# TINJAUAN YURIDIS PERGESERAN BATAS WILAYAH KOTA PEKANBARU DENGAN KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU

JURIDICAL REVIEW OF SHIFTING REGION AREA
PEKANBARU CITY WITH KAMPAR REGENCY OF RIAU
PROVINCE

#### Mexsasai Indra

Faculty Of Law Riau University Email: mexsasai.indra@gmail.com

#### Abstract

The formulation of the problem in this research is how juridical review of shifting region area Pekanbaru with Kampar Regency and why there is a rejection of Permendagri Number 18 Year 2015. The purpose of this research is to learn the legal aspect the boundaries of Pekanbaru City with Kampar District and to find out the factors that led to cahanges to Permendagri number 18 of 2015. the method used in this research is sociological juridical. The result of the research is Permendagri Number 18 Year 2015 is juridical defects because it is contradictory to the lex superiori derogat lex inferiori principle, and the rejection of the people against Permendagri Number 18 of 2015, because the process of issuing Permendagri No. 18 of 2015 does not involve the public participation and its implications have affected to the shift of administrative territory, which has implications for the legal status of civil rights.

Key Words: Boundary of Regions, Permendagri Number 18 Year 2015, Authority.

#### **Abstrak**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana tinjauan yuridis pergeseran batas wilayah Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar, dan mengapa terjadi penolakan terhadap Permendagri Nomor 18 Tahun 2015, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui aspek hukum pergeseran batas wilayah Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar dan mengetahui faktor penyebab terjadinya penolakan terhadap Permendagri Nomor 18 Tahun 2015. Adapun hasil dari penelitian adalah, bahwa Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 cacat secara yuridis karena bertentangan dengan asas *lex superiori derogat lex inferiori*, dan terjadinya penolakan dari masyarakat terhadap Permendagri Nomor 18 Tahun 2015, karena proses keluarnya Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 tidak melibatkan partisipasi masyarakat serta pemberlakuannya berdampak terhadap pergeseran wilayah administratif, yang berimplikasi terhadap status hukum hak-hak keperdataan masyarakat.

Kata Kunci: Batas Daerah, Permendagri Nomor 18 Tahun 2015, Kewenangan.

#### **PENDAHULUAN**

Dalam teori konstitusi, salah satu materi muatan konstitusi itu sendiri mengandung unsur pembagian kekuasaan.¹ Kekuasaan di dalam suatu organisasi negara dapat dibagi secara horizontal dan vertikal, jika kekuasaan dalam suatu organisasi Negara dibagi secara vertikal, maka akan melahirkan kekuasaan berdasarkan tingkatnya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl. J. Friedrich² menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (territorial division of power), sedangkan Hans Kelsen³ mengistilahkannya dengan form of organization. Secara umum pembagian ini biasa disebut dengan "bentuk negara" yaitu negara kesatuan, konfederasi dan federasi.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang". Implementasi dari ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 pemerintah mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah dalam suatu undang-undang yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Sejak terjadinya Reformasi, hubungan pusat dan daerah yang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan harapan pada paradigma baru dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah menghadirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan basis otonomi luas, bulat dan utuh penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih berarti, karena terdapatnya keleluasaan (diskresi) bagi daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing.

Bentuk otonomi serupa itu sangat mengapresiasi demokrasi, karena menghargai pluralitas alias keanekaragaman pemerintahan dan masyarakat daerah, dan membuka ruang keterlibatan masyarakat lokal dalam segenap proses penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>4</sup> Dalam perjalannya pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini relatif banyak persoalan yang muncul di Daerah.<sup>5</sup> Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan tahun 2008 berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Tri Ratnawati<sup>6</sup> telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 203 daerah. Pembentukan Daerah otonom baru disatu sisi berdampak positif bagi perkembangan Pemerintahan di Daerah, namun disisi pembentukan daerah otonom baru juga memberikan dampak negatif, salah satu permasalahan yang muncul yakni terkait dengan Sengketa Batas Daerah.<sup>7</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH UII, Yogyakarta, 1999, hlm. 121.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Carl J. Friedrich, dalam Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 27-28.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Hans Kelsen, Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif (General Theory of Law and State), (terjemahan), Rimdi Press. 1995, hlm. 281-282

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Djohermansyah Djohan, *Mangkaji Kembali Konsep Pemekaran Daerah Otonom*, dalam M.Zaki Mubarak et.al (eds), *Blue Print Otonomi Daerah*, Penerbit Yayasan Harkat Bangsa (The YHB Center) bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in* Indonesia (PGRI) dan *European Union* (EU), 2006, Jakarta, hlm. 117.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2009, hlm. 51.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Tri Ratnawati, *Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?*, Jurnal Ilmu Politik (Edisi 21), Jakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan Pustaka Pelajar, 2010, hlm.115.

 $<sup>^7</sup>$  Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini yakni UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Salah satu aspek adalah konflik keruangan. Dalam tataran Negara, batas wilayah territorial Negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (sovereignty right). Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran daerah. Garis batas menunjukkan kedaulatan dan hak berdaulat dalam lingkup tugas dan kewajiban yang diatur dalam undang-undang.<sup>8</sup>

Perbatasan bisa dalam bentuk perbatasan darat dan perbatasan laut. Perbatasan darat ialah tempat kedudukan titik-titik atau garis-garis yang memisahkan daratan atau bagiannya ke dalam dua atau lebih wilayah kekuasaan yang berbeda. Perbatasan mempunyai sifat ganda, artinya bahwa garis batas itu mengikat dua belah pihak pada sebelah menyebelah perbatasan tersebut, jadi perubahan pada satu pihak, akan menimbulkan perubahan pada pihak yang lain, demikian pula hak-haknya (hak bersama/ Res Communis). Perbatasan darat di sini dipergunakan untuk membedakan dengan perbatasan laut. Unsur terpenting dari pada perbatasan adalah tempat kedudukan dari perbatasan tersebut, yaitu harus jelas, tegas dan dapat diukur. Keragu-raguan terhadap letak sebenarnya daripada perbatasan yang mungkin disebabkan oleh tidak jelasnya atau tidak tegasnya perjanjian yang merumuskan perbatasan tersebut akan mengundang berbagai masalah dan sengketa. 10

Dalam konteks pengelolaan negara adanya perbatasan memiliki arti yang sangat penting karena terkait dengan yurisdiksi suatu unit-unit politik. Dalam perspektif realitas dapat dilihat urgensi perbatasan dalam hal, batas antar negara yang melahirkan prinsip kedaulatan; batas provinsi dengan provinsi yang menentukan batas kewenangan dari masing-masing satuan pemerintahan; batas antar Kabupaten/kota, batas antar kecamatan, batas antar kelurahan, batas antar desa, batas antar RW, batas antar RT bahkan batas antar hak milik/tanah. Oleh karena kejelasan batas sangat mempengaruhi pada aspek jalannya administrasi pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan fungsi pemerintahan, oleh karena itu tidak boleh ada perbatasan yang tidak jelas antar daerah otonom, karena akan sangat berpengaruh terhadap jalannya fungsi administrasi pemerintahan.<sup>11</sup>

Ketidakjelasan batas daerah akan berpengaruh terhadap efisiensi pelayanan terhadap masyarakat (duplikasi), ketidakjelasan luas wilayah, ketidakjelasan administrasi kependudukan, ketidakjelasan daerah pemilu/DAPIL (Pemilu), ketidakjelasan administrasi pertanahan, ketidakjelasan perijinan pengelolaan sumber daya alam, kesulitan pengaturan tata ruang daerah.<sup>12</sup> Munculnya sengketa perbatasan antar daerah otonom ini merupakan sesuatu yang menjadi pertanyaan, hal ini didasarkan pada alasan, bukankah sebelum dilakukannya pemekaran sudah diatur tentang sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu daerah pemekaran sebelum dimekarkan.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Djoko Hermantyo, "*Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan*", artikel dalam Jurnal Makara, Sains, Vol. 11, No. 1, April 2007, hlm. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Adi Sumardiman, *Wilayah Indonesia dan Dasar Hukumnya*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hlm. 4. <sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Sengketa Batas Daerah merupakan salah satu agenda penting dalam penataan daerah (*territorial reform*), lihat, Partnershif For Governance Reforme in Indonesia, *Desain Besar Penataan Daerah di Indoensia*, Partnership Policy Paper No 1/2011, hlm. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Seperti contoh misalnya yang terjadi tentang Batas Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku. Lihat Jemmy Jefry Pietersz, *Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Daerah Maluku Tengah Dengan Menteri Dalam Negeri (Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 1/SKLN-VIII/2010)*, Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume III No 1 Juni 2011, hlm. 4-5.

Apabila dihubungkan dengan teori hukum administrasi ketidakjelasan batas daerah berhubungan erat dengan konsep kewenangan. Dalam perspektif hukum adminitrasi negara ada beberapa bentuk tidak berwenang (onbevoegdheid):<sup>13</sup>

- a. Onbevoegdheid ratione materiae (ketidakwenangan terkait dengan materi);
- b. Onbevoegdheid ratione teritorie/loci (ketidakwenangan terkait dengan lingkup wilayah (ressort);
- c. Onbevoegdheid ratione temporis (ketidakwenangan terkait dengan telah lewat waktu) Berdasarkan uraian di atas terlihat jelas bahwa salah satu sarana untuk mengukur apakah pejabat administrasi negara itu tidak berwenang adalah ketidakwenangan terkait dengan lingkup wilayah, oleh karena itu apabila teori tersebut dihubungkan dengan ketidakjelasan batas daerah juga akan menyebabkan ketidakjelasan pejabat mana yang berwenang dalam menjalankan fungsi administrasi pemerintahan terhadap wilayah tersebut, karena disebabkan ketidakjelasan wilayah tersebut masuk dalam ruang lingkup daerah yang mana karena masing-masing pihak-pihak mengklaim sebagai pemilik atas daerah yang disengketakan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa ditinjau dari teori hukum administrasi negara pergeseran batas wilayah itu, sesungguhnya berimplikasi terhadap terjadinya masalah kewenangan.

Dalam upaya menyelesaian permasalahan batas daerah, pemerintah sudah mengeluarkan regulasi yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam ketentuan Pasal 25 disebutkan bahwa:

- (1)Dalam hal terjadi perselisihan dalam penegasan batas daerah dilakukan penyelesaian perselisihan batas daerah.
- (2) Penyelesaian perselisihan batas daerah antar Kabupaten/kota dalam satu provinsi dilakukan oleh gubernur.
- (3)Penyelesaian perselisihan batas daerah antar provinsi, antara provinsi dengan Kabupaten/kota di wilayahnya, serta antar provinsi dan Kabupaten/kota di luar wilayahnya, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemeritahan Daerah ini, dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, apabila mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terkait dengan batas daerah diatur dalam Pasal 54 ayat (2) yang menyatakan bahwa Perubahan batas wilayah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan undangundang. Ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengamanatkan yang terkait dengan penataan daerah termasuk didalamnya tentang batas daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, sampai saat ini Peraturan Pemerintah dimaksud belum diterbitkan oleh Pemerintah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 408 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, maka yang terkait dengan penyelesaian batas daerah masih mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Lihat , SF. Marbun & Moh. Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara (cetakan kelima), Yogyakarta: Penerbit Liberty,2009 hlm. 79-80

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Lihat ketentuan Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012.

# Jurnal IUS | Vol VII | Nomor 1 | April 2019 | hlm, 132 ~ 142

Dalam konteks perbatasan daerah di Provinsi Riau Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Riau, permasalahan batas daerah yang dalam tahap fasilitasi dengan Kabupaten/Kota sebanyak 18 Segmen Batas, meliputi:15

- 1. Segmen Batas Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Siak;
- 2. Segmen Batas Kota Dumai dengan Kabupaten Rokan Hilir;
- 3. Segmen Batas Kabupaten Indragiri Hulu dengan Kabupaten Pelalawan;
- 4. Segmen Batas Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Siak;
- 5. Segmen Batas Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Kuantan Singingi;
- 6. Segmen Batas Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu;
- 7. Segmen Batas Kabupaten Pelalawan dengan Kabupaten Siak;
- 8. Segmen Batas Kabupaten Pelalawan dengan Kabupaten Kampar;
- 9. Segmen Batas Kabupaten Bengkalis dengan Kabupaten Siak;
- 10. Segmen Batas Kabupaten Bengkalis dengan Kabupaten Rokan Hilir;
- 11. Segmen Batas Kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Siak;
- 12. Segmen Batas Kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Bengkalis;
- 13. Segmen Batas Kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Rokan Hilir;
- 14. Segmen Batas Kabupaten Kuantan Singingi dengan Kabupaten Pelalawan;
- 15. Segmen Batas Kabupaten Kuantan Singingi dengan Kabupaten Indragiri Hulu;
- 16. Segmen Batas Kabupaten Bengkalis dengan Kabupaten Kepulauan Meranti;
- 17. Segmen Batas Kabupaten Siak dengan Kabupaten Kepulauan Meranti;
- 18. Segmen Batas Kabupaten Pelalawan dengan Kabupaten Kepulauan Meranti.

Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Provinsi Riau tersebut di atas sengketa Batas yang terjadi antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar, tidak termasuk dalam segmen batas yang belum ditegaskan berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Provinsi Riau tersebut di atas, karena untuk batas Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar, sudah ditegaskan melalui Permendagri No 18 Tahun 2015 tentang batas daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo di Jakarta pada tanggal 26 Januari 2015 dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Januari 2015 oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam berita negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 151, namun keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 ini justru memunculkan masalah baru, karena mendapat penolakan dari masyarakat Kota Pekanbaru yakni warga yang bermukim dalam wilayah RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, yang tergabung dalam Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015. Persoalan ini menjadi menarik ditilik dari aspek Hukum Administrasi Negara, karena idealnya ketika Pemerintah mengeluarkan Permendagri No 18 Tahun 2015, tidak memunculkan penolakan dari masyarakat, bukankah dalam paradigma sosiological jurisprudence<sup>16</sup> hukum yang baik itu adalah hukum yang dibentuk sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Sumber Biro Tata Pemerintahan Provinsi Riau Tahun 2015, lihat juga Lapoaran Hasil Penelitian, Legal Opinion Permasalahan Sengketa Batas Daerah di Provinsi Riau, Kerjasama Pusat Penelitian Industrian Perkotaan Universitas Riau dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Riau, Tahun 2015, hlm. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Aliran Sociological jurisprudence ialah aliran yang menghendaki bahwa dalam proses pembentukan dan pembaharuan hukum harus memperhatikan kesadaran masyarakat. memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. tokoh mazhab yang mengemukakan aliran ini adalah Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Sociological Jurisprudence sejatinya mengehndaki hukum sebagai sesuatu yang bersifat pluralis, keadaan ini berbeda dengan paradigma positivisme yang menghendaki hukum sebagai sesuatu yang memunculkan watak yang uniform. Lihat, Ruth S. Meinzen-Dick dan Rajendra Pradhan, Pluralisme Hukum dan Dinamika Hak Atas Properti, dalam Andri Akbar dkk, Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner, Penerbit Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2005, hlm. 169.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana tinjauan yuridis pergeseran Batas Batas Daerah Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar berdasarkan Permendagri No 18 Tahun 2015? *Kedua*, Mengapa Permendagri No 18 Tahun 2015 pemberlakuannya ditolak oleh masyarakat RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, yang tergabung dalam Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015?.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini tergolong pada penelitian yuridis sosiologis yaitu penelitian yang digunakan dengan alat pengumpulan data berupa wawancara. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum empiris/sosiologis.<sup>17</sup>

### **PEMBAHASAN**

# Pergeseran Batas Batas Daerah Kota Pekanbaru Dengan Kabupaten Kampar berdasarkan Permendagri No 18 Tahun 2015.

Berdasarkan analisis yuridis terhadap Permendagri No 18 Tahun 2015 tentang batas daerah kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo di Jakarta pada tanggal 26 Januari 2015 dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Januari 2015 oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam berita negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 151, maka didapatkan hasil penelitian sebagai berikut:

## 1. Permendagri No 18 Tahun 2015 Cacat Filosofis

Kehadiran suatu produk hukum yang diciptakan oleh negara semestinya menciptakan keadilan dan tidak memunculkan polemik di tengah-tengah masyarakat, oleh karena itu, suatu peraturan perundang-undangan yang baik termasuk di dalamnya Permendagri No 18 Tahun 2015 harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peratuaran Perundang-Undangan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Berdasarkan Permendagri No 18 Tahun 2015, pada konsiderans menimbang dapat dibaca, bahwa tujuan dikeluarkannya Permendagri No 18 Tahun 2015 adalah "dalam rangka tertib administrasi pemerintahan di Kabupaten Kampar dan Kota Pekanbaru Provinsi Riau, perlu ditetapkan batas daerah secara pasti antara Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau". dalam kaitan dengan asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. 2011, hlm 31.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Terkait dengan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik dapat dibaca dalam , Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Press, Jakarta, 2010. hlm. 133-163.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Lihat ketentuan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011.

# Jurnal IUS | Vol VII | Nomor 1 | April 2019 | hlm, 134 ~ 142

dalam ketentuan Pasal 5 huruf a yakni asas kejelasan tujuan. Perlu disampaikan bahwa RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, secara de facto dan de jure, masuk dalam wilayah administratif Kota Pekanbaru, dengan dasar hukum mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 1987 (PP No 19 Tahun 1987) tentang perubahan batas wilayah Kotamadya daerah tingkat II Pekanbaru dan Daerah tingkat II Kampar, sebagaimana secara eksplisit dalam Pasal 3 angka (2) menyatakan "Wilayah Kotamadya Tingkat II Pekanbaru setelah diperluas memasukkan sebagian wilayah dari Kabupaten daerah Tingkat II Kampar", yang selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 huruf b PP No 19 Tahun 1987 tersebut diatur tentang batas-batas sebagai berikut:

# Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar.

Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 huruf b PP No 19 Tahun 1987 tersebut di atas termasuk di dalamnya adalah RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, yang dalam Permendagri Nomor 8 Tahun 2015 justru memasukkan RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Kampar. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua RW 16 Helmi, menyatakan bahwa sejak diberlakukannya PP No 19 Tahun 1987, warga RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru tidak pernah mengalami persoalan terkait dengan pelaksanaan pelayanan administratif yang kewenangannya berdasarkan PP No 19 Tahun 1987 masuk dalam wilayah administratif Pemerintah Kota Pekanbaru. Warga yang ada dalam wilayah 3 RW tersebut secara administratif mendapat pelayanan publik yang baik ketika berada dalam wilayah administratif Kota Pekanbaru.<sup>20</sup> Oleh karena itu, secara teoretis, ketentuan dalam Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 yang memasukkan RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Kampar, bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas kejelasan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a UU No 12 Tahun 2011.

Dengan keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 justru menyebabkan keresahan di tengah-tengah warga RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru. Seperti misalnya sebagian Warga menolak ketika tim penegasan batas daerah ingin melakukan penggeseran batas mendapat penghadangan dari warga, bahkan menurut Ketua RW 16 masyarakat telah bersepakat akan melakukan pengusiran terhadap tim yang ingin melakukan penegasan batas, dimana masyarakat tetap bertahan dengan batas yang sudah ada saat ini. Bahkan pelayanan administratif masyarakat dalam bidang pertanahan yang selama ini dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru, sejak keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 ini dialihkan ke Kabupaten Kampar, sehingga keadaan ini membuat masyarakat menolak karena secara administratif dari sisi pelayanan jarak tempuh lebih dekat ke pekanbaru dibandingkan Ke Kabupaten Kampar.

Selanjutnya jika ditelaah materi muatan dalam Permendagri No 18 Tahun 2015, juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf d UU No. 12 Tahun 2011 yakni *asas dapat* 

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Wawancara dengan Helmi Ketua RW 16. Pada tanggal 2 Januari 2017.

 $<sup>^{21}</sup>$  Ibid.

dilaksanakan, karena setelah keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015, seluruh warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru menolak Permendagri No 18 Tahun 2015 yang memasukan warga RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru masuk dalam wilayah administratif Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. Berdasarkan hasil wawancara dengan Daryan Rambe,<sup>22</sup> di sekitar tahun 2010 warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru sudah pernah mengingatkan Pihak Kecamatan yang pada saat itu menyampaikan akan adanya Penetapan Batas antara Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar, Warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kelurahan Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru dan Anggota Masyarakat yang lain yang berdiam disekitar RW. 15 dan RW. 16 Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya, telah dengan tegas mengatakan tidak akan bersedia untuk dialihkan menjadi Wilayah Kabupaten Kampar. Semestinya penolakan warga ini harus menjadi perhatian dari Tim Penegasan Batas baik dari Kota Pekanbaru maupun Kabupaten Kampar pada saat akan melakukan penegasan batas daerah berdasarkan Permendagri No 76 Tahun 2012, oleh karenanya adalah wajar jika warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 menolak materi muatan yang terdapat dalam Permendagri Nomor 8 Tahun 2015 yang substansinya memasukkan warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah administratif Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.23 berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, apabila dihubungkan dengan ketentuan UU No 12 Tahun 2011, Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf d UU No 12 Tahun 2012 yang menyatakan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yakni asas dapat dilaksanakan.

Kemudian jika dihubungkan dengan ketentuan UU No 12 Tahun 2011, Permendagri No 18 Tahun 2015 juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf e UU No 12 Tahun 2012 yakni asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, karena justru dengan diberlakukannya Permendagri No 18 Tahun 2015, memunculkan masalah baru bagi warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 terutama terkait dengan hak-hak keperdataan warga meskipun dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah disebutkan bahwa "Penegasan batas daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus hak atas tanah, hak ulayat, dan hak adat pada masyarakat". Namun, secara kontekstual ketentuan Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tersebut berlaku dalam hal suatu wilayah atau daerah tersebut terjadi dualisme pelaksanaan fungsi pemerintahan, dan batas masingmasing daerah yang berdampingan tidak jelas,<sup>24</sup> sementara batas antara Kabupaten Kampar dan Kota Pekanbaru yang berada dalam wilayah RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 pilar batasnya sampai saat ini jelas di lapangan sejak keluarnya PP No 19 Tahun 1987. Selama ini tidak pernah terjadi dualisme pelaksanaan fungsi pemerintahan hal ini

 $<sup>^{22}</sup>$  Wawancara dengan Daryan Rambe Ketua Forum Komunikasi Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015. Pada tanggal 13 Januari 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ibid.
<sup>24</sup> Dilihat dari perspektif historis, sejarah masalah batas sudah muncul sejak jaman Adam dan Hawa, perlunya menunjukkan batas sudah ada sejak lama sebelum dikenal pendaftaran pemilikan tanah, pengusiran Adam dan Hawa dari Taman Eden tentunya harus sudah diketahui terlebih dahulu batas dari Taman Eden. Bagaimana batas itu ditunjukkan? Burung burung, hewan-hewan, dan bahkan ikan-ikan mengenal daerahnya secara instink atau naluri; mereka mentaati batas-batas yang tidak dikenal manusia. Manusia sendiri memerlukan suatu macam tanda untuk dapat menunjukkan daerahnya, manusia tidak punya indera tambahan seperti merpati pos mengetahui jalan pulang tanpa peta atau tonggak tanda penunjuk jalan di atas tanah. Rowton Simpson, dalam Mexsasai Indra, Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 92.

dibuktikan "adanya pemekaran RW dan RT yang berjalan dengan baik tanpa adanya protes dari Pemerintah Kabupaten Kampar, di mana terakhir terjadi pemekaran terhadap RT. 06 / RW. 04 menjadi RW. 18 dengan membawahi RT.01 s/d RT. 05, yaitu pada bulan Nopember 2015 dengan Tegasnya dikatakan bahwa selama mendiami dan menjadi penduduk pada alamat kediaman para pemohon telah berlangsung dengan aman, tertib dan tidak ada pergesekan antara sesama penduduk maupun dengan Pemerintahan, baik itu Pemerintahan Kota Pekanbaru, maupun Pemerintah Kabupaten Kampar".

Secara administratif pelayanan administratif justru lebih dekat ke kota Pekanbaru dibandingkan dengan Kabupaten Kampar, di mana kalau ke Kabupaten Kampar jarak antara RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 dengan pusat ibukota 70 Km sedangkan ke Pemerintah Kota pekanbaru hanya 2 Km. Bukankah dalam pelayanan publik lebih baik masyarakat lebih dekat dengan pusat pemerintahan? Oleh karena itu, Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf e UU No 12 Tahun 2012 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan".

Kemudian Permendagri No 18 Tahun 2015 juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf g UU No 12 Tahun 2011 di mana salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas keterbukaan. Berdasarkan kesaksian (apa yang dilihat, di dengar, dirasakan) dalam proses penagasan batas daerah antara Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar warga yang berdomisi pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 tidak pernah dilibatkan oleh tim penegasan batas daerah baik kota Pekanbaru maupun Kabupaten Kampar kecuali hanya sekitar tahun 2010, pihak Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya menyampaikan kepada warga perihal akan adanya penegasan batas daerah, padahal semestinya tim penegasan batas daerah harus meminta masukkan kepada warga RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 karena hukum yang baik itu juga harus memenuhi syarat sosiologis yakni tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat. Bahkan pada saat Menteri Dalam Negeri dijabat Gamawan Fauzi melaui surat Nomor 135.4/1006/SJ 17 Maret 2010 yang ditujukan kepada Gubernur Riau, pada angka 5 meminta agar penegasan batas antar daerah (Pekanbaru-Kampar) hendaknya dilakukan secara komprehensif sebagai sesama warga Bangsa Indonesia, yang dilandasi semangat kerjasama dengan mengedepankan musyawarah untuk mufakat, kerukunan persatuan dan kehormatan seluruh Masyarakat Riau". Namun, menurut Helmi, 25 apa yang menjadi arahan dari Menteri Dalam Negeri ini, tidak pernah diindahkan oleh Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini dibuktikan dengan tidak pernahnya masyarakat di RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 diajak berembuk terkait dengan batas daerah Pekanbaru-Kampar. Oleh karena itu, Forum Komunikasi Masyarakat tolak Permendagri No 18 Tahun 2015 menilai lahirnya Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentangan dengan asas keterbukaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g UU No 12 Tahun 2011. Padahal kalau dari awal masyarakat dilibatkan, tidak akan muncul keberatan warga terhadap Permendagri No 18 Tahun 2015, karena Pemerintah Kabupaten Kampar juga tidak akan mempersoalkan, jika RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah adminitratif Kota Pekanbaru. Hal ini dibuktikan sejak keluarnya PP No 19 Tahun 1987 tentang perubahan batas wilayah Kotamadya daerah tingkat II Pekanbaru dan Daerah tingkat II Kampar, sampai keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015, tidak pernah ada keberatan dari Pemerintah Kabupaten Kampar RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah adminitratif Kota Pekanbaru. Oleh karena itu, menjadi aneh justru Permendagri

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Wawancara dengan Helmi Ketua RW 16. Pada tanggal 2 Januari 2017.

No 18 Tahun 2015 memasukkan RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah adminitratif Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.

## 2. Permendagri No 18 Tahun 2015 Cacat Secara Yuridis

Apabila ditelaah, konsideran mengingat Permendagri No 18 Tahun 2015 tidak mencantumkan Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 1987 (PP No 19 Tahun 1987) tentang perubahan batas wilayah Kotamadya daerah tingkat II Pekanbaru dan Daerah tingkat II Kampar sebagai konsiderans mengigat, padahal letak kesalahan fatal dari Permendagri No 18 Tahun 2015 ini adalah, tidak memperhatikan PP No 19 Tahun 1987 pada konsiderans mengigat, karena secara de jure dan de facto PP No 19 Tahun 1987 inilah yang menjadi dasar warga dalam RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah adminitratif kota Pekanbaru, dan berdasarkan peta Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kotamadya Pekanbaru dengan skala 1:5000 yang ditandatangani oleh H. Hamdan Zaid Kabid. Pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah adminitratif kota Pekanbaru, justru kesalahan itu terletak pada Peta Skala 1: 12.500 tentang Peta Rekomendasi tentang Penyelesaian Batas Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar yang ditandatangani oleh Gubernur Riau Rusli Zainal yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Riau yang ditandatangani oleh Gubernur Rusli Zainal. Oleh karena itu Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 ini cacat secara formil karena tidak mencantumkan PP No 19 Tahun 1987 dalam konsiderans mengingat, padahal dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a Juncto Pasal 5 ayat (7) PP No 19 Tahun 1987 tegas dinyatakan bahwa "Batas wilayah Kota Madya Tingkat II Pekanbaru diubah dan diperluas dengan memasukkan sebagian wilayah Kecamatan Siak Hulu P.W dan Kecamatan Kampar Kabupaten Tingkat II Kampar, yang terdiri dari:26

- a. Kecamatan Siak Hulu, yang meliputi:
  - 1) Desa Rejosari;
  - 2) Desa Kulim Atas;
  - 3) Desa Sail:
  - 4) Desa Pekanbaru Luar Kota;
  - 5) Desa Labuh Baru;
  - 6) Desa Komplek Auri;
  - 7) Desa Km 10 Rumbai;
  - 8) Desa Tebing Tinggi;
  - 9) Kelurahan Tangkerang;

## 10) Kelurahan Simpang Tiga;

11) Kelurahan Sidomulyo.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 5 ayat (7) ditegaskan bahwa "Dengan diubahnya batas wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru maka untuk terciptanya tertib pemerintahan dan pembinaan wilayah, wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru yang semula terdiri dari 6 (enam) wilayah Kecamatan dihapuskan dan ditata kembali menjadi 8 (delapan) wilayah Kecamatan, yaitu" (7) Kecamatan Bukit Raya, yang meliputi:

- 1) Desa Rejosari;
- 2) Desa Sail;
- 3) Desa Kulim Atas;
- 4) Kelurahan Simpang Tiga;
- 5) Kelurahan Tangkerang;

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (7) PP No 19 Tahun 1987

- 6) Desa Komplek AURI;
- 7) Desa Tebing Tinggi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf a *Juncto* 5 ayat (7) PP No 19 Tahun 1987 tersebut di atas terlihat jelas bahwa, setelah diberlakukannya PP No 19 Tahun 1987, Kelurahan Simpang Tiga yang sebelum keluarnya PP No 19 Tahun 1987 masuk dalam wilayah adminitratif Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar, namun setelah keluarnya PP No 19 Tahun 1987 masuk dalam wilayah Kota Pekanbaru yakni Kecamatan Bukit Raya termasuk di dalamnya warga yang bermukin dalam wilayah RW. 15, RW. 16 dan RW. 18. Norma Pasal 5 ayat (7) PP No 19 Tahun 1987 inilah yang menjadi dasar secara yuridis, warga dalam wilayah RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 secara administratif masuk dalam wilayah administratif Kota Pekanbaru.

Oleh karena itu, kalau Tim Penegasan Batas Daerah Kota Pekanbaru dan Kabupaten Kampar; dan Tim Penegasan Batas Provinsi dan Penegasan Batas Pusat serta Menteri Dalam Negeri menjadikan PP No 19 Tahun 1987 sebagai dasar acuan, maka Menteri Dalam Negeri tidak akan sampai pada suatu keputusan atau setidak-tidaknya tidak akan memasukkan RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 dalam wilayah administratif Kabupaten Kampar, namun karena Permendagri No 18 Tahun 2015 dalam konsiderans mengingatnya tidak memasukkan PP No 19 Tahun 1987 sebagai salah satu aspek yang diperhatikan dalam penegasan batas daerah adalah wajar, Mendagri justru membuat keputusan yang salah. Oleh karena itu dalam kaitan dengan PP No 19 Tahun 1987, masuk dalam kategori tindakan pejabat adminitrasi negara yang batal karena hukum (van rechtwage neitig)<sup>27</sup> dan akibat hukum yang ditimbulkan Permendagri No 18 Tahun 2015 dianggap tidak pernah ada, karena bertentangan dengan PP No 19 Tahun 1987 dan melanggar asas yang berlaku umum dalam ilmu hukum yakni asas lex superiori derogat lex inferiori (ketentuan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi).

## Alasan Masyarakat Menolak Permendagri No 18 Tahun 2015

## 1. Permendagri No 18 Tahun 2015 cacat secara Sosiologis.

Untuk memberikan jawaban atas identifikasi masalah mengapa masyarakat menolak Permendagri No 18 Tahun 2015, paradigma yang digunakan tidak bias dilihat dari paradigma hukum yang normatif atau positivisme hukum, namun harus dilihat dari paradima hukum sebagai realitas sosial yang lahir dari paradigma sosiological jurisprudence.

Selanjutnya apabila dilakukan analisis terhadap Permendagri No 18 Tahun 2015, jika dihubungkan dengan realitas sosial, Permendagri No 18 Tahun 2015 cacat secara sosiologis karena masyarakat yang ada pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18, sejak berlakunya PP No 19 tahun 1987, faktanya masyarakat yang berdiam dalam wilayah disekitar lokasi yang disebut dalam ketentuan Pasal 2 Angka 30, 31 dan 32 Permendagri No 18 Tahun 2015 semua menolak untuk menjadi wilayah Kabupaten Kampar, sebab masyarakat tersebut selama ini sudah mendiami lokasi tersebut selama lebih kurang 20 (dua puluh) tahun dalam wilayah Administrasi Pemerintahan Kota Pekanbaru dengan bukti Sertifikat Rumah dan Tanah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Kendaraan Bermotor (Sarat Tanda

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> S.F. Marbun & Moh. Mahfud MD, *Op.*,*Cit* hlm. 70.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Wawancara dengan Daryan Rambe Ketua Forum Komunikasi Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015. Pada tanggal 13 Januari 2017.

Nomor Kendaraan) dan Bukti Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Jaminan Kesehatan Daerah, dan lain- lain, dan tidak pernah ada permasalahan batas antara Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar. Oleh karena itu, sekiranya Tim Penegasan Batas Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau dan Pusat memerhatikan realitas sosiologis masyarakat yang sudah tinggal selama lebih kurang 20 Tahun sejak keluarnya PP No 19 Tahun 1987, maka tidak akan sampai pada kesimpulan untuk memasukkan warga pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Kampar, karena pada saat masyarakat selama lebih kurang 20 tahun secara administratif Kota Pekanbaru, tidak pernah ada keberatan dari Pemerintah Kabupaten Kampar. Menjadi maslah justru ketika Menteri dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No 18 Tahun 2015 yang membuat kebijakan kontradiktif dengan realitas yang ada di lapangan.

# 2. Permendagri No 18 Tahun 2015 Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak.

Selain alasan sebagaimana diuraikan di atas, jika ditelaah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, meskipun Peraturan Menteri tidak masuk dalam kualifikasi Ketetapan (beschikking) sebagaimana dikenal dalam teori hukum administrasi negara, namun masuk dalam kualifikasi Peraturan (regeling), materi muatan Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL)<sup>30</sup> adapun AAUPL yang dilanggar adalah sebagai berikut:

## a. Asas Kepastian Hukum

Asasinimenghendakidihormatinyahakyangtelahdiperolehseseorangberdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara. Keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentanganasas kepastian hukum, karenase jak keluarnya PPNo 19 Tahun 1987 masyarakat yang tinggal pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kecamatan Bukit Raya ota Pekanbaru telah mendapatkan kepastian hukum terkait dengan pelayanan publik yang secara de facto dan de jure masuk dalam wilayah adminitratif Kota Pekanbaru, namun dengan dikeluarkannya Permendagri No 18 Tahun 2015 memunculkan ketidakpastian hukum, karena masyarakat menolak untuk melaksanakan Permendagri No 18 Tahun 2015 dan pelayanan Publik terhadap administrasi Kependudukan jadi bermasalah sejak keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 seperti misalnya pengurusan peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh masyarakat di BPN Kota Pekanbaru tidak dapat diproses oleh BPN Kota Pekanbaru dengan alasan telah terjadinya perubahan kewenangan dari Kota Pekanbaru ke Kabupaten Kampar, namun di sisi lain BPN Kampar juga tidak mau memproses karena belum adanya penegasan batas daerah dilapangan. 31

### b. Asas Bertindak Cermat

Asas ini menghendaki agar administrasi negara senantiasa bertindak secara hatihati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015 menilai Tim Penegasan Batas Kota Pekanbaru, Kampar, Provinsi Riau dan Pusat melanggar asas bertindak cermat karena

 $<sup>^{29}</sup>$ Wawancara dengan Elpiansyah Pengacara Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 pada tanggal 6 Januari 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Dalam kaitannya dengan AAUPL sebagai asas hukum, karena AAUPPB itu mengandung dua unsur penting, yakni, pertama, asas tersebut mengandung asas-asas yang sifatnya etis normatif. Kedua, asas-asas tersebut mengandung asas-asas yang sifatnya menjelaskan. Lihat H.D. van Wijk & Willem Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, Breda. 1988, hlm. 9. Dalam S.F. Marbun, "Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia", Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2001, hlm. 50.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Wawancara dengan Elpiansyah Pengacara Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri Nomor 18 Tahun 2015 pada tanggal 6 Januari 2017.

## JURNAL IUS | Vol VII | Nomor 1 | April 2019 | hlm, 140 ~ 142

tidak menjadikan PP No 19 Tahun 1987 sebagai dasar keluarnya Permendagri No 19 Tahun 1987, padahal kalau Tim Penegasan Batas Kota Pekanbaru, Kampar, Provinsi Riau dan Pusat mengacu pada PP No 19 Tahun 1987 mengacu pada PP No 19 Tahun 1987 tidak akan sampai pada keputusan memasukkan warga pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru, masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Kampar.

## c. Asas Motivasi untuk setiap Keputusan

Asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah itu dapat bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar, adil dan jelas. Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015 menilai Tim Penegasan Batas Kota Pekanbaru, Kampar, Provinsi Riau dan Pusat melanggar asas motivasi untuk setiap keputusan, karena kami menilai tidak jelas apa yang menjadi motivasi dikeluarkannya Permendagri No 18 Tahun 2015, sebab sejak keluarnya PP No 19 Tahun 1987 masyarakat menganggap tidak ada persoalan batas daerah yang terjadi pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru. Dalam tahap penegasan batas masyarakat tidak pernah dilibatkan secara benar, adil dan jelas yang menjadi substansi dari asas motivasi untuk setiap keputusan.

# d. Asas Permainan yang Layak.

Asasinimenghendakiagarpejabatpemerintah dapatmemberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil sehingga dapat pula memberikan kesempatan yang luas untuk menuntut keadilan dan kebenaran. Keluarnya Permendagri No 18 Tahun 2015 bertentangan dengan Asas Permain yang layak karena Tim Penegasan Batas Kota Pekanbaru, Kampar, Provinsi Riau dan Pusat dalam penyusunan Permendagri No 18 Tahun 2015 masyarakat pada RW. 15, RW. 16 dan RW. 18 Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru tidak pernah mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil terkait dengan adanya persoalan batas antara Kota Pekanbaru dan Kabupaten Kampar.

Dalam perkembangannya berdasarkan hasil wawancara dengan Elpiansyah<sup>32</sup>, pengacara Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015, persoalan Batas Daerah Kota Pekanbaru dengan Kabupaten Kampar ini juga dilaporkan Ke Komisi Ombudsman.<sup>33</sup> Menurut Elpiansyah selaku pengacaa Forum Komunikasi Masyarakat Tolak Permendagri No 18 Tahun 2015 menilai persoalan yang dihadapi masyarakat, masuk dalam ruang lingkup fungsi dan tugas Komisi Ombudsman sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan 7 Undang-Undang No 37 Tahun 2008 (UU No 37 Tahun 2008) tentang Komisi Ombudsman.

#### **SIMPULAN**

Permendagri No 18 Tahun 2015 melanggar asas *lex superior derogate lex inferiori* karena materi muatannya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 1987 (PP No 19 Tahun 1987) tentang perubahan batas wilayah Kotamadya daerah tingkat II Pekanbaru dan Daerah tingkat II Kampar. Permendagri No 18 Tahun 2015 juga cacat secara sosiologis kerena dalam proses pembentukkannya tidak melibatkan partisipasi publik, faktor inilah yang menyebabkan masyarakat pada RW. 15, RW. 16 dan

<sup>32</sup> Wawancara dengan Elpiansyah pada tanggal 12 Desember 2017. Pukul 09.00 WIB.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Fajar Laksono dalam praktik ada kecendrungan menyelesaikan konflik Batas Daerah melalui mekanisme pengujian UU terhadap UUD ke Mahkamah Konstitusi. Lihat Fajar Laksono Soeroso, *Memaknai Kecendrungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Ke Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Vol.9. Nomor 3. Halaman 431-596, Jakarta, September 2012, hlm. 438.

RW. 18 Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru menolak pemberlakuan Permendagri No 18 Tahun 2015.

#### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Adi Sumardiman, (1992) Wilayah Indonesia dan Dasar Hukumnya, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Andri Akbar dkk, (2005), *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Penerbit Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- Hans Kelsen, (1995), Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif (General Theory of Law and State), terjemahan, Rimdi Press.
- I Gde Pantja Astawa, (2009), *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Alumni, Bandung. Lapoaran Hasil Penelitian, *Legal Opinion Permasalahan Sengketa Batas Daerah di Provinsi Riau*, Kerjasama Pusat Penelitian Industrian Perkotaan Universitas Riau dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2015.
- Lukman Hakim, (2012), Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah, Malang: Setara Press.
- M.Zaki Mubarak et.al (eds), (2006), *Blue Print Otonomi Daerah*, Jakarta:Penerbit Yayasan Harkat Bangsa (The YHB Center) bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in* Indonesia (PGRI) dan *European Union* (EU).
- Mexsasai Indra, (2015). Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, (1999), Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia, Yogyakarta: PSH UII.
- Ridwan HR, (2006), Hukum Administrasi Negara, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- S.F. Marbun & Moh. Mahfud MD, (2004), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (cetakan ketiga), Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- S.F. Marbun, (2001), Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia, (Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran: Bandung
- Yuliandri, (2010). Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Rajawali Press, Jakarta.
- Zainuddin Ali, (2011). Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.

### Jurnal dan Hasil Penelitian

- Djoko Hermantyo, (2007). "Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan", Jurnal Makara, Sains, Vol. 11, No. 1.
- Soeroso, F. L. (2012). Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Ke Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi, 9(3), 431-448.

## JURNAL IUS | Vol VII | Nomor 1 | April 2019 | hlm, 142 ~ 142

- Jemmy Jefry Pietersz, Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Daerah Maluku Tengah Dengan Menteri Dalam Negeri (Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 1/SKLN-VIII/2010), Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume III No 1 Juni 2011
- Partnershif For Governance Reforme in Indonesia, Desain Besar Penataan Daerah di Indoensia, Partnership Policy Paper No 1/2011.
- Tri Ratnawati, Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?, Jurnal Ilmu Politik (Edisi 21), Jakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan Pustaka Pelajar, 2010.
- Lapoaran Hasil Penelitian, Legal Opinion Permasalahan Sengketa Batas Daerah di Provinsi Riau, Kerjasama Pusat Penelitian Industrian Perkotaan Universitas Riau dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Riau, Tahun 2015

## Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Komisi Ombudsman.
- Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 1987 tentang perubahan batas wilayah Kotamadya daerah tingkat II Pekanbaru dan Daerah tingkat II Kampar
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 18 Tahun 2015 tentang batas daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau