemekaran daerah tersebut mengalami beberapa perubahan dari tahun ke tahun, misalnya saja UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengalami beberapa perubahan antara lain UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No.8/2011. Banyaknya perubahan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan

yang terkait dengan pemekaran daerah tersebut secara tidak langsung berpengaruh juga pada proses pemekaran daerah di Indonesia. Namun, perubahan secara mendasar muncul pada saat disahkannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah karena sebelum era reformasi, sistem pemerintahan terpusat pada pemerintah pusat (*vide* UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah)<sup>17</sup>.

MK sebagai salah satu penyelenggara negara, memiliki tugas dan wewenang khusus di bidang peradilan, yaitu sebagai pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi selain Mahkamah Agung (MA). Walaupun MK bukan penyelenggara negara yang menghasilkan produk hukum seperti halnya DPR dan Presiden, namun politik hukum yang bersumber dari UUD 1945 dapat digunakan sebagai benang merah yang mewarnai politik hukum masing-masing penyelenggara negara. Politik hukum Mahkamah Konstitusi adalah politik hukum konstitusionalitas perkara yang diajukan ke MK<sup>18</sup>. MK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD 1945 secara implisit memiliki fungsi sebagai penafsir prinsip konstitusi RI yaitu UUD 1945, atau sebagai penafsir tunggal konstitusi (*sole interpreter of the constitution*). Politik hukum dalam penelitian ini berbicara tentang Politik Mahkamah Konstitusi melalui analisa Putusan-putusan MK yang memuat unsur filosofis, yuridis dan sosiologisnya dengan menggunakan penafsiran konstitusi sebagai dasar acuan pembenarnya.

Politik hukum pemekaran daerah yang berdasarkan UUD 1945 juga dapat dibaca dan dipahami dari konsideran menimbang dan penjelasan umum Undang-undang tersebut. Konsiderans merupakan uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Unsur-unsur tersebut ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. (i)

<sup>17</sup> Titis Anindyajati, *Factors Affecting Regional Fiscal Sustainability in Indonesia: A Cross-Sectional Analysis of 30 Provinces, In The Year of 2001-2004*, (Skripsi Sarjana Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2007), hal.6.

<sup>18</sup> Achmad. Sodiki, *Politik Hukum Dalam Konstruksi Ilmu Hukum*. Makalah dalam Kongres Ilmu Hukum: Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia, Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 19-20 Oktober 2012. hal. 2-3.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD., *op.cit.*, hal.17.

unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (ii) unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan (iii) unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat<sup>19</sup>.

Faktanya, pemekaran wilayah menjadi sebuah permasalahan yang tidak bisa disepelekan. MK telah beberapa kali menguji UU yang berkaitan dengan pemekaran wilayah. Hal ini menuntut adanya perhatian serius baik dari pemerintah pusat, DPR, DPD dan pemerintah daerah untuk saling mengkaji ulang dan mengevaluasi pelaksanaan dan proses pemekaran daerah. Walaupun undang-undang dan peraturan lainnya cukup mengatur secara jelas dan tegas mengenai pemekaran daerah, namun pengujian undang-undang terkait pembentukan atau pemekaran daerah ke Mahkamah Konstitusi terus ada.

Menurut *Decentralization Support Facility* (2007) ada dua klasifikasi faktor yang memunculkan pemekaran daerah, yaitu faktor pendorong dan faktor penarik. Berbagai faktor yang mendorong munculnya pemekaran yaitu faktor kesejahteraan, ketimpangan pembangunan, luasnya rentang kendali pelayanan publik dan tidak terakomodasinya representasi politik. Sementara itu faktor penyebab pemekaran yang berupa penarik adalah limpahan fiskal yang berasal dari APBN berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam hal ini, faktor pendorong lebih merupakan aspek sosial dan politik, sedangkan faktor penarik lebih merupakan faktor ekonomi. Tidak dapat dipungkiri, kekuasaan, politik dan ekonomi juga memiliki saling keterkaitan satu sama lain. Salah satu faktor pendorong antara lain untuk memperpendek rentang kendali pelayanan publik antara daerah induk dengan daerah baru<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Lihat UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>20</sup> Lihat Putusan MK No.016/PUU-III/2005 dan Putusan MK No.19/PUU-X/2013 tentang pengujian UU No.12/2001 tentang Pembentukan Kota Singkawang.

Setelah memperhatikan beberapa pengujian UU Pemekaran Daerah di MK, faktor pendoronglah yang lebih sering dijadikan alasan pengujian UU Pemekaran di MK dibandingkan faktor penarik. Dari beberapa pengujian UU terkait pemekaran daerah di MK, alasan pengujian UU yang diujikan sebagian besar terkait dengan persoalan (i) batas wilayah; (ii) ibukota pemekaran; dan (iii) mekanisme pemekaran. Dalam soal batas wilayah misalnya saja terlihat pada Putusan MK No.123/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No.40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kab. Seram Bagian Timur, Kab. Seram Bagian Barat dan Kepulauan Aru di Prov Maluku; demikian juga pada Putusan MK No.32/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No.31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau). Sementara yang bersangkutan pada persoalan ibukota pemekaran yang tidak sesuai, misalnya terlihat pada Putusan MK No.18/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No.13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat Di Provinsi Papua Barat dan Putusan MK No.19/PUU-X/2012 mengenai pengujian UU No.14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara Di Provinsi Sulawesi Tenggara. Persoalan terakhir adalah soal mekanisme pemekaran. Hal ini terlihat misalnya pada Putusan MK No.127/PUU-VIII/2009 mengenai Pengujian UU No.56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat.

Dengan demikian, beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat memberikan landasan-landasan ke depan dalam politik pemekaran daerah di Indonesia, antara lain dapat dilihat pada Putusan MK No.123/PUU-VII/2009, Pengujian UU No.40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kab Seram Bagian Timur, Kab Seram Bagian Barat dan Kepulauan Aru di Prov Maluku; Putusan MK No.18/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No.13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat Di Provinsi Papua Barat; dan Putusan MK No.32/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No.31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau.

MK dalam putusannya telah menafsirkan makna dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945<sup>21</sup>

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

yaitu dalam Putusan MK No.32/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No.31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau. Dalam pertimbangan putusan tersebut, pada pokoknya Mahkamah berpendapat bahwa sebagai negara kesatuan maka seluruh wilayah Indonesia adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. MK menafsirkan kata "dibagi" dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 adalah untuk menekankan yang ada lebih dahulu adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pembagian itu mengindikasikan wilayah provinsi/kabupaten/kota tidak lain adalah wilayah kesatuan Republik Indonesia yang untuk hal-hal tertentu kewenangannya dilimpahkan kepada provinsi/kabupaten/kota untuk mengaturnya. Bahwa UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata "dibagi" karena untuk menghindari kata "terdiri dari" atau "terdiri atas". Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah provinsi/kabupaten/kota adalah wilayah administrasi semata dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berbeda dengan negara federal. Pelaksanaan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menjadi kewenangan sepenuhnya dari pembentuk UU untuk membagi wilayah termasuk menetapkan batas-batas wilayahnya. Wilayah provinsi/kabupaten/kota bersifat relatif, artinya tidak menjadi wilayah yang mutlak dari sebuah provinsi/kabupaten/kota yang tidak dapat diubah batas-batasnya. Hal demikian tercermin dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU No.12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan alasan tertentu bisa berubah dengan adanya penggabungan atau pemekaran sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (3) UU Pmda yang menyatakan, "Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Selain itu, persoalan di atas juga terurai dalam pertimbangan Putusan MK No.123/PUU-VII/2009, Pengujian UU No.40/2003 tentang Pembentukan Kab Seram Bagian Timur, Kab Seram

Bagian Barat dan Kepulauan Aru di Provinsi Maluku. Pengujian UU ini dilakukan akibat tidak jelasnya batas antara Kabupaten Maluku Tengah dengan Kabupaten Seram Bagian Barat yang diakibatkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU 40/2003 berikut Penjelasannya sepanjang menyangkut Lampiran II. Menurut Mahkamah, hal ini mengakibatkan hak/kewenangan konstitusional Pemda Kabupaten Maluku Tengah menjadi terganggu. Selain itu, kerugian lainnya juga dialami para penduduk yang tinggal di daerah tersebut, yaitu adanya ketidakjelasan apakah termasuk warga Kabupaten Maluku Tengah ataukah warga Kabupaten Seram Bagian Barat. Mahkamah Konstitusi berpendapat dengan adanya dualisme pemerintahan di wilayah sengketa mengakibatkan tiadanya kepastian hukum bagi masyarakat berkenaan dengan penafsiran Pasal 7 ayat (4) UU 40/2003 berikut penjelasan dan Lampiran II tentang batas wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat sepanjang Pasal 7 ayat (2) huruf b.

Dalam Putusan tersebut, MK mempertimbangkan putusan sebelumnya yaitu Putusan MK No.67/PUU-II/2004 tanggal 15 Februari 2005 dimana Mahkamah menyatakan, "Tidak adanya kepastian hukum sehingga menurut penalaran yang normal keadaan demikian potensial mengakibatkan terlanggarnya atau tidak terlaksananya ketentuan Undang- Undang Dasar dan/atau prinsip-prinsip yang melekat padanya, oleh karena itu telah nyata bagi Mahkamah bahwa terdapat persoalan konstitusionalitas Undang-Undang". Hak konstitusional para Pemohon telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 7 ayat (4) UU 40/2003 berikut Penjelasannya dan Lampiran II tentang batas wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat sepanjang menyangkut Pasal 7 ayat (2) huruf b (batas sebelah timur) karena telah menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga berakibat tidak dapat diperolehnya hak-hak para Pemohon yang telah dijamin UUD 1945.

Putusan MK No.127/PUU-VIII.2009 mengenai pengujian materiil Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UU No.56 /2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4940). Menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 3 dan Pasal 5 UU *a quo* (yang isinya mengatur cakupan dan batas-batas wilayah Kabupaten Tambrauw) hanya mengakomodasi sebagian masyarakat adat suku

Tambrau yang berada di Kabupaten Sorong, tidak mengakomodasi atau tidak mengakui keberadaan bagian masyarakat adat suku Tambrau yang bermukim di Kabupaten Manokwari yang letaknya bersebelahan dengan Kabupaten Sorong. Padahal, menurut para Pemohon suku Tambrau baik yang bertempat tinggal di Kabupaten Sorong maupun di Kabupaten Manokwari, secara kultural merupakan satu kesatuan masyarakat adat. Para Pemohon menyampaikan bahwa akibat dari tidak diakomodasinya sebagian masyarakat adat suku Tambrau yang berada di Distrik Amberbaken, Distrik Kebar, Distrik Mubrani dan Distrik Senopi di Kabupaten Manokwari dalam cakupan wilayah kabupaten yang baru dibentuk (yakni Kabupaten Tambrau), maka masyarakat adat suku Tambrau menjadi tidak mudah mendapatkan pelayanan-pelayanan dari pemerintah, sehingga ketentuan Pasal 3 dan Pasal 5 UU *a quo* dianggap merugikan hak konstitusional para Pemohon dan dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa masalah utama yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam permohonan ini adalah menyangkut konstitusionalitas Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UU 56/2008 tentang Pemekaran Kabupaten Tambrau yang daerah hukumnya hanya terdiri dari enam distrik yang berasal dari Kabupaten Sorong dan tidak mengikutsertakan empat distrik yang berasal dari Kabupaten Manokwari dan satu distrik dari Kabupaten Sorong sebagaimana hasil musyawarah adat Tambrau di kedua kabupaten tersebut dan persetujuan serta usul semula dari Bupati Sorong, Bupati Manokwari dan Gubernur Papua Barat yang didukung oleh DPRD Provinsi Papua Barat.

Oleh karena itu, berdasarkan dari rangkaian pertimbangan di atas Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon beralasan dan karenanya UU No.56/2008 khususnya Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) tentang cakupan wilayah dan batas-batas wilayah Kabupaten Tambrau harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak mengikutsertakan empat distrik dari Kabupaten Manokwari menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Kabupaten Tambrau yaitu masing-masing Distrik Amberbaken, Distrik Kebar, Distrik Senopi, dan Distrik Mubrani, serta satu distrik dari Kabupaten Sorong yaitu Distrik Moraid.

Putusan MK yang terkait dengan masalah

ibukota wilayah, antara lain Putusan MK No.66/PUU-XI/2013, perkara Pengujian UU No.13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat. Perkara pengujian UU terhadap UUD 1945. Perkara Pengujian UU Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat dimohonkan oleh Bupati/Kepala Daerah Kabupaten Maybrat bertindak untuk dan atas nama serta mewakili Kabupaten Maybrat di dalam pengadilan dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Maybrat. Alasan permohonan pengujian UU ini karena Pasal 7 UU 13/2009 yang menyatakan, "Ibu kota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumurkek Distrik Aifat" telah menyimpang, mengabaikan, dan tidak sesuai dengan aspirasi mayoritas Masyarakat Adat Maybrat sehingga menimbulkan konflik horizontal antarwarga masyarakat. Hal demikian secara langsung telah mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat, terhambatnya proses pertumbuhan ekonomi, terhambatnya pelayanan publik, terkendalanya arus mobilisasi barang dan jasa dari dan ke Maybrat, dan tidak terciptanya rasa aman antarwarga masyarakat Maybrat yang akhirnya mengakibatkan perpecahan antarsuku di Kabupaten Maybrat.

Atas masalah tersebut Mahkamah berpendapat,

*"Bahwa tujuan pemekaran daerah, antara lain, adalah untuk lebih meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sehingga diharapkan dapat meningkatkan pula kesejahteraan rakyat, serta menimbulkan efisiensi dan kemudahan dalam pelayanan terhadap masyarakat. Pemekaran daerah seyogianya bermula dari kesepakatan masyarakat yang berisi aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan (vide Putusan Mahkamah Nomor 18/PUU-VII/2009 bertanggal 24 November 2009);*

Dengan mendasarkan pada pertimbangan-pertimbangan di atas, maka Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon beralasan dan karenanya Pasal 7 UU No.13/2009 harus dinyatakan bertentangan dengan UUD sepanjang tidak dimaknai "Ibu kota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Ayamaru". Dari putusan MK tersebut, maka dapat dilihat bagaimana penempatan wilayah ibukota suatu daerah perlu mendasarkan pada aspirasi masyarakat selain hal-hal lainnya. Untuk itu, diperlukan tindakan selanjutnya baik dari Pemerintah maupun DPR untuk menentukan ibukota wilayah yang sesuai dengan mekanisme perundang-undangan dan

aspirasi rakyat serta mengacu pada Putusan MK. Dari beberapa putusan MK tersebut, setidaknya dapat dipahami bahwa tujuan pemekaran daerah yang sesuai dengan cita-cita konstitusi adalah untuk (i) memperpendek rentang kendali pemerintahan untuk mendekatkan pelayanan dalam rangka menyejahterakan rakyat yang berada dalam wilayah yang dimekarkan, dengan syarat-syarat dan kondisi yang ditentukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku serta peraturan pelaksanaannya, (ii) meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sehingga diharapkan dapat meningkatkan pula kesejahteraan rakyat, (iii) menimbulkan efisiensi dan kemudahan dalam pelayanan terhadap masyarakat, dan (iv) mengakomodasi aspirasi masyarakat karena pemekaran daerah seyogyanya bermula dari kesepakatan masyarakat yang berisi aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

### III. Kesimpulan dan Rekomendasi

#### A. Kesimpulan

Seiring reformasi, perubahan UUD 1945 telah juga membawa perubahan yang mendasar pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini menjadi jalan tengah antara isu negara federal yang ramai dibicarakan sesaat setelah presiden Soeharto turun dengan isu pembagian jatah kewenangan yang menggunakan pola desentralisasi yang bebas. Di tingkat lokal, banyak usulan pemekaran wilayah diajukan ke pemerintah pusat. Sayangnya, saat itu usulan-usulan yang ada beserta perundang-undangan yang mengaturnya kurang diantisipasi dengan baik oleh pemerintah dan DPR sehingga dalam banyak pelaksanaan dan proses pembentukan pemekaran daerahnya dianggap tidak sejalan dengan Konstitusi. Selain menimbulkan polemik tersendiri di tingkat pemerintahan daerah khususnya persoalan belanja pegawai dan tapal-tapal batas geografis, disertai konflik atau pertentangan di antara kelompok masyarakat yang berlomba-lomba untuk mengakses kekuasaan, pemekaran daerah juga berimbas ke pemerintah pusat. Salah satunya adalah keberatan-keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak tertentu, baik yang mengatasnamakan kelompok masyarakat, masyarakat adat ataupun mereka yang berada di wilayah sekitar wilayah baru hasil pemekaran.

Politik hukum Mahkamah Konstitusi mengenai pemekaran daerah terdapat pada pelaksanaan pengujian undang-undang yang memastikan pelaksanaan pemekaran daerah

sudah sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianut oleh konstitusi. Melalui pertimbangan-pertimbangan beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan konstitusionalitas undang-undang pemekaran daerah, dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengujian undang-undang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah untuk memastikan pelaksanaan pemekaran daerah tidak terlepas dari tujuan konstitusi itu sendiri, yaitu untuk memberikan manfaat bagi masyarakat daerah itu sendiri dengan memperhatikan hak-hak masyarakat tersebut yang dijamin oleh konstitusi. Dengan memperhatikan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, dapat dikatakan Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan perannya sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam mewujudkan politik hukum pemekaran daerah yang sesuai dengan konstitusi, namun hal ini juga harus diiringi dengan inisiatif pembentuk undang-undang dalam memperhatikan dan mempertimbangkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai salah satu sumber politik hukum pemekaran daerah.

#### B. Rekomendasi

Berdasarkan temuan dan analisis di atas, maka tulisan ini setidaknya merekomendasikan dua hal. *Pertama*, rekomendasi substantif, yaitu perumusan dan pembuatan Undang-undang pemekaran suatu daerah harus mendasarkan diri pada UUD 1945, sehingga tidak akan bertabrakan dengan UU yang berada di bawahnya sekalipun. Untuk maksud itu, Putusan-putusan MK khususnya terkait Pemekaran Daerah perlu digunakan sebagai acuan dan pertimbangan baik secara substantif (materi muatan UU) maupun teknis (terkait proses pembentukan dan pelaksanaan UU) pembentukan UU Pemekaran Daerah. *Kedua*, rekomendasi teknis, yaitu terkait pada kehati-hatian pengesahan UU pemekaran wilayah di tingkat DPR yang setidaknya perlu meningkatkan partisipasi rakyat, masyarakat adat, pemerintah daerah, dan pusat agar perundangan yang disahkannya tidak berpotensi bertentangan dengan UUD 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. (2011). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer.
- Huda, Ni'matul. (2005). *Dinamika Ketatanegaraan Republik Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Husein, H.M. Wahyudin & Hufron. (2008). *Hukum Politik dan Kepentingan*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Mahfud MD, Moh. (2011). *Politik Hukum di Indonesia: Edisi Revisi*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Sinamo, Nomensen. (2010). *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Soekanto, Soerjono. (2010). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Tim Penyusun Hukum Acara MK. (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.

### Jurnal:

- Jati, Wasisto Raharjo. (2012). "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 4, Desember 2012. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI

### Makalah:

- Anindyajati, Titis. (2007). *Factors Affecting Regional Fiscal Sustainability in Indonesia: A Cross-Sectional Analysis of 30 Provinces, In The Year of 2001-2004*. Skripsi Sarjana Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2007.
- Achmad Sodiki, Politik Hukum Dalam Konstruksi Ilmu Hukum, makalah, Kongres Ilmu Hukum: Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia, Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 19-20 Oktober 2012.

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

### Putusan Mahkamah Konstitusi:

- Putusan MK No.016/PUU-III/2005 dan Putusan MK No.19/PUU-X/2013 tentang pengujian UU No.12/2001 tentang Pembentukan Kota Singkawang.
- Putusan MK No.123/PUU-VII/2009 tentang pengujian UU No.40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kab. Seram Bagian Timur, Kab. Seram Bagian Barat dan Kepulauan Aru di Prov Maluku
- Putusan MK No.32/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No.31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau)
- Putusan MK No.18/PUU-VII/2009 tentang pengujian UU No.13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat Di Provinsi Papua Barat
- Putusan MK No.19/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No.14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara Di Provinsi Sulawesi Tenggara.
- Putusan MK No.127/PUU-VIII/2009 tentang Pengujian UU No.56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat.
- Putusan MK No.66/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No.13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat

**Internet:**

- "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945", [http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=210&Itemid=76](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=210&Itemid=76), diakses 12 September 2013.
- "Kerusuhan tak akan wujudkan pemekaran", <http://nasional.kompas.com/read/2013/05/01/21181311/kerusuhan.tak.akan.wujudkan.pemekaran>, diakses 20 September 2013.
- "Implementasi Nilai-nilai Konstitusi dalam Meningkatkan Persatuan dan Kesatuan Bangsa", <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1633-implementasi-nilai-nilai-konstitusi-dalam-meningkatkan-persatuan-dan-kesatuan-bangsa.html>, diakses 14 September 2013.
- "Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945", <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945/#more-25>, diakses 12 September 2013.
- "Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2015", [www.kemitraan.or.id/.../20111014120350.DESARTA...](http://www.kemitraan.or.id/.../20111014120350.DESARTA...), diakses 20 Oktober 2013.