



**PUTUSAN
NOMOR 6/PUU-VI/2008**

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] PARA PEMOHON

A. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Banggai

Moch. Chair Amir; lahir di Luwuk tanggal 27 Januari 1944; agama Islam; pekerjaan Tomundo/Ketua Umum Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB) Kabupaten Banggai dan Kabupaten Banggai Kepulauan; alamat Jalan Brawijaya Nomor 1 Banggai di Keraton Kerajaan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan, Sulawesi Tengah; bertindak untuk dan atas nama/mewakili kepentingan masyarakat adat Banggai;

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon I**;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 10 Desember 2007 dan 20 Februari 2008, memberi Kuasa Hukum kepada: Arifin Musa, S.H.; Dachlan H. Dani, S.H.; dan Damrah Mamang, S.H.; para Advokat/Pengacara/Penasehat Hukum dengan memilih domisili hukum pada Kantor Law Office Arifin Musa, S.H. & Associates, berkantor di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 60 Palu/Jalan Monginsidi Nomor 113 Palu,

B. Perorangan

1. Alwi M. Dg. Liwang, S.H.; lahir di Poso tanggal 24 November 1964; kewarganegaraan Indonesia; pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009; alamat Jalan Benteng Nomor 9, Kelurahan

Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;

2. **Arpat Liato**; lahir di Banggai tanggal 8 Agustus 1963; kewarganegaraan Indonesia; pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009; alamat Jalan R. Tadjia Kelurahan Dodung, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
3. **Frans L. Bukamo, BBA**; lahir di Kaukes 20 November 1953; agama Kristen; pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009; alamat Jalan Abdul Aziz, Kelurahan Tanobonunungan, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
4. **M. Tanjung**; Lahir di Banggai tanggal 25 Juli 1971; kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan Wiraswasta, terpidana 8 bulan kurungan dan percobaan 1,2 tahun karena diputuskan melanggar Pasal 214 *juncto* Pasal 55 KUHP dalam kekerasan sosial yang terjadi pada tanggal 28 Februari 2007; alamat Jalan Mandapar, Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
5. **Rizal Arwi**; lahir di Liang tanggal 1 Juli 1982; kewarganegaraan Indonesia; pekerjaan wiraswasta, terpidana 6 bulan kurungan dan 1,6 bulan percobaan diputuskan melanggar Pasal 214 *juncto* Pasal 55 KUHP dalam kekerasan sosial yang terjadi pada tanggal 28 Februari 2007; alamat Jalan AR. Asgar Nomor 1, Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
6. **Yatno Lagona**; lahir di Banggai tanggal 3 November 1967; kewarganegaraan Indonesia; pekerjaan wiraswasta, terpidana 6 bulan kurungan dan 1,6 bulan percobaan diputuskan melanggar Pasal 214 *juncto* Pasal 55 KUHP dalam kekerasan sosial yang terjadi pada tanggal 28 Februari 2007; alamat Perumda ATM, Blok D, Nomor 5, Desa Adean, Kecamatan Banggai Tengah, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
7. **Hasdin Mondika**; lahir di Banggai tanggal 03 Maret 1973; agama Islam; kewarganegaraan Indonesia; pekerjaan wiraswasta, terpidana 1 tahun kurungan 2 tahun percobaan diputuskan melanggar Pasal 212 *juncto* Pasal 24 ayat (1), *juncto* Pasal 335 ayat (1) ke-1 *juncto* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP dalam kekerasan sosial yang terjadi pada tanggal 28 Februari 2007; alamat

Jalan Pattimura Nomor 166, Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;

8. **Sri Siti Hardianti**; lahir di Makassar tanggal 30 Mei 1972; kewarganegaraan Indonesia, istri almarhum Junais korban meninggal kekerasan aparat tanggal 28 Februari 2007; pekerjaan ibu rumahtangga; alamat Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
9. **Maryam Yusuf**; lahir di Gorontalo tanggal 11 Juni 1976; kewarganegaraan Indonesia, istri almarhum Ardan Bambang korban meninggal kekerasan aparat tanggal 28 Februari 2007; pekerjaan Wiraswasta; alamat Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
10. **Harsono Saidia**; lahir di Poposi tanggal 1 Juli 1947; kewarganegaraan Indonesia; ayah kandung almarhum Ridwan H. Saidia korban meninggal kekerasan aparat tanggal 28 Februari 2007, pekerjaan wiraswasta; alamat Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;
11. **Arsid Musa**; lahir di Banggai tanggal 10 Agustus 1943; kewarganegaraan Indonesia; ayah kandung almarhum Ilham Musa korban meninggal kekerasan aparat tanggal 28 Februari 2007; pekerjaan wiraswasta; alamat Kelurahan Lompio, Kecamatan Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan – Sulawesi Tengah;

Kelompok Pemohon perorangan nomor urut 1 sampai dengan nomor urut 11 tersebut di atas selanjutnya disebut ----- **Pemohon II**;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 10 Maret 2008 Pemohon I dan Pemohon II memberi Kuasa Hukum kepada AH. Wakil Kamal, S.H.; Advokat pada Masyarakat Hukum Indonesia (MHI), beralamat di Jalan Bunga Nomor 21, Matraman, Jakarta Timur 1340;

[1.3] Telah membaca permohonan para Pemohon;

 Telah mendengar keterangan para Pemohon;

 Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Sulaeman Husen, S.E., M.H. dan kawan-kawan;

Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah;

Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Banggai, Sulawesi Tengah;

Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Bupati Kabupaten Banggai, Sulawesi Tengah;

Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Banggai Kepulauan, Sulawesi Tengah;

Telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan, Sulawesi Tengah;

Telah membaca keterangan Pemerintah;

Telah membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Telah mendengar dan membaca keterangan ahli dari para Pemohon dan ahli yang diajukan oleh Pihak Terkait Sulaeman Husen, S.E., M.H. dan kawan-kawan;

Telah membaca kesimpulan Pemohon I dan Pemohon II serta Pihak-pihak Terkait;

Telah memeriksa bukti-bukti.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon, telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 25 Januari 2008 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 30 Januari 2008, dengan registrasi Perkara Nomor 6/PUU-VI/2008, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 29 Februari 2008, yang mengemukakan sebagai berikut:

I. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Bahwa 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;

Kemudian dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, bahwa yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;

A. Pemohon I, mewakili masyarakat hukum adat Banggai.

1. Hak-hak konstitusional Pemohon I dalam UUD 1945 seperti dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 di atas adalah Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (3), Pasal 28J ayat (1), dan Pasal 32 ayat (1), dengan uraian:
 - (1) Pasal 18B ayat (2), *"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang"*.
 - (2) Pasal 27 ayat (1), *"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*.
 - (3) Pasal 28C ayat (2), *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya"*.
 - (4) Pasal 28D ayat (1), *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.
 - (5) Pasal 28H ayat (2), *"Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan"*.

- (6) Pasal 28I ayat (3), "*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*".
- (7) Pasal 28J ayat (1), "*Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*".
2. Pasal 32 ayat (1) UUD 1945, "*Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya*".
3. Berdasarkan pasal-pasal di atas, maka hak-hak konstitusional para Pemohon adalah:
- (1) penghormatan atas kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang masih hidup;
 - (2) kedudukan dan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan baik secara perorangan maupun kolektif;
 - (3) hak memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif;
 - (4) hak untuk mendapat kemudahan, kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai keadilan;
 - (5) hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif dan tekanan oleh siapa pun termasuk pemerintah;
 - (6) hak atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional;
 - (7) hak menghormati tertib kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara;
4. Berdasarkan hukum adat masyarakat Banggai yang terus berlaku hingga saat ini, pemegang kekuasaan tertinggi dalam tatanan adat Banggai adalah Basalo Sangkap, yakni empat Basalo yang secara kolektif menjadi pilar penegak dan menjaga adat Banggai yang terdiri dari Basalo Kokini, Basalo Babolau, Basalo Katapean, dan Basalo Singgolok. Untuk menjalankan pemerintahan di masa lalu, dan penanggung jawab penyelenggaraan adat Banggai di masa kini, Basalo Sangkap mengangkat Tomundo, atau Raja. Seba atau juga dikenal sebagai Musyawarah Tua-tua Adat, adalah forum musyawarah

adat tertinggi untuk pengisian posisi Basalo Sangkap dan penetapan dan pengaturan aturan-aturan adat yang dianggap prinsipil.

Secara prinsipil Basalo Sangkap bertanggung jawab agar masyarakat Banggai, yang saat ini meliputi wilayah Kabupaten Banggai (Kabupaten Induk) dan Kabupaten Banggai Kepulauan, senantiasa menjaga dan menjunjung tinggi nilai-nilai budaya dan aspirasi masyarakat, termasuk hak untuk memperjuangkan hak secara kolektif dan hak untuk dihormati dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

5. Dalam Musyawarah Tua-tua Adat se-Kabupaten Banggai di Banggai tanggal 3 Desember 1987 (yang juga dihitung sebagai Seba Pertama), menyusul wafatnya Tomundo Syukuran Aminuddin Amir pada tanggal 8 Agustus 1986, Mochammad Chaer Amir diangkat dan ditetapkan sebagai Tomundo sekaligus Ketua Lembaga Masyarakat Adat Banggai yang disingkat LMAB. Termasuk dalam kewenangan Tomundo, Ketua Lembaga Musyawarah Adat Banggai, adalah mewakili masyarakat adat Banggai dalam berhubungan dengan pihak luar (pemerintah, lembaga negara termasuk pengadilan, dan kelompok masyarakat adat lainnya).

Untuk diketahui:

- i. Dalam melaksanakan tugasnya, Tomundo dibantu oleh Komisi Ampat (Komisi Empat) yang terdiri dari Panabela atau Hukum Tua, Jogugu, Mayor Ngopa dan Kapitan Laot;
- ii. Disamping Komisi Ampat terdapat pula Kale (pemimpin keagamaan) dan Mian Tuu;
- iii. Untuk penyelenggaraan adat di wilayah yang lebih kecil Tomunda menunjuk pemimpin yang juga diberi gelar Basalo (di wilayah yang berbahasa Banggai; tetapi berbeda kekuasaan dan kewenangannya dengan Basalo Sangkap), Bosano (di wilayah yang berbahasa Balantak), dan Bosanyo (di wilayah yang berbahasa Saluan); kekuasaan basalo, bosano, dan bosanyo kurang lebih sebangun dengan kekuasaan *Kepala Distrik* sebelum Jepang masuk, yang dikenal sebagai *Gun* atau *Gunco* pada masa Jepang.

6. Oleh karena Tomundo adalah pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam persekutuan masyarakat hukum adat Banggai, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Tomundo (*in casu* Tomundo Mochammad Chaer Amir) berhak mewakili masyarakat hukum adat Banggai dalam pengajuan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi, termasuk menunjuk kuasa hukumnya.

B. Pemohon Perorangan, Pemohon II, Pemohon III dan IV, masing-masing perorangan warga negara Indonesia dengan pekerjaan sebagai Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004 – 2009:

1. Menurut Pasal 18 ayat (3) UUD 1945, "*Pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*".
2. Sementara itu Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 mengatur, "*Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang*".
3. Sementara itu pula dalam Pasal 22E UUD 1945 mengatur, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".
4. Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menetapkan Anggota DPRD mempunyai hak: (a). mengajukan rancangan Perda; (b). Mengajukan pertanyaan; (c). menyampaikan usul dan pendapat; (d). memilih dan dipilih; (e). membela diri; (f). imunitas; (g). protokoler, dan (h). keuangan dan administratif.
5. Sejak bulan September 2006 telah diambil langkah-langkah, atau inisiatif-inisiatif oleh Bupati Irianto Malingong dan sebagian anggota DPRD Banggai Kepulauan untuk memindahkan Ibukota Kabupaten Banggai dari Kota Banggai ke Salakan dengan mendalilkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.
6. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang merupakan perubahan atas ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa, "*Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi*

serta perubahan nama atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”, sebagai anggota lembaga negara penyelenggara pemerintahan Pemohon Prinsipal II, III, dan IV dalam kapasitasnya sebagai Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan mendalilkan perlunya Peraturan Pemerintah untuk pemindahan dimaksud.

7. Akan tetapi oleh karena sebagian kolega Pemohon, yakni anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, dan Bupati Banggai Kepulauan mendalilkan bahwa oleh karena ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* sudah jelas pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan tidak membutuhkan peraturan pemerintah tentang itu, maka Bupati dan kemudian sebagian anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan terhitung sejak Januari 2007 telah menjalankan pemerintahan Kabupaten Banggai Kepulauan dari Salakan, yang terbukti sejak Januari 2007 tanpa Peraturan Pemerintah Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan telah diselenggarakan di Salakan (diantaranya Sidang Paripurna Pembahasan APBD Kabupaten Banggai Kepulauan Tahun 2007).

Sebelum pemindahan secara ‘resmi’ pada Januari 2007, sejak Oktober 2006 Bupati Irianto Malingong dan sebagian anggota DPRD Banggai Kepulauan, termasuk salah satu Wakil Ketua DPRD Banggai Kepulauan tidak pernah lagi berkantor di Kantor Bupati dan DPRD Banggai Kepulauan. Alih-alih, mereka merintis upaya-upaya untuk memindahkan secara ‘permanen’ penyelenggaraan pemerintahan di Salakan.

8. Bahwa oleh karena memandang pemindahan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya (daerah pemilihan), maka para Pemohon menolak untuk pindah ke Salakan. Para Pemohon berpendapat pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai tanpa Peraturan Pemerintah jelas merupakan tindakan inkonstitusional. Oleh karena itu sejak Januari 2007 Pemohon Prinsipal II, III, dan IV kehilangan kesempatan untuk menggunakan hak-hak konstitusionalnya sebagaimana dijamin Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 22E

UUD 1945, sehingga sebagai warga negara para Pemohon menjadi korban ketidakpastian hukum dan perlakuan *diskriminatif*.

9. Di samping kerugian konstitusional yang berkaitan dengan profesi yang dijamin oleh konstitusi tersebut dalam point 8, ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* telah merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*", dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*".
 10. Ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* telah menimbulkan tafsir bahwa pemindahan ibukota sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diabaikan, juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai akibat dipaksakannya pengambilalihan materi Peraturan Pemerintah oleh Pasal 11 undang-undang *a quo*, dalam pelaksanaannya pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga para Pemohon mengalami kerugian konstitusional Pemohon II, III dan IV yang secara profesi dijamin Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 22E UUD 1945, dan sebagai warga negara biasa dijamin Pasal 28D ayat (1) *juncto* Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
 11. Dengan demikian hak-hak konstitusional para Pemohon telah dirugikan oleh adanya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.
- C. **Pemohon Perorangan**, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII dan Pemohon VIII, masing-masing terpidana kurungan 8 bulan, 6 bulan, 6 bulan dan 1 tahun dengan masa percobaan masing-masing 1,2 tahun, 1,2 tahun, 1,2 tahun dan 2 tahun karena didakwa melanggar Pasal 212, Pasal 214

juncto Pasal 335 dan Pasal 55 KUHP dalam kekerasan yang terjadi tanggal 28 Februari 2007, perorangan warga negara Indonesia berdasarkan:

- a) Pasal 28 UUD 1945 menjamin, *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”*.
- b) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*.
- c) Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menjamin, *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*.
- d) Sementara itu terkait dengan permasalahan yang kemudian menjadi subyek permasalahan para Pemohon, yakni penolakan pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan, dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur, *“Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”*.

Sebagai warga negara Pemohon V, VI, VII dan VIII bersama warga masyarakat Banggai lainnya sejak munculnya keinginan pemindahan pada bulan Oktober 2006, menuntut agar tidak dilakukannya pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan (berkas-berkas administrasi dan sarana pemerintahan lainnya yang dapat dipindahkan) sampai adanya Peraturan Pemerintah untuk pemindahan dimaksud.

- e) Bahwa oleh karena sebagian anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan dan Bupati Banggai Kepulauan mendalilkan bahwa oleh karena ketentuan Pasal 11 sudah jelas pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan tidak membutuhkan peraturan pemerintah tentang itu, maka Bupati dan kemudian sebagian anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan sejak Oktober 2006 telah menjalankan pemerintahan Kabupaten Banggai Kepulauan dari Salakan, yang terbukti sejak Januari 2007 tanpa Peraturan Pemerintah Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan telah diselenggarakan di Salakan.

- f) Bahwa oleh karena Pemohon V, VI, VII dan VIII memandang pemindahan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang merupakan perubahan atas ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka para Pemohon bersama warga masyarakat Banggai lainnya selama bulan Januari dan Februari 2007 melakukan aksi-aksi demonstrasi mencegah terjadinya, dan menuntut penghentian, pemindahan ibukota (pengangkutan dokumen-dokumen, kendaraan dan peralatan kantor lainnya) secara sepihak ke Salakan, yang didasarkan fakta tidak ada tindakan pencegahan yang dilakukan aparat penyelenggara negara lainnya, termasuk aparat Kepolisian.
- g) Bahwa oleh karena tindakan warga tersebut, pada tanggal 28 Februari 2007 Kepolisian Resort Banggai Kepulauan meningkatkan jumlah personil untuk mengamankan situasi di Banggai yang berujung pada jatuhnya korban meninggal 4 orang dan luka-luka 16 orang, akibat penanganan secara brutal aparat Kepolisian terhadap massa.
- h) Oleh karena aksi-aksi tersebut, para Pemohon prinsipal kemudian dipanggil oleh aparat Kepolisian, dan kemudian disidik, disidangkan diputuskan bersalah melanggar Pasal 212, Pasal 214 *juncto* Pasal 335 dan Pasal 55 KUHP maka masing masing-masing dipidana kurungan 8 bulan, 6 bulan, 6 bulan dan 1 tahun dengan masa percobaan masing-masing 1,2 tahun, 1,2 tahun, 1,2 tahun dan 2 tahun, oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Luwuk
- i) Bahwa selama dalam masa penahanan, penyidikan dan persidangan para Pemohon telah kehilangan waktu, tenaga dan pikiran yang seharusnya dapat digunakan untuk kepentingan lain (kebebasan para Pemohon).
- j) Dan juga sejak perkara yang dikenakan kepada para Pemohon diputus oleh Pengadilan Negeri Luwuk, berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri Luwuk tersebut, para Pemohon dibatasi ruang geraknya selama masa hukuman percobaan, tidak dapat lagi berkumpul secara terbuka, mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tertulis, karena sewaktu-waktu dapat saja ditangkap dan dijebloskan dalam penjara. Hal ini jelas mengganggu kebebasan para Pemohon untuk menyampaikan pendapat

sebagaimana dijamin Pasal 28 UUD 1945 yang mengatur, "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*", juncto Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menjamin, "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*".

k) Dengan demikian ketentuan dan pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah mengakibatkan kerugian konstitusional Pemohon V, VI, VII dan VIII, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28, Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

D. Pemohon Perorangan, Pemohon IX, Pemohon X, Pemohon XI dan Pemohon XII, masing masing-masing adalah perorangan yang kehilangan suami dan anak kandung yang jatuh menjadi korban meninggal penembakan aparat Kepolisian pada kekerasan 28 Februari 2007:

a) Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asas*".

b) Sementara itu terkait dengan permasalahan yang kemudian menjadi subjek permasalahan para Pemohon, yakni kekerasan sosial di Banggai pada tanggal 28 Februari 2007 yang berawal dari pertentangan tentang pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan.

c) Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah gagal memberikan kepastian hukum karena bertentangan dengan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang merupakan perubahan atas ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang mengatur bahwa, "*Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*".

- d) Bahwa oleh karena ketidakpastian hukum, dan juga pertentangan tentang ibukota tersebut, telah meletus kekerasan sosial (penembakan oleh aparat Kepolisian) pada tanggal 28 Februari 2007 di Banggai.

Peristiwa tersebut bermula dari kebijakan Kepolisian Resort Banggai Kepulauan meningkatkan jumlah personil untuk mengamankan situasi di Banggai mengusul aksi-aksi massa yang menentang pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan. Ketegangan yang memuncak pada tanggal 28 Februari 2008 berujung pada jatuhnya korban penembakan oleh aparat Kepolisian, di mana 4 (empat) orang meninggal dunia (masing-masing merupakan suami dan anak-anak kandung para Pemohon) dan 16 (enam belas) orang mengalami cedera dan luka tembak.

- e) Oleh karena insiden tersebut para Pemohon mengalami kerugian konstitusional berupa kehilangan permanen anggota keluarga yang sangat dicintai, yakni para suami dan anak-anak kandungnya.
- f) Sebagai warga negara, dan juga warga masyarakat Banggai, selain para Pemohon prinsipal berkepentingan adanya penyelesaian secara pidana atas insiden tersebut (yang bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi), juga berkepentingan bagi adanya pengungkapan kebenaran atas permasalahan yang menjadi latar belakang peristiwa yang merenggut hak konstitusional para Pemohon.

II. KERUGIAN KONSTITUSIONAL PARA PEMOHON

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dalam perkara Biem Benjamin dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 dalam perkara DPP Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa terdapat 5 (lima) syarat bagi suatu kerugian konstitusional akibat berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, yakni:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;

- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. (dikutip dari Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H, Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas, 2006:105).

Dari uraian mengenai *legal standing* serta alasan-alasan permohonan para Pemohon *judicial review* sebagaimana tersebut di atas, maka kerugian konstitusional para Pemohon adalah sebagai berikut:

A. Kesatuan Masyarakat Adat Banggai

Oleh karena ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 menyebabkan ketentuan ini bertentangan atau melanggar Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dan juga ketentuan-ketentuan undang-undang organik yang merupakan penjabaran UUD 1945 *in casu* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Pemohon mengalami kerugian konstitusional sebagai berikut:

1. Kehilangan kesempatan (dijamin pada Pasal 23 UUD 1945). Dengan berlakunya Pasal 11 undang-undang *a quo* maka Pemohon kehilangan kesempatan dalam:
 - a) Memajukan kebudayaan masyarakat adat Banggai ke dalam pusat arena pemerintahan daerah karena fasilitas transportasi menuju dan dari Ibukota Kabupaten berjarak secara geografis, jauh dari pusat kesatuan masyarakat adat yang berkedudukan di Banggai.
 - b) Menjamin kebebasan masyarakat adat Banggai dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya yang hidup dan berkembang dalam kesatuan masyarakat adat Banggai sebagai bagian dari hak-hak tradisional.

2. Diperlakukan secara *diskriminatif* [sebagaimana dimaksud Pasal 28I ayat (2) UUD 1945].
3. Perpecahan masyarakat Banggai Kepulauan, antara yang pro-Banggai dan pro-Salakan, sejak penetapan undang-undang *a quo* namun baru meledak saat hendak dilaksanakan dan terus berlangsung hingga saat ini.
4. Dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* hak-hak tradisional seperti hak/kewenangan memajukan atau mempromosikan nilai-nilai tradisional ke dalam pemerintahan dilanggar dan tidak dihormati. Negara, sebagaimana dijamin Pasal 18B ayat (2) *juncto* Pasal 28I ayat (3), harus mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat adat Banggai yang masih hidup sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Pemohon Perorangan, Pemohon II, Pemohon III dan IV

Sebagaimana diuraikan dalam posisi para Pemohon dalam kasus ini ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon, yakni:

1. Kerugian konstitusional sebagai warga negara yang berprofesi sebagai anggota DPRD sebagaimana dijamin Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 22E UUD 1945, yakni kehilangan kesempatan untuk:
 - (a) Mengajukan rancangan Perda (Peraturan Daerah);
 - (b) Mengajukan pertanyaan;
 - (c) Menyampaikan usul dan pendapat;
 - (d) Memilih dan dipilih;
 - (e) Membela diri;
 - (f) Imunitas;
 - (g) Protokol, dan
 - (h) Keuangan dan administratif.

2. Kerugian konstitusional sebagai warga negara biasa yang hak-hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*", dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*"

C. Pemohon Perorangan, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII dan Pemohon VIII

Sebagaimana diuraikan dalam posisi para Pemohon dalam kasus ini ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 28, Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yakni:

1. Sebagai korban ketidakpastian hukum [Pasal 28D ayat (1)], para Pemohon kehilangan kebebasan pada masa penahanan, penyidikan dan persidangan, sehingga para Pemohon telah kehilangan waktu, tenaga dan pikiran yang seharusnya dapat digunakan untuk kepentingan lain (kebebasan para Pemohon) yang dijamin oleh Pasal 28, *juncto* Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
2. Dengan telah diputuskannya perkara yang menyeret para Pemohon di mana para Pemohon masing-masing diputus melanggar Pasal 212, Pasal 214 *juncto* Pasal 335 dan Pasal 55 KUHP sehingga masing-masing dipidana kurungan 8 bulan, 6 bulan, 6 bulan dan 1 tahun dengan masa percobaan masing-masing 1,2 tahun, 1,2 tahun, 1,2 tahun dan 2 tahun, oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Luwuk tanggal, maka sekali lagi kebebasan para Pemohon selaku warga negara dilanggar: tidak dapat lagi berkumpul secara terbuka, mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tertulis, karena sewaktu-waktu dapat saja ditangkap dan dijebloskan dalam penjara. Hal ini jelas mengganggu kebebasan para Pemohon untuk menyampaikan pendapat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

D. Pemohon Perorangan, Pemohon IX, Pemohon X, Pemohon XI dan Pemohon XII

Ketentuan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang telah menciptakan ketidakpastian hukum dan keos berupa meletusnya kekerasan berdarah tanggal 28 Februari 2007 yang merampas hak-hak konstitusional para Pemohon, yakni:

Kehilangan anggota keluarga (suami dan anak kandung) yang jatuh menjadi korban meninggal penembakan aparat Kepolisian yang menangani secara brutal aksi demonstrasi massa pada tanggal 28 Februari 2007 di Banggai, sebagaimana yang seharusnya dijamin dan/atau tidak dapat dilanggar sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945:

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asas”.

III. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang dipandang bertentangan dengan UUD 1945, sebagai berikut:

Bahwa pada tanggal 4 Oktober 1999 telah disahkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan. Tentang kedudukan Ibukota Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan dalam undang-undang tersebut diatur sebagai berikut:

Bab II tentang Pembentukan, Batas Wilayah, dan Ibukota yang diatur mulai dari Pasal 2 sampai dengan Pasal 11, dalam Pasal 10 ditetapkan selengkapnya sebagai berikut:

- (1) Ibukota Kabupaten Buol berkedudukan di Buol;
- (2) Ibukota Kabupaten Morowali berkedudukan di Bungku;
- (3) Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai.

Akan tetapi Pasal 11 menyatakan bahwa, *“Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan Ibukota dipindahkan ke Salakan”.*

Ketentuan dan pelaksanaan Pasal 11 inilah yang merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon.

IV. ALASAN PERMOHONAN PARA PEMOHON

A. Alasan-alasan formil yang diajukan dalam permohonan para Pemohon adalah sebagai berikut:

1. Bahwa perkembangan dan kemajuan Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng) pada umumnya serta Kabupaten Buol Toli-Toli, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Banggai pada khususnya, dan adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang terhimpun dalam masyarakat hukum adat Banggai, untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dalam meningkatkan harkat, martabat, dan kehormatan atas kemajuan daerah sebagai bagian dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan upaya pemekaran kabupaten khususnya termasuk Kabupaten Banggai Kepulauan.
2. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas dan memperhatikan perkembangan jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik, dan meningkatnya beban tugas serta volume kerja dibidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kabupaten Buol Toli-Toli, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Banggai dibentuk Kabupaten Buol sebagai pemekaran dari Kabupaten Buol Toli-Toli, Kabupaten Morowali sebagai pemekaran dari Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai Kepulauan sebagai pemekaran dari Kabupaten Banggai. Pemekaran dimaksudkan untuk mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dengan berdasar pada prinsip-prinsip nilai-nilai sosial budaya, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka kesejahteraan masyarakat, termasuk masyarakat adat Banggai.
3. Bahwa kesatuan masyarakat adat Banggai yang terhimpun dalam Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB), melalui Basalo Sangkap

sebagai institusi tertinggi adat Banggai mengeluarkan Surat Rekomendasi Nomor 03/BS/VIII/99 tertanggal 5 Agustus 1999, yang isinya adalah sebagai berikut:

- a) Mendesak kepada Pemerintah dan DPR *cq.* Komisi II untuk dapat menetapkan Pemekaran Wilayah Banggai Kepulauan menjadi Kabupaten Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai.
- b) Mengharap kepada DPR *cq.* Komisi II di Jakarta untuk tidak menjadikan bahan acuan pokok dari kelompok ekstra parlementer yang tidak konstitusional.
- c) Basalo Sangkap Banggai memandang bahwa DPRD Banggai dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah adalah merupakan wujud penjelmaan dari seluruh rakyat Kabupaten Banggai dan Sulawesi Tengah, maka keputusan DPRD Banggai dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah dalam menetapkan Banggai sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah keputusan yang aspiratif dan konstitusional.

Berdasarkan fakta tersebut, dengan diaturnya Pasal 11 undang-undang *a quo*, yang menyatakan, "*selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan*". Ketentuan ini sangat merugikan dan tidak menghormati keputusan masyarakat adat Banggai, dan oleh karena itu, bertentangan dengan aspirasi masyarakat Banggai Kepulauan khususnya Basalo Sangkap sebagai institusi tertinggi masyarakat Adat Banggai dan merupakan kesatuan pemerintahan serta kesatuan masyarakat adat yang masih hidup dan dirasakan pengaruhnya terhadap perkembangan dan kemajuan Kabupaten Banggai Kepulauan yang terikat dalam persatuan untuk memajukan hak-hak tradisional yang sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana negara telah mengakui dan menghormati berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945;

4. Bahwa dengan berlakunya Pasal 11 undang-undang *a quo*, maka dari segi proses dan pengaturan muatan Pasal 11 tersebut sudah tidak sesuai aspirasi masyarakat adat dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:

- a) Prosedur penyusunan, pembentukan dan pengaturan materi muatan Pasal 11 undang-undang *a quo* tidak patut dan tidak lazim, serta tidak berdasarkan pada aspek kajian kesatuan sosial budaya, aspek kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) dan aspek kemampuan ekonomi, juga telah mengesampingkan dasar kajian naskah akademik yang memberikan dasar pertimbangan ilmiah dan pertimbangan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang disepakati bersama pemerintah daerah (Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai) dan masyarakat adat Banggai di Kabupaten Banggai Kepulauan;
- b) Substansi pengaturan muatan, khususnya perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan, diwarnai kebohongan publik, karena tidak sesuai aspirasi masyarakat terutama masyarakat adat Banggai dan usul Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai bersama DPRD Banggai;
- c) Peruntukan Ibukota Banggai Kepulauan yang berkedudukan di Salakan adalah bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, di mana DPR dalam kekuasaannya membentuk undang-undang terikat oleh ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR, sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPR Nomor 03A/DPR-RI/II/2001-2002 yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (5). Pada saat persetujuan RUU Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan, telah memaksakan untuk diputuskan pengaturan perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan, hal mana adalah bertentangan dengan Pasal 192 dan Pasal 193 Peraturan Tata Tertib DPR tersebut.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, maka pengaturan ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, dan karena itu Pasal 11 undang-undang *a quo*, harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

B. Alasan-alasan materil yang diajukan dalam permohonan para Pemohon adalah sebagai berikut:

1. Bahwa untuk diketahui perlu dipertegas kembali bahwa permohonan pengujian ini adalah terhadap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan, yang disahkan pada tanggal 4 Oktober 1999.
2. Bahwa penolakan para Pemohon terhadap pasal *a quo* didasarkan oleh beberapa alasan antara lain:
 - a) Ketentuan tersebut dilakukan tanpa melalui proses konsultasi khususnya masyarakat adat Banggai dan tidak sesuai dengan aspirasi yang direpresentasikan dalam lembaga perwakilan rakyat (DPRD) Kabupaten Banggai (Kabupaten Induk, pengusul pemekaran).
 - b) Ketentuan tersebut tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh lembaga tertinggi masyarakat adat Banggai, Basalo Sangkap, tertanggal 5 Agustus 1999 Nomor 03/BS/VIII/1999 yang menyatakan bahwa, "*Pemekaran wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi Kabupaten Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai*".
 - c) Ketentuan tersebut lebih berorientasi sebagai strategi politik praktis dan tidak memperkuat integritas serta tidak mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya melalui akselerasi perkembangan pembangunan secara berkeadilan.
 - d) Ketentuan tersebut tidak memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia, dan kemampuan ekonomi berdasarkan hasil rapat dengan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) bersama Pemerintah Daerah Banggai pada tanggal 4 Juni 1999 yaitu, "Penentuan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan diserahkan kepada DPRD Kabupaten Banggai". Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Banggai tertanggal 9 Juni 1999 Nomor 03/KPTS/DPRD/1999 tentang Pemekaran dan Penetapan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan

yang dalam diktum ketiganya menyatakan bahwa, “Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan berkedudukan di Kota Banggai”.

- e) Ketentuan tersebut jelas tidak sesuai aspirasi masyarakat dan usulan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai melainkan inisiatif kesepakatan politik antara Pemerintah (Presiden) dan DPR selaku pembentuk Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang merugikan kepentingan para Pemohon.
- f) Ketentuan tersebut membuktikan adanya usaha oleh pembentuk undang-undang *a quo* sebagaimana disebutkan pada huruf (b), huruf (c) dan huruf (d) di atas untuk tidak menghormati masyarakat adat dan hukum adat padahal secara konstitusional masyarakat adat dan hukum adat adalah potensi utama untuk pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi dasar berpijak penyusunan UUD 1945.
- g) Oleh karena itu perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan yang berkedudukan di Banggai yang dipindahkan ke Salakan (ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo*) adalah ketentuan yang mengabaikan dan merugikan kepentingan konstitusional para Pemohon yang dijamin Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas maka secara hukum Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan sebagaimana diatur ketentuan Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo* mempunyai landasan konstitusional yang kuat dan harus dihormati serta tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun termasuk pembentuk undang-undang *a quo*.

3. Bahwa alasan konstitusional untuk tidak diberlakukannya ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yaitu:
 - a) Bahwa latar belakang, maksud dan tujuan dimasukkannya Pasal 18B ke dalam UUD 1945 oleh pembuat konstitusi antara lain merupakan pengakuan dan penghormatan asal keragaman masyarakat baik satuan pemerintah daerah maupun kesatuan masyarakat hukum, mereka masing-masing mempunyai kekhususan, keistimewaan dan hak-hak tradisional.

- b) Bahwa maksud dan tujuan tersebut dimasukkan dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”*.
4. Bahwa untuk dimaklumi, salah satu landasan yuridis ditetapkannya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; dalam konsideran “Mengingat” Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dinyatakan:

Mengingat: 1. Pasal 5 ayat (1), dst

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

3. dst

Selanjutnya, dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dinyatakan:

- (1) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan..... dst
- (2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.
- (3) Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (4) Syarat-syarat pembentukan daerah dst

Dalam Penjelasan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di atas dikatakan bahwa, *“Yang dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah didasarkan pada usul Pemerintah Daerah dengan persetujuan DPRD”*.

Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999, dalam BAB II Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus, Pasal 7 dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Penghapusan dan penggabungan daerah dst
 - (2) Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
 - (3) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.
5. Pertanyaan sekarang! Apakah materi muatan Pasal 11 yang mengatur pemindahan ibukota dari Banggai ke Salakan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan tidak bertentangan dengan "*asas legalitas*" dan/atau *asas kepastian hukum* yang dianut dalam Sistem Hukum Nasional (hukum positif) kita? Atau dengan perkataan lain, apakah materi muatan Pasal 11 undang-undang *a quo* pemindahan ibukota dari Banggai ke Salakan atas usul Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat itu?
6. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 materi pemindahan ibukota adalah bukan materi undang-undang (*in casu* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999), melainkan materi Peraturan Pemerintah.

Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan penjabaran Pasal 22A UUD 1945. Pasal 5 point c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a.
- b.

c. *Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;*

d. sampai dengan g

Dengan demikian materi bertentangan dengan "*asas legalitas*" dan/atau "*asas kepastian hukum*" yang dianut dalam Sistem Hukum Nasional. Oleh karena itu, secara faktual yuridis materi muatan Pasal 11 undang-undang *a quo*, mengandung cacat yuridis, menyalahi *asas legalitas*. Kesalahan normatif ini terbukti di lapangan menimbulkan ketidakpastian hukum (perbedaan tafsir; tentang perlu tidaknya Peraturan Pemerintah dalam pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan).

7. Bahwa materi muatan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (yang telah dicabut/diganti) dengan materi muatan Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pengganti) baik pasalnya maupun dalam penjelasannya tersirat dan terkandung maksud yang sama sama para pembuat undang-undang (dalam hal ini Pemerintah dan DPR) untuk mengantisipasi perubahan kawasan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia jika terjadi perubahan baik perubahan secara alamiah atau tuntutan perkembangan masyarakat.

Hal ini berarti, bahwa apabila ada pemindahan ibukota daerah maka menurut hukum harus ditetapkan melalui ruang atau produk hukum, Peraturan Pemerintah yang didasarkan pada usul Pemerintah Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari fakta hukum tersebut, terbukti bahwa materi muatan Pasal 11 undang-undang *a quo*, mengandung cacat yuridis, dan pasal tersebut tidak sesuai dengan asas legalitas.

8. Bahwa pemindahan ibukota dari Banggai ke Salakan (yang telah ditetapkan dalam pasal *a quo*) ternyata bukan dan tidak atas usul Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Banggai (Kabupaten Induk) yang berarti pula bahwa materi muatan pasal *a quo* bertentangan dengan sistem penyelenggaraan negara yang ditegaskan dalam UUD 1945 bahwa prinsip negara hukum telah dilanggar oleh pembuat undang-undang pada masa itu.

Fakta hukum membuktikan bahwa Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dengan kaidah-kaidah dan norma-norma hukum dalam pembuatan/pembentukan suatu undang-undang (*legal drafting*). (Bandingkan dengan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999; *a quo vadis* peraturan perundang-undangan/ hukum positif kita ?).

Oleh karena itu menurut hukum, materi muatan Pasal 11 dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999; secara substansial, historis, normatif bertentangan dan tidak sejalan dengan UUD 1945 [Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A], bertindih pula dengan materi muatan Pasal 10 ayat (3) yang menyatakan Ibukota Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai; [Periksa Penjelasan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999] dan (Lampiran 3 undang-undang *a quo*, Peta Wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan).

9. Bahwa justru sebaliknya, sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan pada tahun 2001, Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai sesuai Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999; didukung oleh syarat-syarat formal berupa syarat administratif, sosial ekonomi, syarat kewilayahan dan syarat-syarat pendukung lain seperti dinyatakan dalam:
 - a) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai (Kabupaten Induk) Nomor 03/KPTS/DPRD/1999;
 - b) Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Nomor 12/Pimp-DPRD/1999, tanggal 17 Juni 1999;
 - c) Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah perihal Usul Pemekaran/Pembentukan Kabupaten Dati II di Provinsi Sulawesi, Nomor.../Rotapem, tanggal 13 April 1999;
 - d) Surat Dukungan Pemekaran Wilayah Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Nomor 125/021 B/Rotapem, tanggal 26 Agustus 1999 di Palu.

10. Berdasarkan atas fakta hukum tersebut di atas, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan oleh Bupati pertama H. Ali Hamid, S.H (tahun 2001-Agustus 2006), Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan tetap berkedudukan di Banggai, sesuai Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo*; sehingga semua sarana dan prasarana fisik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sudah dibangun di Banggai.
11. Bahwa saat ini, oleh Bupati Drs Irianto Malingong (tahun 2006 - sekarang) Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dengan mendalilkan Pasal 11 undang-undang *a quo* dipindahkan ke Salakan. Pemindahan ibukota daerah tersebut ternyata tidak sejalan dengan semangat ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (7) UUD 1945;
12. Bahwa dengan demikian, para Pemohon berpendapat, tindakan Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan saat ini yang memindahkan ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Kota Banggai ke Salakan adalah merupakan tindakan yang melanggar atau melampaui batas kewenangannya, sehingga dengan sendirinya telah melawan amanat UUD 1945.
13. Bahwa, sebagaimana diketahui pula, walaupun UUD 1945 tidak mengatur/ tidak memuat secara jelas dasar berlakunya hukum adat dalam undang-undang (*organik*), akan tetapi hak-hak tradisional seperti yang masih dilestarikan/diperlukan dalam Lembaga Musyawarah Adat Banggai yang merupakan bentuk Persekutuan Masyarakat Adat Banggai, dan masih tetap hidup, terpelihara, ditaati dari dahulu, kini, dan akan datang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
14. Bahwa ditinjau dari perspektif hak asasi manusia, Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, *“Dalam rangka penegakan hak azasi manusia perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah”*.

15. Bahwa untuk diketahui juga:

- i. Pada tahun 1908 Kerajaan Banggai, yang wilayahnya meliputi seluruh jazirah Timur Pulau Sulawesi yang berbatasan dengan Poso dan pulau-pulau di sekitarnya, lepas dari statusnya sebagai kerajaan otonom di bawah Kesultanan Ternate dan mendapat status sebagai *Zelf Besturende Lanschap*. Pada saat inilah terbentuk "Pemerintahan Sulawesi dan Bawahannya (*Gouvernement Celebes Onderhoorigheden*) yang berlaku sampai tahun 1924, dan mempunyai beberapa *afdeling* antara lain *Afdeling Oost Celebes* di mana *Lanschap Banggai* atau Kerajaan Banggai masuk di dalam *afdeling* tersebut.
- ii. Setelah tahun 1924 Kerajaan Banggai dibagi menjadi 2 (dua) *onderafdeling*, yakni *Onderafdeling Banggai Laut* dengan Ibukota Banggai dan *Onderafdeling Banggai Darat* dengan Ibukota Luwuk. Raja Banggai tetap berkedudukan di Banggai sedangkan pemerintahan Belanda berkedudukan di Luwuk.
- iii. Di sekitar tahun 1924 itu pula Kerajaan Banggai kemudian dimasukkan ke dalam *Afdeling Poso* dengan nama *Onderafdeling Banggai*, yang masuk wilayah Keresidenan Manado berdasarkan *stbld* Nomor 365 *juncto* 366.
- iv. Pada masa Jepang, pada awalnya meskipun Ibukota *Onderafdeling* Banggai tetap di Banggai oleh karena Jepang tetap berkedudukan di Luwuk, Raja atau Tomundo diharuskan bertempat tinggal di Luwuk selama 3 (tiga) bulan dan di Banggai selama 3 (tiga) bulan.
- v. Kemudian Jepang memindahkan secara 'permanen' Ibukota Banggai ke Luwuk dengan sebutan "*Banggai Ken*", dan menempatkan seorang pejabat pemerintahan Jepang untuk wilayah Banggai (Laut, Banggai Kepulauan saat ini) yang disebut Bunken, dan menempatkan seorang *Ken Kanrikan* di Luwuk untuk menjalankan pemerintahan di Banggai darat (wilayah Kabupaten Banggai saat ini). Kerajaan tetap dipegang atau dijabat oleh Raja atau Tomundo yang oleh Jepang disebut *Sucu*.
- vi. Pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) Pemerintahan Swapraja Kerajaan Banggai masuk bagian dari Negara Indonesia Timur (NIT)

bersama 15 kerajaan lain di bawah *Daerah Otonomi Sulawesi Tengah* dengan kedudukan ibukota di Poso.

- vii. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1952, Kerajaan Banggai menjadi bagian dari wilayah Pemerintahan Swatantra Tingkat II atau Kabupaten Poso, satu dari 'pemekaran' Otonomi Sulawesi Tengah menjadi dua Pemerintahan Swatantra Tingkat II (satu lagi yakni Kabupaten Donggala).
- viii. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959, wilayah bekas *Onderafdeling* Banggai dilepaskan dari Kabupaten Poso, menjadi Kabupaten Banggai dengan kedudukan ibukota di Luwuk.
- ix. Sejak jaman Jepang, yakni di masa pemerintahan raja Banggai terakhir pada masa kolonial almarhum Syukuran Aminuddin Amir (dikukuhkan menjadi Raja Banggai pada 1 Maret 1941), hingga penyerahan sepenuhnya pemerintahan dari Kerajaan Banggai yang diwakili oleh Raja Syukuran Aminuddin Amir kepada Bupati Bidin selaku Bupati Banggai Pertama tanggal 12 Desember 1959, Ibukota Kerajaan Banggai (dan selanjutnya Kabupaten Banggai) telah berkedudukan di Luwuk.

Dari uraian kronologis di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Kota Banggai dalam asal-usulnya merupakan pusat kebudayaan dan pemerintahan tradisional masyarakat Banggai, sejak zaman kerajaan hingga masuknya pemerintahan kolonial. Adapun "pemindahan" yang secara berangsur dimulai pada saat akhir masa kolonialisme Belanda, hingga ke zaman pendudukan Jepang, dan diteruskan pada masa awal berdirinya Republik Indonesia (tempat kedudukan ibukota kewedanan, tempat kedudukan Pembantu Bupati Banggai berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) adalah bukan atas keinginan sendiri (masyarakat adat Banggai).

Oleh karenanya beralasan kiranya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, yang lahir pada masa reformasi ini, mengoreksi kealpaan masa lalu yang merupakan warisan pemerintah kolonial, dengan mengembalikan hak-hak tradisional masyarakat adat Banggai dengan menetapkan "Kota Banggai" sebagai tempat kedudukan Ibukota

Kabupaten Banggai Kepulauan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo*.

16. Bahwa karena materi muatan Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 undang-undang *a quo* telah menimbulkan penafsiran ganda dan ketidakpastian hukum atas kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan yang sah dan defenitif telah mulai menimbulkan perpecahan antar sesama warga negara dan mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara (*in casu* para Pemohon), maka perlu dicarikan jaminan kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan Pasal 22A UUD 1945.
17. Bahwa oleh karena tempat kedudukan Ibukota Daerah Otonom menurut hukum diatur dan ditetapkan dalam undang-undang, sedangkan pemindahan suatu ibukota daerah diatur dan ditetapkan dalam peraturan pemerintah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka terhadap ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* yang secara materi dan teknis *legal drafting* “salah kundang” maka perlu dilakukan uji materi apakah meletakkan/memasukkan materi Pasal 11 ke dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak bertentangan dengan ketentuan prinsip negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945.
18. Bahwa sebagaimana terlihat dalam ritual budaya masyarakat adat Banggai seperti “*tumpe*” dan “*membangun tunggul*” harus dilaksanakan Banggai sebagai tempat kedudukan pusat pemerintahan atau ibukota pemerintahan sebagai bentuk legitimasi pada penguasaan atas wilayah (teritori), *situs* dan *ritus* sejarah. Sebagaimana diketahui *situs* dan *ritus* merupakan *simptom* dari dimensi-dimensi dan sendi-sendi adat istiadat yang dibungkus dalam bentuk kearifan tradisional (Dr. Albert Kruyt: Kepala Orderafdeling dalam buku “*De Voraten Van Banggai*, atau tentang Tradisi Masyarakat Banggai).
19. Bahwa dalam memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa daerah terhadap penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia sesuai

dengan semangat UUD 1945, maka para Pemohon mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi.

20. Bahwa para Pemohon berpendapat bahwa pemberlakuan Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan amanat konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945.

21. Bahwa selain materi ketentuan Pasal 11 *a quo* bertentangan dengan asas *legalitas*, pemberlakuannya pun telah menciptakan kepastian hukum dan telah terbukti merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon yang tidak ternilai:

(a) dirampasnya hak tradisional yang melekat pada kesatuan masyarakat hukum adat Banggai yang dalam hal ini wakili oleh Pemohon I [Pasal 18B ayat (2) *juncto* Pasal 28I ayat (2) dan (3) UUD 1945];

(b) hilangnya kesempatan para Pemohon II, III dan IV menjalankan hak-hak dan kewajibannya sebagai Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan periode 2004 – 2009 akibat ketidakpastian hukum [Pasal 28D ayat (1) *juncto* Pasal 28I ayat (2) UUD 1945];

(c) hilangnya kesempatan dan peluang melakukan aktivitas dan pekerjaan sehari-hari untuk mempertahankan hak hidup yang dijamin oleh konstitusi, serta dicabutnya kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat para Pemohon V, VI, VII dan VIII sebagai akibat dari meletusnya kekerasan sosial pada tanggal 28 Februari 2007 [Pasal 28 *juncto* Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945];

(d) dicabutnya secara paksa dan tidak berprrikemanusiaan hak hidup anggota keluarga para Pemohon IX, X, XI dan XII yang jatuh sebagai korban penembakan aparat Kepolisian dalam menangani secara brutal kerusuhan atau kekerasan sosial yang terjadi pada tanggal 28 Februari 2007 yang berpangkal pada pertentangan atas legalitas Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 [Pasal 28D ayat (1) *juncto* Pasal 28G ayat (1) UUD 1945].

Dari uraian mengenai *legal standing* serta alasan-alasan para Pemohon mengajukan *judicial review* sebagaimana diuraikan di atas, maka para

Pemohon memohon kepada Ketua Mahkamah/Majelis Hakim Konstitusi agar memutus hal-hal sebagai berikut:

1. Ketentuan muatan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945;
2. Dualisme Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan yang dihasilkan oleh Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah mengakibatkan hak-hak konstitusional para Pemohon;
3. Bahwa ketentuan materi muatan Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 telah menimbulkan penafsiran ganda dalam penerapan hukum, tidak memberikan kepastian hukum, sehingga jelas bertentangan dengan maksud dan ketentuan Pasal 1 ayat (3) *juncto* Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 22A UUD 1945;
4. Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan merupakan bentuk *diskriminatif* hukum terhadap para Pemohon sehingga merupakan pengingkaran amanat UUD 1945.

Berdasarkan uraian dan permohonan di atas, maka Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 secara tekstual dan kontekstual bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), *juncto* Pasal 18, Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945; juga bertentangan dengan ketentuan organik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan telah terbukti mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara. Oleh karena itu para Pemohon meminta kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat kiranya berkenan memeriksa dan memutus permohonan pengajuan ini (*judicial review*) dengan menyatakan Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, dan dengan demikian harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

V. PETITUM

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas dengan ini para Pemohon meminta kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat kiranya berkenan memeriksa dan memutus permohonan pengujian ini (*judicial review*) dengan menyatakan:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa pembentukan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak memenuhi ketentuan undang-undang berdasarkan UUD 1945.
3. Menyatakan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
4. Menyatakan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon telah mengajukan bukti-bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonannya yang telah diberi meterai cukup dan diberi tanda P - 1 sampai dengan P - 28, sebagai berikut:

- Bukti P - 1 : Fotokopi Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Nomor 3/KPTS/1985 tanggal 19 Pebruari 1985, tentang Pembinaan dan Pelestarian Kebudayaan Daerah Tingkat II Banggai;
- Bukti P - 2 : Fotokopi Amanat Ketua Adat pada Pembukaan Upacara Adat Malabot Tumpe dan Membangun Tano (membangun Tanggul) serta musyawarah Tua-tua Adat se-Kabupaten Banggai di Banggai pada tanggal 2 Desember 1987;
- Bukti P - 3 : Fotokopi Keputusan Musyawarah Tua-tua Adat se-Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai di Banggai pada tanggal 3 Desember 1987 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Adat Banggai;
- Bukti P - 4 : Fotokopi Kata-kata Pengukuhan atasnama Masyarakat Tua-tua Adat se Kabupaten Banggai dan Tua-tua Adat, mengukuhkan Moch. Chaer Amir sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Data Banggai, tanggal 5 Desember;
- Bukti P - 5 : Fotokopi Struktur Perangkat Adat Banggai, Keputusan Nomor 04/PA-LMAB/X/2001;
- Bukti P - 6 : Fotokopi Mekanisme Kerja Perangkat Adat Banggai sesuai Hasil Musyawarah Adat (SEBA I) tahun 1987;
- Bukti P - 7 : Fotokopi Struktur Lembaga Adat Banggai;

- Bukti P - 8 : Fotokopi Surat Keputusan Perangkat Banggai Nomor 01/PAB//1992 tentang Penetapan Tanggal, Bulan Pelaksanaan Upacara Adat Banggai Setiap Tahun di Daerah Kabupaten Banggai;
- Bukti P - 9 : Fotokopi Petunjuk Pakaian Adat Daerah Tingkat II Kabupaten Banggai, hasil SEBA Pemangku Adat dan Tua Adat Kecamatan Se Kabupaten Banggai tanggal 20 April 1994;
- Bukti P - 10 : Fotokopi Rekomendasi SEBA/Musyawah VII Perangkat Adat dan Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB) se wilayah Banggai dari tanggal 10 sampai 11 Juni 2006;
- Bukti P-11 &12: Fotokopi Laporan Khusus Adat Tumble, yang terancam punah oleh Rustam Hapusa;
- Bukti P - 13 : Fotokopi Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Nomor 125/0218/Rotapem tanggal 26 Agustus 1999;
- Bukti P - 14 : Fotokopi Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah tanggal 30 April 1999 di Palu;
- Bukti P - 15 : Fotokopi Surat Masyarakat Banggai Kepulauan, Sumbangsih Pemikiran Dasar tentang Keputusan Penetapan Penempatan Ibukota Kabupaten Dati II Banggai Kepulauan di Banggai tanggal 26 Maret 1999;
- Bukti P - 16 : Fotokopi Forum Mondopulian Banggai Bersatu, Deklarasi Keraton Kerajaan Banggai;
- Bukti P - 17 : Fotokopi Laporan IKKBK JAYA Nomor 01/IKKBKJAYA/III/07;
- Bukti P - 18 : Fotokopi Surat POLDA Sulawesi Tengah Nomor Pol:R/320/VII/2007, perihal Penanganan Aksi Unjuk Rasa Anarkis di Mapolsek Banggai Polres Bangkep tanggal 11 Juli 2007, beserta lampiran pendukung kliping media massa dan dokumentasi foto versi masyarakat;
- Bukti P - 19 : Fotokopi Daftar Korban insiden Banggai 28 Februari 2007;
- Bukti P - 20 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan;

- Bukti P - 21 : Fotokopi Laporan akhir studi kelayakan pemekaran wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai di Provinsi Sulawesi Tengah;
- Bukti P - 22 : Fotokopi Rekomendasi perangkat adat Banggai Basalo Sangkap Banggai lembaga tertinggi adat Banggai Nomor 03/BS/XIII/1999 tanggal 5 Agustus 1999;
- Bukti P - 23 : Fotokopi Surat Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB) wilayah Banggai Nomor 32/LMAB-WB/VII/99 tanggal 8 Juli 1999;
- Bukti P - 24 : Fotokopi Surat Perangkat Adat Banggai dan Lembaga Musyawarah Adat Banggai Kabupaten Nomor 007/LMAB/VI/99 tanggal 30 Juni 1999 di Luwuk;
- Bukti P - 25 : Fotokopi Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat Banggai;
- Bukti P - 26 : Fotokopi Ringkasan Kasus Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
- Bukti P - 27 : Fotokopi Aspirasi Masyarakat, Data dan Fakta;
- Bukti P - 28 : Fotokopi Pembahasan Dari Institut Kerajaan Untuk Ilmu-Ilmu Bahasa, Tanah Dan Bangsa-Bangsa Bagian VI Hukum Adat.

[2.3] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan Pihak Terkait Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, yang kemudian memberikan keterangan tertulis bertanggal 17 Maret 2008, sebagai berikut:

I. PENGANTAR

Guna menjadi gambaran umum terutama berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Tengah, secara kronologis perkembangan pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tengah dapat di sampaikan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara dengan mengubah Undang-Undang

Nomor 47 Prp Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara, yang membagi wilayah Sulawesi Tengah terdiri atas 4 (empat) kabupaten, yakni Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, Kabupaten Banggai, dan Kabupaten Buol Toli-toli.

2. Dalam perkembangannya Kota Palu sebagai Ibukota Provinsi sekaligus Ibukota Kabupaten Donggala, pada tahun 1978 ditingkatkan statusnya menjadi kota administratif Palu, kemudian dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kodya Dati II Palu menjadi Kotamadya, saat ini disebut sebagai Kota Palu.
3. Pergantian Pemerintahan dari rezim orde baru ke era reformasi, dengan diskresi yang begitu luas yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan kesempatan yang besar kepada daerah untuk dimekarkan dengan membentuk Daerah Otonom Baru. Di Sulawesi Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, maka daerah otonom di Sulawesi Tengah menjadi 7 (tujuh) kabupaten dan 1 (satu) kota, yang untuk selanjutnya secara berturut-turut terbentuk lagi Kabupaten Parigi Moutong pada tahun 2002 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2002 dan terakhir Kabupaten Tojo Una-Una pada tahun 2003, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Tojo Una-Una. Dengan demikian maka pada era reformasi telah terbentuk 5 (lima) daerah otonom baru, sehingga saat ini di Provinsi Sulawesi Tengah terdapat 9 (sembilan) kabupaten dan 1 (satu) kota.
4. Pemekaran dan pembentukan daerah otonom baru di Sulawesi Tengah dapat dikatakan ada yang telah menunjukkan prestasi, namun masih ditemui pula beberapa kondisi yang masih perlu penanganan serius. Euforia pemekaran terkadang masih menimbulkan kekhawatiran tidak efektifnya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Hal ini didukung masih terlihatnya berbagai indikator yang menunjukkan kemapanan suatu daerah otonom baru yang masih jauh dari harapan hakiki otonomi yaitu antara lain meningkatnya kesejahteraan masyarakat dalam keadilan yang

merata dan secara berkelanjutan, akan tetapi pada kenyataannya sebagian wilayah pemekaran dan pembentukan daerah otonom baru masih cenderung terus memicu konflik di masyarakat.

5. Khusus terkait dengan implementasi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, meskipun telah diupayakan secara maksimal namun ternyata masih terdapat sisa-sisa kemelut masalah ibukota sebagaimana diatur dalam pasal-pasal yang terkait dengan posisi Ibukota Kabupaten, yaitu Ibukota Kabupaten Morowali dan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan. Sisa masalah ini pada awalnya menjadi cukup rumit dan kompleks yang antara lain disebabkan pula karena sebagian terkait langsung dan berkembang seiring dengan adanya konflik horizontal di Kabupaten Poso.
6. Secara faktual masalah kedua Ibukota Kabupaten Daerah otonom baru (Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan) ini memiliki bobot tuntutan masyarakat yang relatif berbeda semangatnya. Apabila intensitas semangat pengfungsian Ibukota Kabupaten Morowali dari Kolonedale ke Bungku lebih tinggi bahkan nyaris memicu kelanjutan konflik Poso, akan tetapi di pihak lain masalah pengfungsian Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan cenderung tidak se-intensif masalah di Kabupaten Morowali.
7. Masalah pemindahan dan pengfungsian ibukota di Kabupaten Banggai Kepulauan berkembang dan menjadi semakin mengemuka setelah proses pilkada dan telah terjadi perubahan peta politik kepemimpinan daerah, yang berpengaruh besar pada kondisi sosial masyarakat. Dengan kepindahan pusat kegiatan pemerintahan dari Banggai ke Salakan telah menimbulkan pro-kontra masyarakat di lapangan, yang pada puncaknya terjadi *chaos* yang diawali demonstrasi sehingga menimbulkan korban jiwa meninggal dunia dan luka-luka.
8. Dengan upaya keras dan sinergitas baik jajaran Pemerintah (Pusat), Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, dan Pemerintah Kabupaten yang terkait dengan tetap berdasar hukum, dan prosedur yang benar, dewasa ini situasi di wilayah sudah mulai kondusif.

9. Walaupun dalam kondisi transisi pergeseran posisi ibukota demikian dari hasil evaluasi umum penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten yang mengalami pemekaran dan kabupaten baru hasil pemekaran, telah pula menunjukkan berbagai hasil yang memberikan harapan akan kelangsungan perkembangan daerah otonom baru, misalnya aspek pelayanan umum menjadi lebih mudah diakses masyarakat, perkembangan fisik wilayah mengalami peningkatan walau masih terbatas di ibukota kabupaten dan sekitarnya, muncul dan berkembangnya kemauan masyarakat untuk pengembangan diri dan pengetahuannya dalam berbagai aspek terutama di kawasan perkotaan, dan yang paling menonjol adalah rasa kebanggaan masyarakat akan eksistensi daerahnya sebagai daerah otonom.

II. DASAR PEMIKIRAN

Pembagian wilayah administrasi pemerintah di Indonesia berdasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya yang menegaskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian daerah di Indonesia adalah daerah provinsi yang di bentuk berdasarkan *asas desentralisasi* dan *dekonsentrasi* serta daerah kabupaten dan daerah kota yang di bentuk berdasarkan *asas desentralisasi*. Daerah yang di bentuk dengan *asas desentralisasi* berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pembentukan suatu daerah otonom baru di mungkinkan dengan memekarkan daerah dan harus memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dengan demikian jelas bahwa usul

pembentukan suatu daerah tidak dapat di proses, apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja, seperti halnya sebagian besar dari usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Di samping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya. Dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Sehubungan dengan perkembangan dan kemajuan Provinsi Sulawesi Tengah pada umumnya serta Kabupaten Buol Tolitoli, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Banggai pada khususnya dan adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat di pandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan perkembangan jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik dan meningkatnya beban tugas serta volume kerja di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kabupaten Buol Tolitoli, Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai di pandang perlu membentuk Kabupaten Buol sebagai pemekaran dari Kabupaten Buol Tolitoli, Kabupaten Morowali sebagai pemekaran dari Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai Kepulauan sebagai pemekaran dari Kabupaten Banggai.

Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan akan dapat mendorong peningkatan

pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

III. DASAR HUKUM

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara, dengan mengubah Undang-Undang Nomor 47 Prp Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

IV. PROSEDUR

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 25 mengatur tugas dan wewenang Kepala Daerah yang di dalam huruf g menyebutkan: melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan dengan pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan, dan pengfungsian Bungku sebagai Ibukota Kabupaten Morowali, Gubernur Sulawesi Tengah telah melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini Gubernur Sulawesi Tengah selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah telah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dan benar. Hal tersebut dibuktikan dengan surat Gubernur ditujukan ke Bupati Banggai

Kepulauan dan Bupati Morowali sebagai tindak lanjut dari Surat Menteri Dalam Negeri ke Gubernur Sulawesi Tengah perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

Adapun Surat Menteri Dalam Negeri yang di tujukan ke Gubernur Sulawesi Tengah perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan masing-masing:

1. Surat Menteri Dalam Negeri di tujukan kepada Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/115/Otda tanggal 12 Februari 2002 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali;
2. Surat Menteri Dalam Negeri di tujukan kepada Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/759/Otda tanggal 8 Juli 2002 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
3. Surat Menteri Dalam Negeri di tujukan kepada Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/139/Otda tanggal 16 Januari 2004 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali.

Menyikapi surat tersebut di atas Gubernur Sulawesi Tengah telah mengirim surat kepada Bupati Morowali di Kolonodale dan Bupati Banggai Kepulauan di Ranggai yaitu:

1. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/0656/Ro.Pem-G.ST tanggal 17 April 2002 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali yang ditujukan kepada Bupati Morowali di Kolonodale;
2. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/0840/Ro.Pem-G.ST tanggal 10 Agustus 2002 ditujukan kepada Bupati Banggai Kepulauan di Banggai dan Bupati Morowali di Kolonodale perihal Pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali;
3. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/1576/Ro.Pem-G.ST tanggal 28 Oktober 2003 ditujukan kepada Bupati Banggai Kepulauan di Banggai dan Bupati Morowali di Kolonodale perihal Pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali;
4. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/0392/Ro.Pem tanggal 11 Februari 2004 ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri di Jakarta perihal pengfungsian Bungku sebagai Ibukota Kabupaten Morowali;

5. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/124/Ro.Pem-G.ST tanggal 7 Mei 2004 ditujukan kepada Bupati Banggai Kepulauan di Banggai dan Bupati Morowali di Kolonodale perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupten Banggai Kepulauan;
6. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/2789/Ro.Pem tanggal 2 Oktober 2004 ditujukan kepada Bupati Banggai Kepulauan di Banggai, Ketua DPRD Banggai Kepulauan di Banggai, Bupati Morowali di Kolonodale dan Ketua DPRD Kabupaten Morowali di Kolonodale perihal Pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali;
7. Risalah Kesepakatan Rapat pada tanggal 5 Oktober 2006 di Jakarta antara Direktur Penataan Daerah dan OTSUS, Asisten I Setda. Provinsi Sulteng, Bupati Banggai Kepulauan, Wakil-wakil Ketua DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, Kapolres Kabupaten Bangkep, Ketua, Sekretaris dan anggota Golkar-Demokrat, Ketua dan Sekretaris Fraksi PDIP Kebangsaan, Sekretaris Fraksi PAN, Ketua dan Sekretaris dan anggota Fraksi Gabungan, Ketua Bappeda dan Staf Sekretariat DPRD Kabupaten Bangkep.
8. Kawat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/28/Ro.Pem tanggal 12 Maret 2007 di tujukan kepada Menteri Dalam Negeri.

Dengan memperhatikan surat-surat tersebut di atas Gubernur Sulawesi Tengah telah proaktif menyikapi perintah/amanat Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

Setelah melihat dan mencermati prosedur administrasi yang dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Tengah berdasarkan wewenang atribusi yang dimilikinya dan pembinaan kepada Daerah Kabupaten Morowali dan Banggai Kepulauan maka telah jelas dan nyata bahwa Gubernur telah melaksanakan fungsi-fungsi Pemerintahan dan menjunjung tinggi asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur*).

Dengan demikian secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Gubernur Sulawesi Tengah yang telah memerintahkan Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk memindahkan dan mengfungsikan Ibukota Kabupaten telah memenuhi asas, substansi dan prosedur sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

[2.4] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan Pihak Terkait Bupati Kabupaten Banggai, kemudian memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Maret 2008, sebagai berikut:

- I. Bahwa perjuangan masyarakat Kabupaten Banggai untuk memekarkan wilayah Banggai Kepulauan menjadi Daerah Otonom Tingkat II Banggai Kepulauan telah berlangsung selama lebih kurang 34 tahun dan secara kronologis dapat diuraikan, sebagai berikut:
 1. Pada tahun 1964 melalui Panitia Pembentuk Daerah Otonom Tingkat II Banggai Kepulauan telah menyampaikan Surat Pernyataan Nomor 001/PP DO/II/64 tanggal 25 Februari 1964 tentang Pemekaran Kepada Menteri Dalam Negeri dengan memberikan tembusan kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II Banggai dan Ketua DPRD-GR Tingkat II Banggai di Luwuk.
 2. Pada tahun 1968 Ketua DPRD-GR Tingkat II Banggai sesuai Surat Keputusan Nomor 19/KPTS/68 tanggal 10 Agustus 1968 telah mengutus Delegasi DPRD-GR Tingkat II Banggai untuk menghadap Pemerintah Pusat dalam rangka memperjuangkan Pemekaran Banggai Kepulauan menjadi Daerah Otonom, delegasi tersebut telah menghadap:
 - Ketua DPR-GR RI. Ach. Syaichu di ruang kerjanya pada tanggal 18 November 1968;
 - Dirjen PUOD Soenandar di ruang kerjanya pada tanggal 4 Desember 1968;
 - Karo PHB Lembaga-lembaga Negara dan Sekretaris Kabinet Waroto, S.H di ruang kerjanya pada tanggal 5 Desember 1968;
 - Ketua MPRS A.H. Nasution di rumah kediamannya pada tanggal 10 Desember 1968;
 - Sekretaris Negara Alamsyah Ratu Perwira Negara di ruang kerjanya pada tanggal 13 Desember 1968.
 3. Pada tahun 1993 Pemuka Masyarakat Banggai Kepulauan telah menyampaikan aspirasinya kepada Wakil Presiden RI sesuai Surat Nomor 1/Bangkep/VII/1993 tanggal 10 Juni 1993 perihal Pemekaran

Daerah Otonom Tingkat II Banggai Kepulauan mengharapkan realisasi Pemekaran Kabupaten Dati II Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai sudah dapat direalisasikan.

4. Pada tahun 1994 Pemuka Masyarakat Banggai Kepulauan dengan Suratnya Nomor 62/Bangkep/III/1994 tanggal 10 Maret 1994 perihal Data Pelengkap surat permohonan tanggal 10 Juni 1993 yang ditujukan kepada Bapak Wakil Presiden RI. Kemudian Bapak Wakil Presiden sesuai Surat Nomor R-9224/Wk.Pres/Was/P/II/94 ditujukan kepada saudara Abdul Gani Ahama, dan kawan-kawan memberitahukan bahwa surat tersebut telah disalurkan dengan Surat Nomor R-156/Wk.Pres/Was/P/01/94 tanggal 26 Januari 1994 kepada Dirjen PUOD Depdagri.
 5. Pada tahun 1996 Pemuka Masyarakat Banggai Kepulauan sesuai Surat Nomor 04/Bangkep/VI/1996 tanggal 3 Juni 1996 perihal Realisasi Pemekaran Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan telah menanyakan kembali kepada Menteri Dalam Negeri.
 6. Pada tahun 1997 Pemuka Masyarakat Banggai Kepulauan telah menyampaikan kembali aspirasinya kepada Wakil Presiden RI, sesuai Surat Nomor 05/Bangkep/VII/1997 tanggal 17 Juli 1997 perihal Pemekaran Daerah Otonom Tingkat II Banggai Kepulauan dengan Ibukotanya di Banggai, namun belum ada realisasinya.
- II. Bahwa aspirasi Masyarakat Kabupaten Banggai sebagaimana terurai pada butir I di atas telah disikapi Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah melalui beberapa langkah kebijakan yang diambil, masing-masing:
1. Kebijakan Pemekaran Kabupaten Tingkat II Se-Sulawesi Tengah dimasukkan dalam Palu Dasar Pembangunan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Pada Repelita VI;
 2. Atas dasar kebijakan tersebut, Gubernur KDH Tingkat I Sulawesi Tengah Mengusulkan Pemekaran Kabupaten kepada Mendagri sesuai Surat Nomor 136/4530/Rotapem tanggal 2 November 1995 perihal Usulan Pemekaran Kabupaten;
 3. Sebagai tindak Lanjut Usulan Pemekaran Kabupaten, sebagaimana di maksud pada butir 2 di atas, Gubernur KDH Tingkat I Sulawesi Tengah

Mengusulkan Penelitian kepada Mendagri sesuai Surat Nomor 146.1/4145/Rotapem tanggal 21 September 1997 perihal Penelitian Pemekaran Wilayah Daerah Tingkat II Se-Sulawesi Tengah.

III. Bahwa atas dasar usulan pemekaran yang di ajukan Gubernur KDH Tingkat I Sulawesi Tengah Kepada Mendagri tersebut, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai mengambil pula langkah-langkah kebijakan, masing-masing:

1. Mengumpulkan data-data dalam rangka pemekaran Kabupaten Banggai sesuai Surat Bupati KDH Tingkat II Banggai Nomor 136/1138/Tapem tanggal 27 Februari 1995 perihal Permintaan Data Kepada Kepala Kantor/ Dinas/Bagian dan Satuan Kerja Lainnya Se-Kabupaten Banggai.
2. Kepulauan sesuai Surat Keputusan Bupati KDH Tingkat II Banggai Nomor 22 Tahun 1998 tanggal 3 Maret 1998.

IV. Bahwa pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri telah pula menyahuti aspirasi masyarakat Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai yang di formalkan Gubernur KDH Tingkat I Sulawesi Tengah dalam bentuk usul pemekaran wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II se-Sulawesi Tengah dengan mengambil langkah-langkah kebijakan, sebagai berikut:

1. Melaksanakan penelitian pemekaran wilayah di Kabupaten Daerah Tingkat II Poso dan Banggai sesuai Kawat Mendagri Nomor 070/260/Litbang, tanggal 27 Februari 1998;
2. Meminta kelengkapan data dalam rangka penelitian pemekaran Kabupaten Daerah Tingkat II sesuai Kawat Mendagri Nomor 070/30/P2K/ 1998 tanggal 14 April 1998;
3. Melaksanakan pertemuan pejabat Badan Litbang Departemen Dalam Negeri dengan Muspida, Pimpinan DPRD, Kepala Instansi Vertikal dan Dinas, serta tokoh masyarakat sesuai Kawat Mendagri Nomor 070/1206/ Litbang tanggal 30 September 1998.

V. Bahwa hasil penelitian pejabat Badan Litbang Depdagri telah di paparkan didalam Pertemuan tanggal 6 Maret 1998 di Luwuk dengan unsur Muspida, Anggota DPRD Tingkat II, pejabat Pemda Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai, tokoh Masyarakat, swasta, dan para Camat se-Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal, sebagai berikut:

1. Di dalam menentukan kedudukan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan yang akan dimekarkan di tentukan 2 (dua) alternatif, yaitu:
 - Banggai Kecamatan Banggai;
 - Salakan Kecamatan Tinangkung.
2. Untuk menentukan pilihan diantara 2 (dua) alternatif calon Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan dilakukan analisis Tehnis AHP terhadap beberapa kriteria yang akan dinilai, antara lain:
 - Strategi Pembangunan Daerah;
 - Teknis Perkantoran;
 - Administrasi Perkantoran;
 - Historis/Politis.
3. Atas dasar hasil analisis dengan tehnis AHP Tim Peneliti dari Badan Litbang Depdagri menetapkan bobot kriteria diantara 2 (dua) lokasi calon ibukota, masing-masing:
 - Banggai Mendapatkan Bobot 0,55
 - Salakan Mendapatkan Bobot 0,45
4. Rekomendasi tim peniliti dari Badan Litbang Depdagri menetapkan lokasi terbaik untuk kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah Banggai Kecamatan Banggai.

[2.5] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan lisan Pihak Terkait DPRD Kabupaten Banggai, sebagai berikut:

- Bahwa dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan, tugas dan fungsi legislasi dan DPRD Banggai dianggap sudah selesai;
- Bahwa DPRD Banggai bersama dengan Bupati Banggai telah melahirkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat Banggai;
- Bahwa pasal-pasal yang termuat di dalam Perda mengenai Lembaga Adat Banggai mencakup tiga etnis, yaitu etnis Banggai, etnis Marantak, dan etnis Saluan, yang dikenal dengan istilah Banggai, Marantak, dan Saluan;

- Bahwa struktur yang teratas di Lembaga Adat Banggai adalah Basalo Sangkap, tugasnya adalah mengangkat raja, memberhentikan raja, dan memberikan nasihat raja dalam pelaksanaan kerajaan pemerintahan di negeri Banggai.

[2.6] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan Pihak Terkait Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan, kemudian memberikan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan yang di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 Maret 2008 dan tanggal 24 Maret 2008, sebagai berikut:

Keterangan Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan tanggal 17 Maret 2008

1. Bahwa sejak berdirinya Kabupaten Banggai Kepulauan berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan tidak pernah menghentikan kegiatan-kegiatan pengembangan budaya/kebudayaan dan adat istiadat, bahkan dari tahun ke tahun melalui APBD selalu merespon usulan/program instansi pemerintah daerah yang bertalian dengan pelestarian budaya dan adat istiadat yang ada di wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan (Program/Kegiatan Pelestarian Budaya dan Adat Istiadat terlampir).
2. Bahwa sejak pemungisian ibukota sesuai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan tidak menghentikan semua bentuk-bentuk kebudayaan dan adat istiadat bahkan tetap eksis sebagai lembaga mitra Pemerintah Daerah dalam menyikapi segala program daerah. Saat ini Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD sudah membentuk Dinas Kebudayaan dan Parawisata Kabupaten Banggai Kepulauan selaku Instansi (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang berwenang menangani dan membina kebudayaan, adat-istiadat dan kepariwisataan di wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan.
3. Bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan tidak menghendaki atau di uar kekuasaannya atas terjadinya peristiwa tanggal 28 Februari 2007, dimana telah terjadi penyerangan Mapolsek Banggai dan berakibat bentrokan antara masyarakat dengan aparat Kepolisian, sehingga mengakibatkan korban beberapa anggota masyarakat Banggai Kepulauan. Fakta di lapangan menunjukkan ada segelintir orang yang memprovokasi masyarakat Kota

Banggai yang telah terbukti dengan adanya putusan pidana Pengadilan Negeri Luwuk.

4. Bahwa Bupati bersama DPRD dan jajaran sosial Muspida Kabupaten Banggai Kepulauan tidak pernah mengeluarkan keputusan atau aturan sejenisnya yang melarang melakukan kegiatan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dan pendapat yang dilakukan setiap warga masyarakat Banggai Kepulauan, bahkan Pemerintah Daerah menginginkan tumbuh dan berkembangnya organisasi sosial kemasyarakatan sebagai mitra dalam pembangunan daerah. Hal ini ditandai dengan tumbuhnya organisasi-organisasi masyarakat serta LSM-LSM yang tidak terdaftar pada Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Banggai Kepulauan, tetapi tidak ada pelarangan.
5. Bahwa Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan telah berupaya untuk melakukan pemekaran Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi 2 (dua) kabupaten sebagai solusi yang terbaik dan upaya ini telah diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Sulawesi Tengah. Usul pemekaran ini sudah disetujui menjadi usul inisiatif DPR-RI dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 22 Januari 2008, tujuannya adalah untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
6. Bahwa pemungisian Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan sesuai ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dilaksanakan sejalan dengan surat-surat Gubernur Sulawesi Tengah dan Menteri Dalam Negeri masing-masing:
 - a. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/759/OTDA tanggal 8 Juli 2002;
 - b. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/0840/Ro.Pem-651 tanggal 10 Agustus 2002;
 - c. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/2789/Repri tanggal 8 Oktober 2004;
 - d. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2835/SJ tanggal 19 Oktober 2004;
 - e. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2993/SJ tanggal 11 November 2004;

- f. Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/344/OTDA tanggal 19 April 2006;
 - g. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/1384/OTDA tanggal 16 Oktober 2006;
 - h. Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor T.135/1603/OTDA tanggal 24 November 2006.
7. Bahwa sejalan dengan pemungisian Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan di Salakan telah dibangun sarana dan prasarana pemerintahan termasuk Kantor Bupati dan Kantor DPRD dengan mendapatkan biaya dari Pemerintah Pusat. Saat ini Instansi vertikal yang telah ada dan berkantor di Salakan adalah:
- a. Kantor Kepolisian Resort Banggai Kepulauan;
 - b. Kantor DANDIM 1308 Luwuk Banggai (Kantor Penghubung);
 - c. Kantor Badan Pertanahan Nasional;
 - d. Kantor KPU Kabupaten Banggai Kepulauan;
 - e. Kantor Dinas Pendapatan Provinsi (Samsat).

Kantor Pengadilan Negeri dan Lembaga Pemasyarakatan Banggai Kepulauan dalam proses.

Sementara instansi daerah seperti badan-badan dan dinas-dinas sudah hampir seluruhnya berkantor di Salakan.

Keterangan Tertulis Tambahan tanggal 24 Maret 2008

1. Bahwa keberadaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan keputusan dari hasil pembahasan Komisi II DPR RI bersama Pemerintah dengan memperhatikan usul pemerintah daerah dan aspirasi masyarakat yang berkembang pada saat itu;
2. Bahwa setelah menerima RUU pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan dari Pemerintah, maka Komisi II DPR RI melakukan kunjungan lapangan melihat dari dekat dan mendengar aspirasi masyarakat;
3. Bahwa sidang Paripurna DPR memutuskan Banggai sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan sesuai Pasal 10 ayat (3) dan selambat-lambatnya 5 (lima) tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan sesuai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999;
4. Bahwa setelah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan di

sahkan, semua pihak telah menerimanya dan dilanjutkan dengan acara syukuran bersama di Hotel Shangrila.

5. Bahwa Bupati Banggai Kepulauan sesuai dengan sumpah jabatannya melaksanakan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, kalau tidak melaksanakan berarti melanggar undang-undang;
6. Bahwa dalam pelaksanaan undang-undang tersebut sejalan dengan Surat-surat Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Sulawesi Tengah yang bersifat memerintahkan kepada Bupati Banggai Kepulauan untuk memindahkan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan.

Berdasarkan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor T.135/1603/OTDA, tanggal 24 November 2006 menyebutkan Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan tidak perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah karena hal tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, begitupun Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2835/SJ/2004 tanggal 19 Oktober 2004 menyebutkan Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dari Kolonodale ke Bungku tidak perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah, karena hal tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

7. Bupati Banggai Kepulauan menyampaikan bahwa situasi Kamtibmas di Banggai Kepulauan sampai saat ini dalam keadaan kondusif dan terkendali.

[2.7] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan Pihak Terkait Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan, kemudian memberikan keterangan tertulisnya bertanggal 14 Maret 2008 yang di terima di Kepaniteraan pada tanggal 17 Maret 2008, sebagai berikut:

1. Bahwa sejak berdirinya Kabupaten Banggai Kepulauan berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan bersama Pemerintah Daerah tidak menghentikan kegiatan budaya dan adat istiadat bahkan dari tahun ke tahun melalui APBD selalu merespon usulan/program instansi pemerintah daerah yang bertalian dengan pelestarian budaya dan adat istiadat yang ada di wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan.
2. Bahwa DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan sejak diberlakukannya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak menghentikan semua

bentuk-bentuk kebudayaan dan adat istiadat bahkan tetap eksis sebagai lembaga mitra Pemerintah Daerah dalam menyikapi segala program daerah, secara khusus menyediakan pos anggaran melalui APBD dan bersama-sama Pemerintah Daerah membentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banggai Kepulauan selaku instansi yang berkewenangan menangani dan membina kebudayaan, kepariwisataan dan adat istiadat yang ada di wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan.

3. Bahwa Pimpinan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan sampai saat ini tidak pernah memerintahkan kepada bendahara atau Kepala Sekretariat DPRD untuk tidak membayarkan gaji dan tunjangan khusus kepada Pemohon II, III dan IV serta hak-hak lainnya yang melekat pada setiap anggota DPRD. Para Pemohon tidak menerima gaji, tunjangan dan hak-hak lainnya tersebut disebabkan karena para Pemohon tidak pernah masuk kantor dan tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPRD Banggai Kepulauan termasuk mengikuti sidang-sidang DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan terhitung sejak Desember 2006 hingga saat ini.
4. Bahwa pihak DPRD bersama Pemerintah Daerah telah berupaya untuk memaksimalkan pemekaran Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi 2 (dua) kabupaten solusi yang terbaik dan upaya ini telah diusulkan bahkan sudah pada tahap 2 pembahasan Komisi II DPR RI. Hal ini dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pendekatan pembangunan secara menyeluruh dan berkesinambungan.
5. Bahwa pihak DPRD bersama jajaran unsur Muspida Kabupaten Banggai Kepulauan tidak pernah mengeluarkan keputusan atau aturan sejenisnya melarang untuk melakukan kegiatan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pendapat, akan tetapi yang dilakukan para Pemohon justru adalah pelanggaran pidana berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri Luwuk, dengan demikian pemberlakuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak bertentangan dengan UUD 1945.

[2.8] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 18 Maret 2008 telah didengar keterangan Pihak Terkait Sulaiman dan kawan-kawan, kemudian

memberikan keterangan tertulis dan keterangan tambahan yang di terima di Kepaniteraan pada tanggal 14 Maret 2008 dan 2 April 2008, sebagai berikut:

Keterangan Tertulis tanggal 14 Maret 2008

I. PENDAHULUAN

Dalam hal ini Pihak Terkait dalam perkara Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sebagai penerima kuasa dari masyarakat Banggai Kepulauan secara perseorangan dengan perincian pekerjaan, 21 anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, 11 orang Perangkat Adat Banggai Kepulauan, sejumlah Pegawai Negeri Sipil, anggota KPUD Banggai Kepulauan dan sejumlah komponen masyarakat lainnya.

Ketentraman sebagai Pihak Terkait dan kondusifnya suasana saat ini di Kabupaten Banggai Kepulauan terusik kembali dengan adanya permohonan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemohon. Pihak Terkait menyadari bahwa itu merupakan hak setiap warga negara untuk mempertahankan hak-hak konstitusionalnya sebagaimana dijamin oleh UUD 1945 kalau memang itu dirasakan oleh Pemohon, namun hal tersebut sangat disayangkan dan disesali karena hanya memperjuangkan kepentingan minoritas rakyat Banggai Kepulauan, dan mengorbankan mayoritas rakyat Banggai Kepulauan apabila permohonan Pemohon dikabulkan.

Sungguh sangat ironis pengajuan permohonan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dilakukan saat ini, sementara saat yang bersamaan proses pemekaran Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi 2 (dua) kabupaten sudah mendapat persetujuan dan menjadi usul inisiatif DPR dalam Sidang Paripurna pada tanggal 22 Januari 2008.

Keterangan Pihak Terkait bertujuan untuk menjelaskan kembali secara singkat sejarah panjang pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan yang berada dalam satu undang-undang dengan pembentukan Kabupaten Buol dan Kabupaten Morowali yaitu Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan. Diawali dari terbitnya Study Kelayakan Badan Penelitian

dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, kunjungan Komisi II DPR ke Banggai dan Salakan sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 sampai disahkannya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

II. REKOMENDASI KABUPATEN INDUK

Pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan telah melalui syarat dan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya adalah adanya rekomendasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Induk dan Rekomendasi dari DPRD Kabupaten Induk. Rekomendasi tersebut memang Banggai disebut sebagai bakal calon Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan yang akan dibentuk kelak. Akan tetapi ke-2 syarat dimaksud tidak terlepas dari hasil Study Kelayakan Badan Penelitian dan Pengembangan ("Balitbang") Departemen Dalam Negeri saat itu yang memberikan point antara Banggai dan Salakan masing-masing 5,5 untuk Banggai dan 4,5 untuk Salakan.

Hasil Study Kelayakan Balitbang Departemen Dalam Negeri tersebut dari awal sampai akhir sangat diwarnai dengan pesan-pesan politik tingkat daerah untuk mendudukkan Banggai sebagai calon Ibukota Kabupaten.

Banggai Kepulauan kelak, sehingga hasilnya pun tidak objektif dan tidak valid, banyak pengaburan fakta-fakta yang semestinya menjadi penilaian Balitbang Departemen Dalam Negeri agar hasilnya menjadi objektif.

Pengaburan fakta-fakta yang Pihak Terkait sebut di atas tidak lain adalah meminimalkan nilai Salakan dari pada Banggai dan membesarkan nilai Banggai dari Salakan, sebagai contoh, dari luas wilayah Salakan dan jumlah penduduk sengaja dikecilkan yaitu Salakan sebenarnya terdapat 3 desa dan 1 kelurahan (Desa Baka, Desa Bonggan, Desa Tompudau dan Kelurahan Salakan) yang tidak dibatasi oleh alam, artinya Salakan satu kesatuan dengan 3 desa lainnya, sehingga jumlah penduduknya menjadi signifikan. Akan tetapi sangat disayangkan Balitbang Departemen Dalam Negeri hanya menyebutkan wilayah Salakan saja dan tidak memasukkan 3 desa lainnya, dengan demikian jumlah penduduknya pun menjadi kurang yaitu hanya di Salakan saja. Contoh lainnya adalah seharusnya di Salakan ada 1 SLTA, 1 Gereja, 3 Masjid (1 diantaranya Masjid Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila) dan masih

banyak fakta lainnya yang seharusnya menjadi bahan penelitian, namun ternyata Balitbang Depdagri dengan Hasil Study Kelayakannya tersebut tidak menyebutkan sebagai faktor penilaian, sehingga hakikat pemekaran sesungguhnya yaitu pendekatan pelayanan kepada publik tidak diperhatikan oleh Balitbang Depdagri. Padahal 70% masyarakat calon Kabupaten Banggai Kepulauan berdomisili di Pulau Peleng (Peling) dimana Kota Salakan terdapat disitu dan termasuk salah satu calon ibukota yang direkomendasikan oleh Kabupaten Induk selain Banggai.

Oleh karena itu rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten Induk dan DPRD Kabupaten Induk tersebut tidak sepenuhnya dijadikan acuan dalam pembahasan RUU Pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan oleh Pemerintah bersama DPR. Hal tersebut sudah sejalan dan dijamin serta diatur oleh Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 20A UUD 1945 bahwa kewenangan membentuk undang-undang ada di tangan Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Acuan yang diambil dalam pembahasan tersebut khususnya dalam penetapan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah hasil kunjungan lapangan Komisi II DPR RI ke Salakan dan Banggai, dalam rangka pembahasan RUU oleh Komisi II DPR RI bersama Pemerintah.

Demikian sekilas sejarah awal pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan, agar Ketua/Majelis Hakim Yang mulia mendapatkan gambaran singkat dari apa, mengapa dan bagaimana Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 terbentuk.

Dengan demikian apabila mengungkit-ungkit kembali peristiwa pra pemekaran seperti yang dikemukakan Pemohon dalam permohonannya mengenai Pasal 11 tidak direkomendasikan oleh Pemda dan DPRD Kabupaten Induk, akan menimbulkan perdebatan panjang yang seharusnya bukan lagi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menilainya. Namun menurut pihak Terkait marilah sama-sama membatasi pada setelah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 disahkan yaitu apakah benar *-quod non-* Pemohon dirugikan hak-hak konstitusionalnya setelah diberlakukannya Pasal 11 tersebut, sesuai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

Bahwa ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 secara historis, merupakan hasil aspirasi masyarakat yang diajukan kepada Pemerintah dan DPR, adapun yang menjadi pertimbangan terbentuknya Pasal 11 dimaksud antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa Salakan yang menjadi Ibukota Banggai Kepulauan terletak di pulau Peling, pulau Peling adalah pulau yang terbesar diantara pulau-pulau yang ada di lingkungan Kabupaten Banggai Kepulauan;
- b. Bahwa mengingat pulau Peling adalah pulau terbesar, maka pulau Peling berpenduduk lebih banyak dari pada pulau-pulau lain di lingkungan Kabupaten Banggai Kepulauan, sehingga pelayanan umum (*public service*) oleh Pemerintah Daerah terhadap warganya akan lebih efektif;
- c. Bahwa Kota Salakan memenuhi semua kriteria yang disyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga dimungkinkan dilakukan pengembangan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan, tanpa mengganggu lahan-lahan produktif, yang menjadi sumber kehidupan masyarakat Kabupaten Banggai Kepulauan yang sebagian besar pekerjaannya bertani.

Bahwa terciptanya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan hasil kesepakatan seluruh warga Banggai Kepulauan dan masalah ini telah dilakukan sosialisasi, dari hasil sosialisasi tersebut seluruh warga Banggai Kepulauan telah menerimanya dengan baik, termasuk warga yang berdomisili di pulau Banggai, hal ini terbukti sejak dilahirkan undang-undang *a quo* sampai Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak pernah dipermasalahkan oleh masyarakat Banggai Kepulauan.

Bahwa karena terciptanya Pasal 11 merupakan kesepakatan warga Banggai Kepulauan dan Pihak Terkait termasuk di dalamnya, sehingga Pemerintah dan DPR menyepakati adanya Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sehingga Pihak Terkait berkewajiban untuk tetap mempertahankan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sebab apabila sekelompok masyarakat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi dengan

maksud mencabut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 atau setidaknya menyatakan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah merupakan pengingkaran terhadap kesepakatan yang telah dibuat sebelumnya.

III. KEDUDUKAN PEMOHON I DALAM MEWAKILI MASYARAKAT ADAT BANGGAI

Sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa pada sidang panel pemeriksaan pendahuluan tanggal 18 Februari 2008, Pemohon I yang mewakili masyarakat adat Banggai melalui kuasanya telah dinasehati oleh Hakim Panel agar dalam perbaikan permohonannya dapat memberikan atau menunjukkan surat keputusan penunjukan sebagai wakil Masyarakat Adat Banggai oleh seluruh perangkat adat Banggai Kepulauan, namun hingga sidang panel ke-II tanggal 3 Maret 2008 kuasa Pemohon I tidak dapat menunjukkan apa yang telah dinasehati oleh Hakim Panel saat itu.

Sebaliknya sebagai Pihak Terkait dapat menunjukkan bahwa semua perangkat adat di Kabupaten Banggai Kepulauan tidak menyetujui tindakan yang dilakukan oleh Pemohon I, bahkan hasil SEBA (sarana musyawarah pengambilan keputusan adat Banggai) yang dilaksanakan pada tanggal 27 Februari 2008 di dalamnya hadir Pemohon I telah memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, kemudian dituangkan dalam bentuk risalah yang Pihak Terkait kutip sebagai berikut:

- a. Untuk tidak menambah dan mengurangi hal-hal yang sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi seraya menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi, apakah dengan bahan-bahan yang sudah dimohonkan tersebut layak untuk ditindaklanjuti atau tidak. Apabila ternyata bahan-bahan masukan tersebut tidak memenuhi syarat maka Tomundo Banggai menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk menghentikan dan atau tidak melanjutkan persidangan sebagaimana Surat Kuasa Khusus kepada Kuasa Hukum Arifin Musa, S.H & Associate tertanggal 10 Desember 2007;
- b. Menugaskan kepada 2 (dua) perangkat adat dari Komisi Ampat masing-masing:

1.Drs. H. Syahbudin Agama (Manyor Ngopa Kerajaan Banggai)

2.H. Jusuf Basan (Hukum Tua Kerajaan Banggai)

Untuk mewakili Tomundo Banggai dan Perangkat Adat/Lembaga Musyawarah Adat Banggai guna menghadiri Sidang Panel Mahkamah Konstitusi di Jakarta pada tanggal 3 Maret 2008 jam 11.00 WIB. (terlampir sebagai bukti Pihak Terkait bertanda PT - 21)

Bahwa selain hasil SEBA sebagaimana tersebut di atas, semua perangkat adat yang ada di Kabupaten Banggai Kepulauan tidak menyetujui tindakan Pemohon I memberikan kuasa kepada kuasa hukumnya untuk melakukan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sebagaimana ternyata dalam Surat Keterangan tanggal 6 Februari 2008 dan tanggal 20 Februari 2008 yang ditujukan kepada Mahkamah Konstitusi (terlampir sebagai bukti Pihak Terkait bertanda PT - 14 dan PT - 23)

Dengan demikian tindakan Kuasa Hukum Pemohon I memperbaiki permohonannya berdasarkan atas kuasa yang diberikan Pemohon I tertanggal 10 Desember 2007 secara hukum menjadi tidak sah. Demikian pula kedudukan Pemohon I dalam permohonan Pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 secara hukum menjadi tidak sah pula dan batal demi hukum, karena tidak memiliki lagi kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

IV. KEBERATAN-KEBERATAN DIAJUKANNYA PENGUJIAN PASAL 11 UNDANG-UNDANG NOMOR 51 TAHUN 1999.

Diajuikannya permohonan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 oleh Pemohon dengan alasan pemberlakuan Pasal 11 telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon sebenarnya tidak berbeda dengan Pihak Terkait yang tidak menginginkan adanya pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, dengan alasan:

1. Bahwa Pihak Terkait dengan Pemohon sama-sama warga Banggai Kepulauan yang mempunyai adat, budaya, tradisi, bahasa dan suku yang sama, sehingga Pihak Terkait akan dirugikan hak-hak konstitusionalnya apabila Pasal 11 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

2. Bahwa khusus kedudukan hukum Pemohon I, Pihak Terkait berpendapat sudah tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) lagi sesuai dengan alasan tersebut pada angka romawi III tersebut di atas, sedangkan kedudukan hukum Pemohon lainnya pun juga demikian tidak mempunyai kedudukan hukum dengan alasan:

2.1. Pemohon II, III dan IV masing-masing disebutkan sebagai warga negara, tetapi kemudian dalam penguraian permohonannya mengemukakan fungsi-fungsi sebagai anggota DPRD Banggai Kepulauan periode 2004-2009 dengan mendasari kedudukannya sesuai dengan Pasal 18 ayat (3), ayat (7), Pasal 22E UUD 1945 dan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut adalah berkaitan dengan pengaturan DPRD, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden dan DPRD, serta pengaturan hak anggota DPRD, yang sama sekali tidak bersinggungan apalagi bertentangan dengan ketentuan pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan, sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999. Ketentuan mengenai fungsi-fungsi sebagai anggota DPRD dan ketentuan mengenai pemindahan ibukota adalah dua hal pengaturan yang tidak berhubungan satu dengan yang lainnya. Fungsi-fungsi anggota DPRD akan tetap dapat dilakukan dengan diberlakukannya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, artinya dengan Pasal 11 fungsi-fungsi Pemohon sebagai anggota DPRD tidak akan hilang.

2.2. Pemohon V, VI, VII dan VIII, masing-masing terhukum oleh Pengadilan Negeri Luwuk dengan mendasari kedudukan hukumnya berdasarkan Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, dengan keberatan atas pemberlakuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak didahului dengan adanya Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Pihak Terkait alasan yang dikemukakan Pemohon khususnya Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak relevan karena Pasal 11 Undang-Undang

Nomor 51 Tahun 1999 bersifat tertutup, maksudnya pasal tersebut tidak diperlukan penafsiran dan pengaturan lebih lanjut (norma tertutup), jadi tidak diperlukan lagi adanya Peraturan Pemerintah dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999. Di samping itu permohonan Pemohon tersebut bertentangan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a yang menyebutkan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

2.3. Pemohon IX, X, XI dan XII, masing-masing perorangan yang kehilangan suami dan anak kandung yang menjadi korban peristiwa 28 Februari 2007, yang mendasari kedudukan hukumnya sesuai dengan ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, Pemohon merasa dirugikan akibat pemberlakuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, karena tidak memberikan kepastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 [Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999]. Alasan Pemohon membenturkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, sesuai ketentuan sebagaimana tersebut di atas.

3. Bahwa permohonan Pemohon yang menguraikan kerugian konstitusionalnya dengan melandasi Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005, yang menyebutkan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi bagi suatu kerugian konstitusional akibat berlakunya suatu ketentuan undang-undang, menurut pihak Terkait permohonan Pemohon dalam perkara *a quo* tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud, dengan alasan:

3.1. Kesempatan mengembangkan budaya dan kebebasan masyarakat dalam memelihara budaya tetap ada dan tetap sejalan dengan diberlakukannya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dan tidak satu pun ditemukan adanya hambatan pengembangan budaya di Banggai Kepulauan.

3.2. Dengan diberlakukannya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51

Tahun 1999 sama sekali tidak ada perlakuan diskriminatif dan perpecahan masyarakat Banggai Kepulauan.

- 3.3. Lagi pula alasan-alasan yang dikemukakan oleh Pemohon, menurut Pihak Terkait tidak mempunyai hubungan hukum antara keinginan mempertahankan ibukota dengan hak-hak konstitusi sebagaimana dikemukakan pada butir 3.1. dan 3.2. di atas.
- 3.4. Kerugian konstitusional Pemohon yang berprofesi sebagai anggota DPRD sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu hilangnya kesempatan mengajukan rancangan Perda dan lain-lain sebagaimana yang disebutkan dalam permohonan Pemohon berikut kerugian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, sama sekali tidak berbenturan dengan norma ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, karena Pemohon sama kedudukannya dengan Pihak Terkait sebagai anggota DPRD yang hingga saat ini kerugian konstitusionalnya tidak hilang akibat berlakunya Pasal 11.
- 3.5. Pemohon II, III dan IV dapat dikatakan memang sengaja tidak menggunakan hak-haknya sebagai anggota DPRD, bukan karena pemberlakuan Pasal 11 tetapi tidak setuju pemberlakuan Pasal 11, sehingga kerugian konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin UUD 1945 menjadi tidak jelas atau tidak ada.
- 3.6. Kerugian Pemohon V, VI, VII dan VIII sebagaimana diatur dalam Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang didalilkan Pemohon bukanlah kerugian konstitusional. Dipidanakannya Pemohon oleh Pengadilan Negeri Luwuk adalah disebabkan pelanggaran terhadap ketentuan hukum pidana, sehingga tidak ada hubungan kausalitas (*causal verband*) dengan pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, oleh karenanya tidak ada kerugian konstitusional sebagaimana dimaksudkan oleh Pemohon.
- 3.7. Kerugian Pemohon IX, X, XI dan XII sama sekali tidak mempunyai hubungan kausalitas dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, karena antara pemindahan ibukota dengan

meninggalnya suami dan anak Pemohon adalah merupakan dua persoalan dan konsekuensi logis terhadap pelanggaran hukum lain.

4. Bahwa dari uraian-uraian yang telah Pihak Terkait sebutkan pada butir 3 tersebut di atas, terlihat fakta-fakta bahwa syarat-syarat kerugian konstitusional sebagaimana yang diatur dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005, berupa adanya hak konstitusional yang diberikan UUD 1945, hak konstitusional Pemohon dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji, adanya kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau bersifat potensial akan terjadi, adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) dan kemungkinan dikabulkannya permohonan kerugian konstitusional tidak terjadi, menurut hemat Pihak Terkait permohonan Pemohon tidak memenuhi syarat-syarat tersebut di atas.
5. Bahwa oleh karena itu sudah sepantasnya menurut hukum Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia menolak permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo*.

Keterangan Tertulis Tambahan tanggal 2 April 2008

1. Bahwa Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 munculnya tidak secara tiba-tiba melainkan terdapat adanya usulan dan rekomendasi dari Balitbang Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Kabupaten Induk dan DPRD Kabupaten Induk (Kabupaten Banggai), sebagai ibukota alternatif selain Banggai.
2. Bahwa berkaitan dengan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan, pendapat akhir Fraksi ABRI dan Fraksi PDI dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 16 September 1999 terhadap Pasal 11 RUU tentang Pembentukan Provinsi, Kabupaten dan Kota termasuk di dalamnya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, bersama ini perkenankan Pihak Terkait mengutip pendapat akhir kedua fraksi tersebut di atas, pengutipan ini tidak dimaksudkan untuk mengungkapkan kembali proses awal pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 khususnya Pasal 11, akan tetapi hanya sebatas untuk bahan pertimbangan Ketua/Anggota Majelis Hakim Konstitusi dalam rangka menyikapi keterangan Pemohon pada sidang sebelumnya, kutipan itu adalah sebagai berikut:

Fraksi PDI

“Dari berbagai permasalahan yang timbul selama pembahasan masalah yang paling krusial adalah masalah pemilihan calon ibukota daerah otonom baru yang akan dibentuk. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk penentuan calon ibukota dalam mempertimbangkan tidak semata-mata didasarkan kriteria yang bersifat teknis semata. Banyak faktor lain yang tidak terukur yang harus dipertimbangkan yaitu faktor sosial budaya, faktor sosial politik, faktor kesejarahan bahkan faktor kepentingan ikut berpengaruh. Menyadari betapa rumitnya permasalahan penentuan calon ibukota untuk beberapa calon daerah otonom Komisi II yang disertai tugas membahas Pasal 11 RUU bersama Pemerintah dituntut bersikap objektif dan rasional tanpa melibatkan diri pada berbagai kepentingan yang ada.

Sikap objektif dan rasional diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan. Namun ternyata hal ini tidak cukup, selain objektivitas masih diperlukan kearifan semua pihak, semua aspirasi harus dipertimbangkan dengan seksama, bukan saja aspirasi yang disampaikan secara formal oleh lembaga-lembaga formal tetapi juga kelompok-kelompok masyarakat seperti yang terjadi di daerah Riau.

Apa yang telah terjadi kesepakatan dalam pembahasan, setelah melalui lobi berulang kali, adalah kompromi yang diharapkan merupakan solusi yang dapat diterima oleh semua pihak (*win-win solution*)”.

Fraksi ABRI

“Didalam mempedomani pokok-pokok pikiran pembentukan provinsi dan kabupaten/kota tersebut, dalam pembahasan RUU tersebut, Fraksi ABRI tetap menggaris bawahi perkembangan situasi dan kondisi serta aspirasi masyarakat yang terus berkembang di daerah yang berkaitan erat dengan RUU ini”.

Aspirasi masyarakat yang terus berkembang selama berlangsungnya pembahasan RUU tersebut salah satunya adalah perbedaan pandangan maupun pendapat dikalangan masyarakat setempat tentang penetapan ibukota. Meskipun penetapan ibukota hanya salah satu komponen dari keseluruhan proses pemekaran atas pembentukan daerah, tetapi bernilai sangat strategis, karena itu ibukota harus disepakati oleh semua pihak. Untuk itu Fraksi ABRI sangat bersyukur bahwa akhirnya masalah ibukota tersebut dapat dicapai kesepakatan meskipun melalui perdebatan dan diskusi serta lobi yang panjang.

Terdapat 6 wilayah yang sangat krusial dalam menetapkan ibukota, yang pada akhirnya dapat diperoleh kesepakatan sebagai berikut:

1. Provinsi Irian Jaya Barat dengan ibukota sementara di Sorong, yang kemudian akan dipindahkan ke Manokwari;
2. Provinsi Maluku Utara dengan ibukota sementara di Ternate, yang kemudian akan dipindahkan ke Sofifi;
3. Kabupaten Bualemo dengan ibukota sementara di Tilmute, yang kemudian akan dipindahkan ke Marla;
4. Kabupaten Banggai Kepulauan dengan ibukota sementara di Banggai, yang kemudian akan dipindahkan ke Salakan/Peleng;
5. Kabupaten Morowali dengan ibukota sementara di Kolonodale, yang kemudian akan dipindahkan ke Bungku;
6. Kabupaten Rokan Hilir dengan ibukota sementara di Bagan Siapiapi, yang kemudian akan dipindahkan ke Ujung Tanjung .

Bahwa selain kedua fraksi tersebut di atas, Fraksi Golkar dan Fraksi PPP mempunyai pandangan yang sama soal ibukota ini.

3. Bahwa dari pendapat akhir fraksi-fraksi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penentuan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan sudah melalui proses panjang, lobi dan kesepakatan semua pihak. Oleh karena itu tidak ada alasan lagi bagi para Pemohon untuk menyatakan bahwa Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan pasal yang tiba-tiba muncul dan tidak aspiratif.
4. Bahwa sehubungan dengan substansi permohonan para Pemohon yang meliputi antara lain:
 - 4.1. Akibat diberlakukannya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 maka kerugian konstitusional Pemohon I yaitu tidak diakuinya dan dihormatinya hak tradisional Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Banggai oleh karena itu menurut Pemohon I bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.
 - 4.2. Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, menurut Pemohon II, III dan IV tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga para Pemohon dirugikan karena tidak dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya berupa

pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di depan hukum, berdasarkan Pasal 28D dan 28I UUD 1945.

- 4.3. Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, menurut Pemohon V, VI, VII dan VIII tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga mengakibatkan kerugian konstitusional para Pemohon berupa dijatuhinya pidana (hukuman) oleh Pengadilan Negeri Luwuk, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2).
- 4.4. Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, menurut Pemohon IX, X, XI dan XII tidak sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga mengalami kerugian konstitusional para Pemohon berupa kehilangan suami dan anak kandung, sebagaimana dijamin Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.
5. Bahwa kerugian konstitusional yang dirumuskan oleh para Pemohon sebagaimana tersebut pada butir 4 (empat) di atas, sama sekali tidak mempunyai hubungan sebab akibat (*causal verband*), tidak bersifat spesifik dan aktual, setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, oleh karena itu tidak ada alasan konstitusional bahwa norma Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 permohonan para Pemohon harus dinyatakan ditolak atau setidaknya tidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.
6. Bahwa selain dari permohonan para Pemohon yang tidak mempunyai substansi pengujian undang-undang (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999) terhadap UUD 1945 tersebut di atas, Kuasa yang diberikan oleh Bosanyo Batui, Kintom, Pagimana dan Bunta (kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Induk) tidak relevan dengan kepentingan di Banggai Kepulauan. Sehingga kuasa dari ke-empat Bosanyo tersebut di atas menjadi tidak sah.
7. Bahwa lagi pula dalam permohonan para Pemohon yang mengajukan permohonan pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 hanyalah Pemohon I yang mengatasnamakan Masyarakat Adat Banggai, namun

kedudukan hukumnya (*legal standing*) sudah tidak sah dengan adanya SEBA tanggal 27 Februari 2008.

[2.9] Menimbang bahwa pada tanggal 4 April 2008 Kepaniteraan Mahkamah telah menerima keterangan tambahan penjelasan para Pemohon, yang selengkapnya cukup ditunjuk dalam berkas permohonan;

[2.10] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 8 April 2008 telah didengar keterangan Pemerintah (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri), kemudian memberi keterangan tertulis bertanggal 9 April 2008 yang di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 April 2008, sebagai berikut:

I. UMUM

Provinsi Sulawesi Tengah pada umumnya serta Kabupaten Buol Toli-Toli, Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai pada khususnya, meskipun telah menunjukkan kemajuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, dalam perkembangannya perlu ditingkatkan sesuai dengan potensi ekonomi, luas wilayah, dan kebutuhan pada masa mendatang.

Provinsi Sulawesi Tengah mempunyai luas wilayah 69.726,00 km² dengan sarana serta prasarana komunikasi dan transportasi yang relatif masih terbatas, khususnya di wilayah Kabupaten Buol Toli-Toli bagian utara, Kabupaten Poso bagian timur, dan Kabupaten Banggai bagian selatan.

Kabupaten Buol Toli-Toli mempunyai luas wilayah 8.123,34 km². Dalam rangka membantu tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat di bagian utara dibentuk wilayah kerja Pembantu Bupati Buol Toli-Toli Wilayah Buol yang meliputi 5 (lima) kecamatan, yaitu Kecamatan Biau, Kecamatan Momunu, Kecamatan Bokat, Kecamatan Bunobogu, dan Kecamatan Paleleh dengan luas wilayah keseluruhan 4.043,57 km².

Kabupaten Poso mempunyai luas wilayah 29.928,86 km². Dalam rangka membantu tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di bagian timur dibentuk

wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Bungku yang meliputi 5 (lima) kecamatan, yaitu Kecamatan Bungku Tengah, Kecamatan Bungku Utara, Kecamatan Bungku Selatan, Kecamatan Menui Kepulauan, Kecamatan Bungku Barat dan wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Kolonodale yang meliputi 3 (tiga) kecamatan, yaitu Kecamatan Petasia, Kecamatan Lembo dan Kecamatan Mori Atas dengan luas wilayah 15.490,10 km², dan Kabupaten Banggai mempunyai luas wilayah 12.887,16 km².

Dalam rangka membantu tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di bagian selatan dibentuk wilayah kerja Pembantu Bupati Banggai Wilayah Banggai yang berkedudukan di Pulau Banggai yang meliputi 7 (tujuh) kecamatan, yaitu Kecamatan Labobo Bangkurung, Kecamatan Banggai, Kecamatan Totikum, Kecamatan Tinangkung, Kecamatan Liang, Kecamatan Bulagi dan Kecamatan Buko dengan luas wilayah keseluruhan 3.214,46 km².

Wilayah kerja Pembantu Bupati Buol Toli-Toli Wilayah Buol, wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Bungku dan Wilayah Kolonodale serta wilayah kerja Pembantu Bupati Banggai Wilayah Banggai Kepulauan telah menunjukkan perkembangan dan kemajuan yang cukup pesat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu penyesuaian struktur pemerintahannya.

Secara geografis wilayah kerja Pembantu Bupati Buol Toli-Toli Wilayah Buol, wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Bungku dan Wilayah Kolonodale, serta wilayah kerja Pembantu Bupati Banggai Wilayah Banggai Kepulauan mempunyai kedudukan yang strategis ditinjau dari segi politis, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.

Perkembangan wilayah-wilayah kerja Pembantu Bupati tersebut diikuti pula dengan peningkatan jumlah penduduk. Pada tahun 1996 penduduk wilayah kerja pembantu Bupati Buol Toli-Toli Wilayah Buol berjumlah 91.365 jiwa, pada tahun 1999 meningkat menjadi 100.807 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata 3,44% per tahun. Pada tahun 1996 penduduk wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Bungku dan Wilayah Kolonodale berjumlah 128.202 jiwa sedangkan pada akhir tahun 1999 meningkat menjadi 140.361 jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata 3,16% per tahun. Wilayah kerja Pembantu Bupati Banggai Wilayah Banggai pada tahun 1996 jumlah penduduk

124.468 jiwa, sedangkan pada tahun 1998 meningkat menjadi 133.399 jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata 3,59% per tahun.

Pertambahan jumlah penduduk tersebut telah mengakibatkan semakin bertambahnya beban tugas dan volume kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di wilayah kerja Pembantu Bupati tersebut di atas.

Berdasarkan hal tersebut dan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sejak tahun 1957 dan selanjutnya secara formal dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sulawesi Tengah tanggal 17 Juni 1999 Nomor 12/PIMP-DPRD/1999 tentang Dukungan Terhadap Pemekaran Kabupaten Daerah Tingkat II Buol berkedudukan di Buol, Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai dan Kabupaten Daerah Tingkat II Morowali dan Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Buol Toli-Toli tanggal 12 Mei 1999 Nomor 188.53/62-XIV/DPRD II/BT tentang Dukungan Politik Pemekaran Wilayah Buol menjadi Kabupaten Daerah Tingkat II Buol, Keputusan DPRD Kabupaten Daerah Tingkat II Poso tanggal 9 Februari 1998 Nomor 2/KPTS/DPRD/1998 tentang persetujuan terhadap usul Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Poso Selatan, Keputusan DPRD Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai tanggal 9 Juni 1999 Nomor 03/KPTS/DPRD/1999 tentang Pemekaran dan Penetapan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan.

Untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, maka dipandang perlu membentuk Kabupaten Buol sebagai pemekaran Kabupaten Buol Toli-Toli dan membentuk Kabupaten Morowali sebagai pemekaran Kabupaten Poso dan membentuk Kabupaten Banggai Kepulauan sebagai pemekaran Kabupaten Banggai.

Dengan terbentuknya Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan, wilayah Kabupaten Buol Toli-Toli berkurang seluas wilayah Kabupaten Buol, Kabupaten Poso berkurang seluas wilayah Kabupaten Morowali, dan wilayah Kabupaten Banggai berkurang seluas wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan.

Wilayah kerja Pembantu Bupati Buol Toli-Toli Wilayah Buol, wilayah kerja Pembantu Bupati Poso Wilayah Bungku dan Wilayah Kolonodale, wilayah kerja Pembantu Bupati Banggai Wilayah Banggai dihapus. Penghapusan keempat wilayah kerja Pembantu Bupati dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

II. TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa 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.

Kemudian dalam penjelasannya dinyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;

e adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Menurut para Pemohon yang dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama/ mewakili kesatuan masyarakat adat Banggai yang masih hidup dan diakui keberadaannya, juga mewakili perseorangan warga negara Indonesia, yang dalam permohonannya menyatakan bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, yang telah memindahkan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan di Banggai ke Salakan, telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon, dan dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945. Karena ketentuan *a quo* menurut para Pemohon pembentukannya tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat adat Banggai, lebih berorientasi pada strategi politik praktis, tidak memperhatikan aspek sosial budaya, aspek kesiapan sumberdaya manusia dan aspek kemampuan sosial ekonomi, ketentuan *a quo* dianggap gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Karena itu, perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan ketentuan *a quo*. Juga apakah kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah berpendapat permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak tegas (*obscuurlibels*), utamanya dalam mendalilkan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul atas keberlakuan ketentuan *a quo*, karena para Pemohon hanya mendalilkan bahwa keberlakuan ketentuan *a quo* tidak menghormati aspirasi masyarakat adat dan menimbulkan kehilangan kesempatan untuk memajukan kebudayaan masyarakat adat, serta terdapatnya potensi perpecahan antar masyarakat adat, selain itu para Pemohon juga mempertentangkan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji dengan peraturan perundang-undangan lainnya

(yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), sehingga menurut Pemerintah, jika memang benar terdapat eksekusi (akibat) yang timbul atas implementasi undang-undang *a quo*, yang dapat mengancam eksistensi dan menimbulkan perpecahan masyarakat adat Banggai, maka hal tersebut tidak terkait sama sekali dengan masalah konstitusional keberlakuan undang-undang *a quo*, juga jika terjadi tumpang tindih atau disharmoni antara peraturan perundang-undangan yang setara (undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain), maka menurut Pemerintah menjadi kewenangan pembuat undang-undang (Presiden dan DPR) untuk mengharmonisasikan, merubah (amandemen) maupun menggantinya melalui mekanisme *legislative review*.

Pemerintah juga tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon yang menyatakan proses pembahasan dan pembentukan undang-undang *a quo* (*formele toetsingrecht*), dianggap bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya, karena tidak mengikutsertakan dan memperhatikan aspirasi masyarakat adat, menurut Pemerintah untuk menentukan kriteria yang dipakai guna menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dalam pengujian formil (*formele toetsingrecht*), adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*), (Jimly Asshiddiqie, 2006: 62-67). Lebih lanjut berkenaan dengan pengujian formil (*formele toetsingrecht*), diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, yang menyatakan bahwa "*pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal yang tidak termasuk pengujian materii*".

Menurut Pemerintah proses pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, baik bentuk, institusi maupun prosedurnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain adanya aspirasi masyarakat Kabupaten Banggai, adanya rekomendasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banggai dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, dibahas bersama antara Pemerintah

(Presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat, diundangkan dalam Lembaran Negara.

Karena itu menurut Pemerintah, anggapan para Pemohon yang menyatakan menyatakan proses pembahasan dan pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, dianggap bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya, adalah tidak benar, mengada-ada dan tidak berdasar, dan karenanya sudah sepatutnyalah Ketua/Majelis Hakim Konstitusi untuk mengenyampingkannya.

Atas argumen dan penjelasan di atas, Pemerintah meminta kepada para Pemohon melalui Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk membuktikan secara sah terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Pemerintah beranggapan bahwa tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon atas keberlakuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, karena itu kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum pada Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut, Pemerintah memohon agar Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*). Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan argumentasi/penjelasan Pemerintah tentang permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, sebagai berikut:

III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 51 TAHUN 1999 TENTANG PEMBENTUKAN KABUPATEN BUOL, KABUPATEN MOROWALI DAN KABUPATEN BANGGAI KEPULAUAN.

Sehubungan dengan anggapan para Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 11 menyatakan, "*Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan ibukota dipindahkan ke Selakan*".

Ketentuan tersebut di atas oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (3) menyatakan, "*Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak*".

Pasal 18 ayat (2) menyatakan, "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".

Pasal 18B ayat (2) menyatakan, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adapt beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*".

Pasal 22A menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*".

Sehubungan dengan anggapan para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah dapat menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Terhadap pengujian formil (*formele toetsingsrecht*)

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon bahwa pembahasan dan pembentukan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945, karena menurut Pemerintah sebagai berikut:

- 1 Bahwa untuk menentukan kriteria yang dipakai, guna menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dalam pengujian formil (*formele toetsingsrecht*), adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*), (Jimly Asshiddiqie, 2006: 62-67), Lebih lanjut berkenaan dengan pengujian formil (*formele toetsingrecht*), diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, yang menyatakan bahwa, "*pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal yang tidak termasuk pengujian materii*". Atau dalam pembahasan undang-undang *a quo*, patut diduga dilakukan dengan unsur-unsur kolusif dan koruptif yang dapat mempengaruhi langsung maupun tidak langsung dari mulai pembahasan sampai dengan pengesahan undang-undang tersebut.
2. Bahwa proses pembahasan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, baik bentuk, institusi maupun prosedurnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain adanya aspirasi masyarakat Kabupaten Banggai, adanya rekomendasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banggai dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, dibahas bersama antara Pemerintah (Presiden) bersama Dewan Perwakilan Rakyat, diundangkan dalam Lembaran Negara, disosialisasikan dan adanya ketersediaan waktu penyesuaian yang cukup lama (5 tahun) guna penetapan Kota Selakan sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan.

Juga dapat disampaikan bahwa proses pembahasan sampai dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang

Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, tidak terdapat unsur kolusif maupun koruptif, yang dibuktikan dengan tidak adanya laporan oleh masyarakat maupun pihak-pihak lainnya kepada pihak yang berwajib (Kepolisian maupun Komisi Pemberantasan Korupsi).

Dari uraian di atas, Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon yang menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, secara formil telah bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, justru sebaliknya undang-undang *a quo* dibentuk dengan memperhatikan aspirasi (kehendak) masyarakat Kabupaten Banggai Sulawesi Tengah, maupun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

- b. Terhadap pengujian materiil (*matriele toetsingrecht*) materi muatan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, dapat dijelaskan sebagai berikut:
 1. Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 2. Bahwa pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Karena itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta

pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

3. Bahwa pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, telah memenuhi tata cara pembentukan daerah baik berupa penggabungan atau pemekaran termasuk persyaratannya yang mencakup syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, dengan kronologis sebagai berikut:
 - a. Pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan merupakan aspirasi masyarakat Kabupaten Banggai yang dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Nomor 03/KPTS/DPRD/1999 tanggal 9 Juni 1999 tentang Pemekaran dan Penetapan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 12/PIMP-DPRD/1999 tanggal 17 Juni 1999 tentang Dukungan Terhadap Pemekaran Kabupaten Daerah Tingkat II Buol berkedudukan di Buol, Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai dan Keputusan Daerah Tingkat II Morowali dan Kabupaten Daerah Tingkat II Morowali.
 - b. Sesuai dengan Ketentuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, pada Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa Ibukota Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai selanjutnya dalam Pasal 11 menyatakan bahwa selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun, terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan.
 - c. Untuk pelaksanaan pemindahan kedudukan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan sudah beberapa kali disampaikan surat Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur Sulawesi Tengah dan Bupati Banggai Kepulauan antara lain:

- 1) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/759/OTDA tanggal 8 Juli 2002 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan.
 - 2) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2835/SJ tanggal 19 Oktober 2004 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.
 - 3) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2993/SJ tanggal 11 Nopember 2004 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.
- d. Penegasan pemindahan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan sudah beberapa kali disampaikan surat Gubernur Sulawesi Tengah selaku wakil Pemerintah kepada Bupati Banggai Kepulauan antara lain:
- 1) Surat Gubernur Sulawesi Tengah kepada Bupati Banggai Kepulauan Nomor 135/0840/Ro.pem-G.ST tanggal 10 Agustus 2002, mengingatkan Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk melakukan persiapan pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali.
 - 2) Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/1576/Ro.pem-G.ST tanggal 28 Oktober 2003 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali, mengingatkan kembali kepada Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera melakukan persiapan pemindahan ibukota.
 - 3) Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/124/Ro.pem-G.ST tanggal 7 Mei 2004 perihal pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, menegaskan kepada Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera memindahkan ibukota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 4) Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/2789/Ro.pem tanggal 2 Oktober 2004 perihal pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali, menegaskan kepada Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera melakukan pemindahan ibukota dengan batas waktu berakhir

pada tanggal 4 Oktober 2004 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

- 5) Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/338/Ro.pem tanggal 4 Desember 2004 perihal Pengfungsian Salakan sebagai Ibukota Definitif Kabupaten Banggai Kepulauan.
- e. Upaya pemindahan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan telah dilaksanakan sebagaimana Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan Nomor 06/KPTS/PIMP/2007 tanggal 9 Maret 2007 tentang Penetapan Pemindahan Sekretariat Kantor DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan dari Jalan Soekarno Hattan Nomor 1 Banggai ke Jalan KR Imam Bonjol Nomor 11 Salakan yaitu ditandai dengan berkantornya Bupati, DPRD, beberapa satuan kerja (Dinas Pendidikan Nasional, Badan Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Bencana, Dinas Kesehatan, Dinas Prasarana Wilayah dan Sekretariat DPRD), sedangkan kantor Sekda Kabupaten Bangkep dan dinas lainnya tetap di Banggai.
- f. Pada tanggal 5 Oktober 2006 telah dilaksanakan rapat di Direktorat Penataan daerah dan Otsus dengan kesimpulan rapat yaitu Peserta rapat sepakat sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan, bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dalam kesempatan pertama akan dipindahkan dari Banggai ke Salakan yang akan dilaksanakan oleh Bupati dan didukung oleh DPRD beserta Muspida Kabupaten Banggai Kepulauan dan difasilitasi oleh Gubernur Sulawesi Tengah.
- g. Berkenaan dengan hal-hal tersebut Bupati Banggai Kepulauan telah melaksanakan pemindahan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

Dari uraian tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945, dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tengah, terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan baik secara formil maupun materiil tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 22A UUD 1945.
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan tetap mempunyai kekuatan hukum dan berlaku mengikat di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[2.11] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 8 April 2008 telah didengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian memberi keterangan tertulis bertanggal 8 April 2008 dan di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 April 2008, sebagai berikut:

A. Ketentuan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan yang dimohonkan untuk diuji materiil.

Pasal 11 yang berbunyi, "*Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan*".

(2) Hak Konstitusional yang dianggap para Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan, bahwa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, yakni dalam ketentuan Pasal 11. Ketentuan dimaksud oleh para Pemohon yang berbunyi, "*Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan*".

Dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan menurut para Pemohon dianggap bertentangan atau melanggar UUD 1945 yaitu:

a. Kesatuan Masyarakat Adat Banggai

- 1) Kesatuan Masyarakat Adat Banggai merasa kehilangan kesempatan sebagaimana dijamin Pasal 23 UUD 1945 yakni dalam hal:
 - a) Memajukan kebudayaan masyarakat adat Banggai ke dalam pusat arena pemerintahan daerah, karena fasilitas transportasi menuju dari ibukota kabupaten berjarak secara geografis, jauh dari pusat kesatuan masyarakat adat yang berkedudukan di Banggai.
 - b) Kebebasan masyarakat adat Banggai dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya yang hidup dan berkembang dalam kesatuan masyarakat adat Banggai sebagai bagian dari hak-hak tradisional.

- 2) Diperlakukan secara diskriminatif sebagaimana dimaksudkan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
- 3) Perpecahan masyarakat Banggai Kepulauan antara yang pro-Banggai dan pro-Salakan, sejak penetapan undang-undang *a quo*, namun baru meledak saat hendak dilaksanakan dan terus berlangsung hingga saat ini.
- 4) Hak-hak tradisional seperti hak/kewenangan memajukan atau mempromosikan nilai-nilai tradisional ke dalam pemerintahan dilanggar dan tidak dihormati Negara, sebagaimana dijamin Pasal 18B ayat (2) *juncto* Pasal 28I ayat (3), harus mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat adat Banggai yang masih hidup sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Perorangan

- 1) Kerugian konstitusional yang dianggap oleh Pemohon II, III dan IV yakni berkaitan dengan profesi sebagai anggota DPRD sebagaimana dijamin Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 22E UUD 1945 yaitu kehilangan kesempatan untuk:
 - (a) mengajukan rancangan Perda (Peraturan Daerah)
 - (b) mengajukan pertanyaan
 - (c) menyampaikan usul dan pendapat
 - (d) memilih dan dipilih
 - (e) membela diri
 - (f) imunitas
 - (g) protokoler, dan
 - (h) keuangan dan administratif.

Pemohon II, III dan IV juga mengemukakan hak-hak konstitusionalnya dirugikan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I UUD 1945.

(2) Kerugian hak-hak Konstitusional yang dianggap oleh Pemohon V, VI, VII dan VIII dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan yakni tidak adanya kepastian hukum serta hilangnya kebebasan pada masa penahanan, penyidikan dan persidangan, sehingga para Pemohon telah kehilangan waktu, tenaga dan pikiran yang seharusnya dapat digunakan untuk kepentingan lain sebagaimana dijamin dalam Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Dengan telah diputusnya perkara yang menyeret para Pemohon oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Luwuk, kebebasan para Pemohon selaku warga negara dilanggar, tidak dapat lagi berkumpul secara terbuka, mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tertulis.

(3) Kerugian hak-hak Konstitusional yang dianggap oleh Pemohon IX, X, XI dan XII dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan yakni telah menciptakan ketidakpastian hukum dan keos berupa meletusnya kekerasan berdarah pada tanggal 28 Februari 2007 dan merampas hak-hak konstitusional para Pemohon serta kehilangan anggota keluarga (suami dan anak kandung) yang menjadi korban meninggal akibat penembakan aparat Kepolisian yang menangani secara brutal aksi demonstrasi massa yang seharusnya dijamin sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo*, yang menurut para Pemohon dianggap bertentangan atau melanggar dengan UUD 1945 yaitu Pasal 18 ayat (3) dan ayat (7), Pasal 18B ayat (2), Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28G ayat (1) Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yaitu:

Pasal 18 ayat (3) menyebutkan bahwa, "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*".

Pasal 18 ayat (7) menyebutkan bahwa, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur undang-undang”.

Pasal 18B ayat (2) menyebutkan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Pasal 22E menyebutkan bahwa:

- (1) *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- (4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- (5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”.*

Pasal 23 menyebutkan bahwa:

- (1) *”Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh*

Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara tahun lalu”.

Pasal 28 menyebutkan bahwa, *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.*

Pasal 28D ayat (1) menyebutkan bahwa, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*

Pasal 28E ayat (3) menyebutkan bahwa, *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.*

Pasal 28G ayat (1) menyebutkan bahwa, *“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.*

Pasal 28I ayat (2) menyebutkan bahwa, *“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perilaku yang bersifat diskriminatif itu”.*

Pasal 28I Ayat (3) menyebutkan bahwa, *“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.*

B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak/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.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji.
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 1 ayat (1) UU MK, harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Menurut para Pemohon dalam permohonannya bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai

Kepulauan, maka hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dirugikan.

Mengenai status para Pemohon, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pemohon I menyatakan mewakili Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Banggai Kepulauan. Atas pernyataan ini, perlu ada klarifikasi atau terminologi yang pasti dan jelas apakah semua masyarakat hukum adat dan perangkat adat Lembaga Musyawarah Adat Banggai menyetujui tindakan yang dilakukan oleh Pemohon I ? Jika tidak terdapat klarifikasi yang dapat dijadikan acuan Pemohon I tidak dapat menyatakan bahwa dirinya mewakili seluruh aspirasi kesatuan masyarakat hukum adat yang sampai sekarang masyarakat tersebut tidak terganggu dalam menjalankan aktivitasnya. Oleh karena itu tidak terdapat alasan bagi Pemohon I menyatakan dirinya telah menderita kerugian konstitusional.
2. Pemohon II, III, dan IV dalam kedudukannya sebagai Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan periode 2004 – 2009 yang mendasarkan kedudukan hukumnya pada Pasal 18 ayat (3) dan ayat (7), Pasal 22E UUD 1945 dan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah tidak ada relevansinya dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, karena sepanjang yang bersangkutan masih sebagai anggota DPRD, maka hak sebagai anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih tetap dapat dilakukan. Dengan demikian tidak terdapat kerugian konstitusional dari para Pemohon.
3. Pemohon V, VI, VII, dan VIII masing-masing terpidana kurungan 8 bulan, 6 bulan, dan 1 tahun dengan masa percobaan masing-masing 1,2 tahun; 1,2 tahun dan 2 tahun, yang mendasakani kedudukan hukumnya pada Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dengan keberatan atas pemberlakuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dengan tidak adanya Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tidak relevan karena Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dasar hukum

pembentukannya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dalam undang-undang tersebut tidak dapat dipertentangkan dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang lahir kemudian setelah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999. Oleh karena itu hilangnya kebebasan para Pemohon bukan sebagai akibat ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, tetapi semata-mata karena para Pemohon terbukti di Pengadilan telah melakukan tindak pidana.

4. Pemohon IX, X, XI, dan XII masing-masing adalah ahli waris dari korban meninggal pada kekerasan 28 Februari 2007 yang mendasarkan kedudukan hukumnya pada Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, para Pemohon merasa dirugikan akibat pemberlakuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 karena tidak memberikan kepastian hukum. Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sama sekali tidak melanggar hak konstitusional para Pemohon, karena Pasal 11 tidak bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.
5. Para Pemohon *a quo* sampai saat ini tidak terganggu dalam menjalankan aktifitasnya dan masih tetap berjalan dengan baik, Pemerintah Daerah tetap memberikan keleluasaan kepada masyarakat adat untuk menjalankan aktivitasnya dan tetap mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sehingga ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak menyebabkan kerugian konstitusional para Pemohon.
6. Berdasarkan uraian tersebut pada point 1 sampai dengan 5 telah jelas bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional bagi para Pemohon atas berlakunya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan. Oleh karena itu, kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

D. Keterangan DPR RI Terhadap Pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali Dan Kabupaten Banggai Kepulauan

1. Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan adalah merupakan pelaksanaan hak konstitusional DPR yang diamanatkan dalam Pasal 20 ayat (1) *juncto* Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Pasal 20 ayat (1) menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Pasal 20 ayat (1) menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan. Selanjutnya prosedur pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan sudah sesuai prosedur, karena sudah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang dalam hal ini diwakili oleh menteri yang terkait. Pembahasan tersebut khususnya dalam penetapan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah hasil pemantauan kunjungan lapangan Komisi II DPR ke Salakan dan Banggai dalam rangka pembahasan RUU oleh Komisi II DPR-RI bersama Pemerintah.
2. Ketentuan mengenai Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan kesepakatan antara DPR dan Pemerintah berdasarkan hasil aspirasi masyarakat yang diajukan kepada Pemerintah dan DPR, dengan pertimbangan antara lain:
 - a. bahwa Salakan dipilih sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan terletak di Pulau Peling, yang merupakan pulau terbesar diantara pulau-pulau yang ada di lingkungan Kabupaten Banggai Kepulauan.
 - b. bahwa Pulau Peling berpenduduk lebih banyak daripada pulau-pulau lain di lingkungan Kabupaten Banggai Kepulauan, sehingga pelayanan umum atau *public service* oleh Pemerintah Daerah terhadap warganya akan lebih efektif dan lebih proporsional dengan tidak mengabaikan bagi warga di pulau yang lain.
 - c. bahwa Kota Salakan oleh Pembentuk Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dinilai memenuhi kriteria yang disyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Sebagai Dasar Hukum Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

3. Secara kronologis Pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan adalah merupakan aspirasi sebagian besar masyarakat Kabupaten Banggai dan telah dibahas oleh DPR bersama Pemerintah sesuai dengan kewenangan yang diberikan UUD 1945 Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 20A. Oleh karena itu, DPR tidak sependapat dengan alasan/argumentasi yang diajukan oleh para Pemohon *a quo* yang menyatakan bahwa Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan bertentangan dengan Pasal 1, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, dan juga bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengakibatkan kerugian konstitusional, dengan penjelasan sebagai berikut:
 - Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga tidak tepat jika dipertentangkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penetapan Ibukota Kabupaten di Salakan telah secara tegas ditentukan sejak awal dalam undang-undang pembentukan kabupaten tersebut, dengan demikian tidak perlu menunggu Peraturan Pemerintah lagi untuk menetapkannya. Selanjutnya penetapan ibukota di Salakan telah sesuai dengan prosedur yang berlaku yaitu dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan hasil kunjungan Komisi II DPR ke Salakan dan Banggai.
4. Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan menyatakan bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai. Selanjutnya Pasal 11 menyatakan bahwa selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan. Dari Ketentuan tersebut secara tegas pada hakikatnya penentuan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan sejak awal telah dipilih di

Salakan, hanya saja pelaksanaannya ditentukan paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan.

Selanjutnya untuk pelaksanaan pemindahan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan yang merupakan amanat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan sudah beberapa kali Menteri Dalam Negeri mengirim surat kepada Gubernur Sulawesi Tengah dan Bupati Banggai Kepulauan, antara lain:

- a. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/759/OTDA tanggal 8 Juli 2002 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
 - b. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2835/SJ tanggal 19 Oktober 2004 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan;
 - c. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2993/SJ tanggal 11 November 2004 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan;
 - d. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/1384/OTDA tanggal 16 Oktober 2006 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
 - e. Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor T.135/1603/OTDA tanggal 24 November 2006.
5. Penegasan pemindahan kedudukan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan sudah beberapa kali disampaikan Surat Gubernur Sulawesi Tengah selaku Wakil Pemerintah kepada Bupati Banggai Kepulauan antara lain:
- a. Surat Gubernur Sulawesi Tengah kepada Bupati Banggai Kepulauan Nomor 135/0840/Ro.pem-G-ST tanggal 10 Agustus 2002, mengingatkan Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk melakukan persiapan pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Kabupaten Morowali.
 - b. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/1576/Ro.pem-G.ST tanggal 28 Oktober 2003 perihal Pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera melakukan persiapan pemindahan ibukota.

- c. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/124/Ro.pem-G.ST tanggal 7 Mei 2004 perihal pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, menegaskan kepada Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera memindahkan ibukota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - d. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/2789/Ro.pem-G.ST, tanggal 2 Oktober 2004 perihal pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali, menegaskan kepada Bupati Banggai Kepulauan dan Bupati Morowali untuk segera melakukan pemindahan ibukota dengan batas waktu berakhir pada tanggal 4 Oktober 2004 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.
 - e. Surat Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 135/338/Ro.pem-G.ST tanggal 4 Desember 2004 perihal Pengfungsian Salakan sebagai Ibukota Definitif Kabupaten Banggai Kepulauan.
6. Pada tanggal 5 Oktober 2006 telah dilaksanakan rapat di Direktorat Penataan Daerah dan Otsus dengan kesimpulan bahwa sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan sepakat bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dalam kesempatan pertama akan dipindahkan dari Banggai ke Salakan yang akan dilaksanakan oleh Bupati dan di dukung oleh DPRD beserta Muspida Kabupaten Banggai Kepulauan dan difasilitasi oleh Gubernur Sulawesi Tengah.
 7. Pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan telah dilaksanakan sebagaimana dikemukakan dalam Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan Nomor 06/KPTS/PIMP/2007 tanggal 9 Maret 2007 tentang Penetapan Pemindahan Sekretariat Kantor DPRD Kabupaten Banggai ke Jalan KRI Imam Bonjol Nomor 11 Salakan yaitu ditandai dengan berkantornya Bupati, DPRD, beberapa satuan kerja (Dinas Pendidikan Nasional, Badan Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana, Dinas Kesehatan, Dinas Prasarana Wilayah dan Sekretariat DPRD), sedangkan Kantor Sekda Kabupaten Bangkep dan dinas lainnya tetap di Banggai.

8. Bahwa berdasarkan seluruh uraian dan keterangan tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, Kabupaten Banggai Kepulauan tidak terkait dan tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) dan ayat (7), Pasal 18B ayat (2), Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28G ayat (1) Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, DPR mohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan terhadap UUD 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
- 2) Menolak permohonan para Pemohon terhadap Pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 terhadap UUD 1945 untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
- 3) Menyatakan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan sah dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

[2.12] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 8 April 2008 telah didengar keterangan ahli Pemohon yang memberikan keterangan di bawah sumpah bernama Prof. Dr. Muin Fahmal, S.H.,MH, (Ahli Hukum Tata Negara, Universitas Muslim Indonesia, Makassar) dan Haliadi, S.S., M.Hum (Ahli Sejarah Kebudayaan Masyarakat Sulawesi Tengah, Dosen Sejarah Universitas Tadulako, Palu), kemudian memberikan keterangan tertulis yang di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 8 April 2008, sebagai berikut:

Keterangan Ahli Pemohon Prof. Dr. Muin Fahmal, S.H.,MH,

I. DASAR HUKUM

1. UUD 1945

- Pasal 1 ayat (2): *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.
- Pasal 1 ayat (3): *“Negara Indonesia adalah negara hukum”*.
- Pasal 18B ayat (2): *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”*.
- Pasal 28I ayat (3): *“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”*.
- Pasal 32 ayat (1): *“Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”*.

2. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999

- Pasal 10 ayat (3): *“Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai”*. Ibukota Banggai Kepulauan berkaitan erat dengan konsiderans menimbang sebagai tujuan dan landasan filosofis dan sosiologis pada huruf a dan b, yaitu memperhatikan aspirasi masyarakat dan *“...luas wilayah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik...”* dipandang perlu membentuk Kabupaten Banggai Kepulauan sebagai pemekaran dari Kabupaten Banggai.
- Pasal 24: *“Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini, diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*.

Ini berarti bahwa harus ada ketentuan hukum lain, selain dari Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999. Namun ketentuan lain, dimaksud sampai dewasa ini belum ada. Dengan demikian Ibukota Banggai Kepulauan yang sah sampai sekarang adalah Banggai. Hal tersebut berarti pula bahwa segala upaya atau perbuatan nyata (*feitleykhanding*) memindahkan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai adalah melanggar hukum, yang berakibat dilanggarnya pula hak konstitusional para Pemohon. Satu-satunya dalil yang digunakan Bupati Banggai Kepulauan adalah Pasal 11 undang-undang *a quo*. Karena itu menurut pendapat hukum

adalah satu-satunya cara untuk memulihkan hak konstitusional para Pemohon yang dijamin UUD 1945, dan dilanggar atas dasar Pasal 11 undang-undang *a quo* Mahkamah Konstitusi harus membatalkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 5 menyatakan:

- (1) *“Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan dan sebagainya;*
- (2) *Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang;*
- (3) *Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah”.*

Pasal 5 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5)

- (1) *Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan;*
- (3) *Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.*
- (4) *Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.*
- (5) *Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.*

Kata persetujuan DPRD pada ayat (3) berarti fotografi, artinya tidak dapat diubah, kecuali DPRD sendiri. Selanjutnya kata Sosial dan Politik pada ayat (4) sudah pasti dapat dimengerti oleh pembentuk undang-undang *a quo*, bahwa penetapan Pasal 11 undang-undang *a quo*, akan menimbulkan ketidakamanan, perpecahan dalam masyarakat. Hal mana

justru sangat bertentangan dengan kearifan budaya yang terpelihara di Banggai Kepulauan melalui wadah lembaga adat. Dengan demikian sangat nyata merugikan hak konstitusional masyarakat adat Banggai Kepulauan.

Demikian pula kata syarat lokasi, calon ibukota pada ayat (5) juga bermakna hukum, bahwa tidak dapat diubah, sedangkan kata syarat sarana dan prasarana Pemerintahan, harus dimaknai secara hukum bahwa norma tersebut hak konstitusional rakyat (sebagaimana telah ditetapkan DPRD dan Pemerintah) sebagai upaya untuk menentukan kesejahteraan masyarakat melalui upaya efisiensi.

4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- Pasal 5: *“Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik yang meliputi antara lain kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan”*.
- Pasal 6: *“Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas antara lain asas pengayoman, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”*.

Kata pengayoman tersebut di atas, bermakna yuridis bahwa menumbuhkan kembangkan nilai yang tumbuh di masyarakat, dalam hal ini Lembaga Adat yang dijamin dalam UUD 1945. Hal mana nyata-nyata dilanggar oleh pembentuk undang-undang *a quo* khususnya norma ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo*.

Sedangkan kata ketertiban dan kepastian hukum menunjukkan bahwa akibat dari pelanggaran tersebut, maka keadaan menjadi rawan (lawan) dari ketertiban, bahkan menimbulkan ketidakpastian hukum yang seharusnya menjadi kewajiban pembentuk undang-undang dalam hal ini Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 khususnya pada Pasal 11 undang-undang *a quo*.

5. PP Nomor 129 Tahun 2000 *juncto* PP Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

- Pasal 7: “Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan”;

Ketentuan ini adalah penegasan dari ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah nyata-nyata bertentangan dengan Pasal 11 undang-undang *a quo*.

- Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2)

(1) “Lokasi calon ibukota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ditetapkan dengan...keputusan Bupati dan keputusan DPRD kabupaten untuk ibukota kabupaten;

(2) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan hanya untuk satu lokasi ibukota”.

6. Surat Bupati Kepala Daerah TK II Banggai

Perihal: Usul Pemekaran Wilayah Banggai Kepulauan menjadi Kabupaten Daerah TK II Banggai Kepulauan tanggal 4 Februari 1999 dengan lampiran Surat Masyarakat Adat Banggai Kepulauan Nomor 05/BANKEPNII/1997 perihal Pemekaran Daerah Otonom TK II Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai.

Atas dasar norma tersebut di atas, maka sungguh-sungguh adalah pengakuan masyarakat Banggai Kepulauan terhadap Lembaga Adat. Karena itu siapapun tidak dapat mendelegitimasi kedudukan Lembaga Adat tersebut sebab Lembaga Adat tersebut adalah *Legal* dan *Legitim*, serta diakui dan dijamin dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A – Pasal 28I, khususnya Pasal 28B ayat (2) UUD 1945.

7. Keputusan DPRD Kabupaten Banggai

Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Banggai Nomor 03/KPTS/DPRD/1999 tertanggal 9 Juni 1999 tentang Pemekaran dan Penetapan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dalam Diktum ketiga menyatakan bahwa Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan berkedudukan di Kota Banggai.

8. Keputusan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah

Berdasarkan Keputusan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 12/PIMP-DPRD/1999 tanggal 17 Juni 1999 tentang Dukungan Terhadap Pemekaran Kabupaten Daerah TK II Buol Berkedudukan Di Buol, Kabupaten Daerah TK II Banggai Kepulauan Berkedudukan di Banggai dan Kabupaten Daerah TK II Morowali.

9. Surat Gubernur Nomor 125/0218/Kotapem, tanggal 26 Agustus 1999

perihal Dukungan Pemekaran Wilayah sekaligus telah diusulkan rencana Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan di Banggai.

10. Selain Surat Lembaga Adat yang dilampirkan pada Surat Bupati juga telah mengajukan surat kepada DPR RI, berupa Rekomendasi Lembaga Masyarakat Adat (Basalo Sangkap)

Berdasarkan Surat Rekomendasi Nomor 03/BS/VIII/1999 tertanggal 5 Agustus 1999 yang merekomendasikan sebagai berikut:

- a. Mendesak kepada Pemerintah RI dan DPR RI *cq.* Komisi II untuk dapat menetapkan pemekaran wilayah Banggai Kepulauan menjadi Kabupaten Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai.
- b. Dst ...
- c. Basalo Sangkap Banggai memandang bahwa DPRD Banggai dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah....menetapkan Banggai sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah keputusan yang aspiratif dan konstitusional.

Mencermati rangkaian proses surat dari komponen yang berkompeten sebagai prasyarat administratif untuk pemekaran wilayah kabupaten dan penentuan ibukota kabupaten baru (hasil) pemekaran Kabupaten Banggai menjadi Kabupaten Banggai Kepulauan sebagaimana tampak poin 1 sampai dengan 10 tersebut di atas, maka tidak boleh tidak, harus dimaknai bahwa ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 sungguh tidak aspiratif bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (2), Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3).

Dalam perspektif format, maka norma Pasal 11 undang-undang *a quo* bukanlah substansi pasal undang-undang. Jika seandainya norma tersebut adalah normal, maka tempatnya adalah ayat, yaitu ayat (4) dari Pasal 10

undang-undang *a quo*. Ataukah ditempatkan pada ketentuan peralihan. Dengan demikian semakin nyata bahwa Pasal 11 undang-undang *a quo* tersebut adalah pasal "kutu loncat" yaitu (pasal yang tidak diminta dan tidak dibutuhkan oleh yang berwenang). Dalam hal ini masyarakat Banggai Kepulauan melalui:

- Lembaga Adatnya;
- Perwakilan konstitusional dalam hal ini Pemda Kabupaten Banggai;
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah;
- Atas nama seluruh rakyat Kabupaten Banggai dan
- Atas nama seluruh rakyat Sulawesi Tengah melalui DPRD Kabupaten Banggai dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah.

Substansi norma Pasal 11 undang-undang *a quo* sesungguhnya tidak diturunkan dari dasar filosofi pada konsideran undang-undang *a quo*. Akibat daripada itu maka pemuatan ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* tersebut "mencederai" hak konstitusional masyarakat adat Banggai Kepulauan berupa kerugian immateril dalam bentuk tekanan psikologi.

II. ISU HUKUM

- *Pertama*, apakah Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 menyalahi atau mengabaikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- *Kedua*, apakah konflik norma antara ketentuan Pasal 10 ayat (3) dan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang bertentangan dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 5, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dengan sendirinya bertentangan pula dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2), dan ayat (3), *juncto* Pasal 18, Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dan merupakan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi?
- *Ketiga*, apakah hubungan antara perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan (dari Banggai ke Salakan), bertentangan dan/atau merugikan

hak-hak tradisional masyarakat adat Banggai yang diakui dan dihormati oleh negara sebagai hak konstitusional menurut Pasal 18B ayat (2) *juncto* Pasal 28I ayat (3) UUD 1945?

III ANALISIS HUKUM

1. Terhadap isu *pertama*, hendaklah dicermati konsiderans menimbang huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999. Dengan menunjuk dasar hukum yang tersebut di atas, berarti jelaslah bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah di Banggai, sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak menyalahi atau tidak bertentangan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
2. Terhadap isu *kedua*, dengan berpegang pada asas *preferensi lex specialis* "*lex posterior generalis non derogate legi priori specialis*" (*vide, gart fredaik M*, dalam Philipus M. Hadjon, 2005; hal. 54), dalam hal ini, ketentuan kemudian yang generalis tidak mengalahkan pendahulunya yang *specialis*. *Metaprinciple* ini patut diperhatikan bahwa asas *preferensi* digunakan, untuk menyelesaikan konflik norma hukum sepanjang tidak ada ketentuan hukum yang secara khusus menyelesaikan konflik norma tersebut.

Ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 justru telah mengatur ketentuan hukum secara tegas (sebagai norma khusus – *lex specialis*) bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah berkedudukan di Banggai, maka untuk menyelesaikan konflik norma khususnya yang berkaitan dengan pemindahan ibukota dikaitkan dengan ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* (sebagai norma umum - *lex generalis*), maka Pasal 11 undang-undang *a quo* menjadi gugur atau tidak diterapkan karena norma Pasal 10 undang-undang *a quo*, jelas-jelas menegaskan bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan berkedudukan di Banggai. Atau dengan kata lain Pasal 11 undang-undang *a quo* hanya dapat diterapkan sepanjang tidak diatur secara tegas dalam Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo*.

Jadi, menurut pendapat hukum ketentuan Pasal 11 undang-undang *a quo* yang didalihkan menjadi gugur atau tidak diterapkan karena norma Pasal 11 undang-undang *a quo* hanya berlaku sepanjang tidak diatur secara tegas Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan di Banggai.

Dengan ketentuan tersebut jelaslah bahwa pengaturan tentang Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan, berarti pelaksanaan undang-undang tersebut tunduk kepada Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo*. Karena ide dasar yang terkandung dalam Pasal 10 ayat (3) undang-undang *a quo* adalah ide yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18, Pasal 18B ayat (3), Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

Dengan demikian pelaksanaan pemindahan dan/atau penerapan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tanpa memperhatikan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Meskipun disadari bahwa menurut pendapat hukum, konflik atau pertentangan norma hukum tersebut tidak diatur secara tegas sebagai kewenangan konstitusional, akan tetapi karena Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dengan ide dasar penetapan Ibukota Banggai Kepulauan yang merupakan aspirasi rakyat dan khususnya Masyarakat Adat Banggai sebagaimana dijamin pada Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 18, dan 18B ayat (2) UUD 1945, maka dengan sendirinya juga bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 18, Pasal 18B ayat (3), dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

3. Terhadap isu *ketiga*, karena keberadaan dan pelaksanaan materi Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, dipaksakan oleh Pemerintah, maka jelas Pemerintah melanggar pengakuan dan penghormatan hak-hak tradisional masyarakat, termasuk masyarakat adat Banggai dan dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18I ayat (3) UUD 1945.

Hak-hak tradisional yang menjadi ide dasar disepakatinya Banggai sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan, maka masyarakat adat Banggai Kepulauan mengalami kerugian nyata khususnya dari aspek psikologi.

Mengakhiri pendapat hukum ini sambil menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan konstitusionalnya sebagai penjaga konstitusi adalah sangat berwenang melindungi hak konstitusional *in casu* hak konstitusional masyarakat adat Banggai akibat dari perbuatan pembentuk undang-undang *a quo* yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Implikasinya merugikan hak konstitusional masyarakat yang dijamin UUD 1945, sebagaimana terurai di atas.

Hal tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk lebih memperkuat prinsip konstitusionalisme, demokrasi dan penghormatan hak asasi manusia, karena memang pengadilan di Mahkamah Konstitusi adalah ranah politik. Untuk itu menurut pendapat hukum ahli adalah hak konstitusional Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa perbuatan *legislatif* yang secara potensil menimbulkan kerawanan politik, sosial sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Dengan demikian bertentangan pula dengan UUD 1945.

Keterangan Ahli Pemohon Haliadi, S.S.,M.Hum

Pengantar: Perspektif Sejarah Konstitusi

Sejarawan Inggris, Sir John Robert Seeley (1834-1895), menyatakan bahwa, "*history is past politics, politics is present history*" atau "*sejarah adalah politik masa lalu dan politik adalah sejarah masa kini.*" Sejarah kerajaan Banggai telah berkembang jauh di abad-abad yang lalu dan telah memiliki raja-raja atau dikenal masyarakat dengan sebutan: Tomundo (Pemimpin) atau Soosa (Yo Lai Soosa: Semua hak privasinya terhadap Raja) atau Tutuu (benar dan amanah), Miantuu (orang asli), sebagai berikut: Maulana Prins Mandapar (1571-1601), Mumbu Doi Kintom (1602-1630), Mumbu Doi Benteng (1630-1650), Mumbu Doi Balantak Mulang (1650-1689), Mumbu Doi Kota (1690-1705), Mumbu Doi Bacan Abu Kasim (1705-1749), Mumbu Doi Mendono (1749-1753), Mumbu Doi Padangko (1754-1763), Mumbu Doi Dinadat Raja Mandaria (1763-1808), Mumbu Doi Galela Raja Atondeng (1808-1815), Mumbu Tenebak Raja Laota (1815-1831), Mumbu Doi Pawu Raja Taja (1831-1847), Mumbu Doi Bugis Raja Agama (1847-1852),

Mumbu Doi Jere Raja Tatu Tonga (1852-1858), Raja Soak (1858-1870), Raja Nurdin (1872-1880), Raja H. Abdulazis (1880-1900), Raja H. Abdurrahman (1901-1922), Raja Awaluddin (1925-1940), Raja Nurdin Daud (Anak-Anak, hanya Simbol), dan Raja HAS.Amir (1941-1957). Sejak raja pertama hingga terakhir dari 21 dinasti Tomundo Kerajaan Banggai dan bahkan hilangnya sistem kerajaan, Dewan Hadat Basalo Sangkap masih diakui masyarakat Banggai secara keseluruhan hingga saat ini (baca tahun 2008). Basalo Sangkap inilah sumber dari Dewan Hadat Banggai Kepulauan. Pada UUD 1945 Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28I ayat (3), dinyatakan bahwa:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.[Pasal 18B ayat (1)];
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. [Pasal 18B ayat (2)];
3. Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman. [Pasal 18B ayat (3)].

Pembinaan peradaban dan kebudayaan Banggai Kepulauan supaya selaras dengan perkembangan zaman dirancang harus sesuai dengan konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1986 menyatakan bahwa, "*Bangsa, suku, dan masyarakat adat adalah sekelompok orang yang memiliki jejak sejarah dengan masyarakat sebelum masa invasi dan penjajahan, yang berkembang di daerah mereka, menganggap diri mereka beda dengan komunitas lain yang sekarang berada di daerah mereka atau bukan bagian dari komunitas tersebut. Mereka bukan merupakan bagian yang dominan dari masyarakat dan bertekad untuk memelihara, mengembangkan, dan mewariskan daerah leluhur dan identitas etnik mereka kepada generasi selanjutnya; sebagai dasar bagi kelangsungan keberadaan mereka sebagai suatu suku, sesuai dengan pola budaya, lembaga sosial dan sistem hukum mereka.*"

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 dinyatakan bahwa, "*Benda Cagar Budaya adalah benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang*

berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan." Serta diimplementasikan perencanaan berupa tuntutan "*Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, dipandang perlu mengatur lebih lanjut mengenai penguasaan, pemilikan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pembinaan, dan pengawasan serta hal-hal lain yang berkenaan dengan upaya pelestarian benda cagar budaya dengan Peraturan Pemerintah."*

Perkembangan "satuan daerah yang bersifat khusus" (amanat UUD 45) untuk Banggai Kepulauan harus diperhatikan pembagian wilayah yang bersentuhan dengan kedudukan Banggai Kepulauan dalam pemerintahan daerah sebagai berikut ini:

Pertama, pada awal abad ke-20 (baca: tahun 1908) Hindia Belanda membagi daerah di Indonesia menjadi dua bagian utama yakni daerah yang dikontrol langsung (*Rechtsreeksbestuursgebied* atau *Gouvernementslanden*) dan daerah yang tidak langsung dikontrol (*Zelfbestuurslandschappen* atau *Vorstelanden*). Daerah yang dikontrol langsung dibagi lagi menjadi *afdeelingen* dan sub bagiannya *onder afdeelingen*. Daerah Sulawesi Tengah termasuk Banggai Kepulauan masuk dalam wilayah Gubernur Makassar yang terdiri atas *Afdeling Oost Celebes* dan *Afdeling of Midden Celebes*, meliputi *onder afdeling-onder afdeling*. Pada waktu ini, *onder afdeling Kolonodale* dan *onder afdeling (oa)* Banggai masuk dalam wilayah *Afdeling Oost Celebes* dengan Ibukota di Bau-Bau di Pulau Buton.

Kedua, pada tahun 1919 wilayah Sulawesi Tengah dibagi dua *afdeling* yakni *afdeling Donggala*: *oa Donggala*, Tolitoli, dan Palu; *afdeling Poso* terdiri atas: *oa. Poso*; *oa. Parigi*; *oa. Kolonodale*; dan *oa. Banggai di Banggai*.

Ketiga, 1926 *lanschaap* Banggai dibagi menjadi *oa. Banggai Darat di Luwuk* dan *oa. Banggai Laut di Banggai* yang masuk dalam Keresidenan Manado. Keresidenan Manado di Sulawesi Tengah terdiri atas *oa. Donggala* (Banawa, Tawaeli), Palu (Palu, Sigi Biromaru, Dolo, dan Kulawi), Poso (Tojo Una-Una, Poso, Lore), Parigi (Parigi, Moutong), Kolonodale (Mori, Bungku), Banggai (Banggai Darat di Luwuk, Banggai Laut di Banggai), Tolitoli, dan Buol. Inilah

sumber inspirasi dari pembagian wilayah pemekaran Banggai Kepulauan di tahun 1999.

Keempat, 1938 Sulawesi Tengah terdiri atas oa. Donggala (Banawa, Tawaeli), Palu (Palu, Sigi Biromaru, Dolo, Kulawi), Poso (Tojo, Poso, Lore, Una-Una), Parigi (Parigi, Moutong), Luwuk (Kerajaan Banggai Laut di Banggai dan Banggai Darat di Luwuk), dan Tolitoli (Kerajaan Tolitoli).

Kelima, 1942 pada pendudukan Jepang antara tahun 1942-1945, distrik diganti menjadi Gun, kepala distrik menjadi Gunco, Raja menjadi Suco dan satu hal yang perlu mendapat catatan adalah Ibukota Banggai dipindahkan ke Luwuk.

Keenam, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 dan SK Gubernur Kepala Daerah Sulawesi Utara Tengah tanggal 4 Februari 1961 Nomor O1/Pem/1961, wilayah Banggai dibagi dalam Kewedanan Banggai Darat dan Banggai Kepulauan. Banggai Darat terdiri atas Kecamatan Luwuk (distrik Luwuk, Batui, Kintom, Bonebabakal, dan Balantak), Kecamatan Teluk Tomini (Bunta, Pagimana). Wilayah Banggai Kepulauan dibagi dalam: Kecamatan Banggai (distrik Banggai, Labobo Bangkurung, dan Totikum), Kecamatan Tinangkung (Distrik Salakan, Buko-Tataba, Bulagi, dan Liang). Ibukota berada di Luwuk. (Machmud, HK., 1986).

Ketujuh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Surat Keputusan Gubemur KDH. Tingkat I Sulawesi Tengah tanggal 15 Januari 1964 Nomor 25/1964 Kabupaten Banggai meliputi wilayah: Kecamatan Labobo Bangkurung Ibukota di Mansalean, Kecamatan Banggai di Banggai, Totikum di Sambiot, Tinangkung di Salakan, Bulagi di Bulagi, Liang di Liang, Buko-Tataba di Buko, Batai di Batui, Bunta di Bunta, Kintom di Kintom, Pagimana di Pagimana, Luwuk di Luwuk, Lamala di Bonebabakal, dan Balantak di Balantak. Sistem ini masih mengikuti pembagian pada zaman kerajaan Banggai dulu yakni tujuh wilayah Banggai Laut dan tujuh wilayah Banggai Darat. Masyarakat Banggai baik di darat maupun di laut mengenal dua kota besar Banggai yakni Kota Banggai dan Kota Luwuk. Kedua kota inilah yang representatif menjadi kota di wilayah dua Banggai. Ibukota Kabupaten Banggai di Luwuk.

Sejak tahun 1964 Badan Penuntut Daerah Otonom masyarakat Banggai Kepulauan termasuk Dewan Hadat telah memperjuangkan Pemekaran Banggai untuk membentuk Kabupaten Banggai Kepulauan hingga tahun 1999, setelah

pemekaran tercapai dengan munculnya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 (Pasal 11) Ibukota harus dipindahkan dari Kota Banggai ke Kota Salakan. Perpindahan ibukota secara sosio-kultural merubah secara revolusioner (bukan secara evolusi) terutama kejadian 28 Februari 2007 dengan empat orang korban masyarakat Kabupaten Banggai Kepulauan.

Kerugian konstitusi atas adanya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 berdasarkan kenyataan sejarah kelihatan pada Ibukota Banggai sebagai pusat "peradaban" dan "kebudayaan" yang hanya menjadi "situs belaka." Pada masa Jepang, tahun 1959, dan tahun 1999. Belanda menganggap bahwa Banggai sebagai wilayah *gemeente* (pemerintahan kotapraja/kotamadya) dan *regentschap* (wali raja/daerah kabupaten) (1908-1942), namun setelah Jepang tahun 1942 ibukota dipindahkan ke Luwuk untuk kemudian dilanjutkan sejak 1959, 1961, dan 1964 ibukota masih di Luwuk, lalu kemudian rakyat Banggai Kepulauan berjuang sejak tahun 1963 hingga tahun 1999 mengenai daerah otonomi Banggai Kepulauan sebagai Kabupaten dengan ibukota di Banggai kembali dipindahkan ke Salakan. Dengan demikian peradaban dan kebudayaan semakin merosot dan semakin menjadi "situs" saja. Padahal menurut UUD 1945 dinyatakan bahwa, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.* [Pasal 18B ayat (2)]. Jadi, munculnya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 ada indikasi perlakuan tidak mengakui dan menghormati masyarakat adat Banggai

Kemudian, perubahan secara revolusioner akibat Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 Pasal 11 secara sosiologis, sadar atau tidak berakibat pada adanya perubahan masyarakat yang tidak teratasi. Artinya, perubahan pada wilayah inti ini (*kernlander*) di Pulau Banggai menjadi perubahan pada wilayah tepi (*Rand Lander*) di pulau-pulau lain Banggai Kepulauan. Secara sosiologis akibat perubahan dari *individual society* menjadi *mass society* yang terjadi antara lain:

1. Bertambahnya jumlah tuntutan dan kebutuhan;
2. Bertambahnya aneka ragam kebutuhan dan tuntutan;
3. Bertambahnya tuntutan akan kebebasan dengan akibatnya;

4. Bertambah intensifnya polarisasi kekuasaan di tangan eksekutif;
5. Bertambahnya spesialisasi dengan akibat bertambahnya kebutuhan akan organisasi-organisasi;
6. Bertambahnya jurang antara yang diperintah dan yang memerintah, juga jurang antara yang berspesialisasi dan yang tidak;
7. Hilangnya keseimbangan (*equilibrium*) antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan *Judicieel* dengan titik berat pada eksekutif (Astrid S. Susanto, 1977/1979). Kesemua ini telah berlaku di Kabupaten Banggai Kepulauan sekarang ini dan yang menjadi impian seluruh masyarakat Banggai Kepulauan adalah adanya ketentraman seutuhnya atau keseimbangan.

Perspektif Sosio-Kultural

Menurut ahli, masalah sosio-budaya terdiri atas peradaban (*civilization*) dan kebudayaan (*cultural*). *Civilization* mengacu kepada sistem pemikiran yang berhubungan dengan cipta, rasa, dan karsa. *Cultural* mengacu pada wujud nyata dari cipta, rasa, dan karsa. Jadi, kerugian masyarakat Banggai dengan adanya perubahan Ibukota Kabupaten Banggai juga dialami dalam dua hal secara material maupun secara moril dirasakan oleh Dewan Hadat Banggai Kepulauan.

Sebelum membahas kerugian sosio-kultural, ahli menerangkan kasus Banggai dalam perspektif budaya-politik bahwa politik adalah segala aktivitas yang berhubungan dengan penetapan dan pencapaian tujuan umum (Swartz, Turner, dan Tuden, 1966). Aktivitas politik seharusnya tidak kacau tetapi mempunyai pola dan teratur. Ada dua macam aturan yang terdapat dalam aktivitas politik, yaitu *aturan normatif* dan *aturan pragmatik* (Bailey, 1969).

Pandangan kultural menyatakan bahwa aturan normatif adalah tuntutan tingkah laku yang terdiri dari pemahaman tentang hal-hal yang baik atau yang buruk, yang boleh atau tidak boleh, yang benar atau tidak benar sesuai dengan konsep peradaban dan kebudayaan tentang yang etik (cipta), estetis (rasa), dan etika (karsa) (Hedi Shri Ahimsa-Putra, 1991). Sedangkan, aturan pragmatik adalah pemahaman tentang bagaimana melakukan sesuatu secara efektif tanpa memperhatikan apakah hal itu sesuai dengan nilai-nilai yang ada atau tidak. Dengan ini dapat menyatakan bahwa sistem budaya politik adalah sebuah tubuh atau sistem aturan yang mengatur segala kegiatan penentuan dan pencapaian

tujuan umum.

Berdasarkan hal itu, pemekaran Banggai Kepulauan (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999) dan Pasal 11 mengenai pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai adalah pemenuhan atau pencapaian tujuan umum masyarakat Banggai Kepulauan. Pemekaran sudah tercapai, namun persoalan yang muncul adalah pada Pasal 11 yang tidak sesuai dengan sumber-sumber tuntutan masyarakat. Pertanyaannya adalah, apakah secara konstitusional benar atau salahkah kalau menentukan Pasal 11 berdasarkan sumber-sumber "yang tidak jelas"? Hal ini perlu dibuktikan dengan adanya sumber yang diacu untuk menyusun Pasal 11 tersebut mengenai siapa, lembaga apa, dan organisasi serta kecenderungan sosio-kultural apa yang meminta untuk penetapan pasal tersebut. Menurut kami, Dewan Hadat Banggai Kepulauan dengan adanya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 mengalami kerugian-kerugian secara material maupun secara moril karena tuntutan Dewan Hadat tidak seperti itu.

Secara Material, semua pengeluaran biaya material berupa uang dan barang sejak Banggai Kepulauan diperjuangkan sejak tahun 1960-an dan atau tahun 1999 hingga dipindahkannya Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Kota Banggai ke Salakan. Kerugian budaya yang dialami, dirasakan, dan diresapi antara lain:

1. Tidak diadakannya Festival Budaya selama dua tahun terakhir. Pemerintah harus mengembalikan atau mendukung pelaksanaan festival adat secara tuntas;
2. Pelaksanaan adat mabangun tunggul atau adat penaikan bendera selama 3, 5, 7, dan 9 tahun di tempat yang ditentukan adat atau di rumah keramat tidak diperhatikan lagi. Pemerintah mengembalikan lagi prosedur pelaksanaan tradisi ini beserta biaya pelaksanaannya secara utuh dan terpadu;
3. Lembaga Dewan Hadat yang diakui masyarakat Banggai yakni Basalo Sangkap yang terdiri atas Basalo Tanobonungan (Raja Kokini/bagian Timur Banggai), Basalo Dodung (Raja Babulao/sebelah Utara Banggai), Basalo Gong-Gong (Raja Singgolok/sebelah Selatan Banggai), dan Basalo Monsongan (Raja Katapean/sebelah Timur Banggai) (Sutrisno Kutoyo, 1996/2005) harus diperhatikan sebagaimana pada pemerintahan sebelum pemekaran. Biaya dan sumbangan masyarakat dalam prosesi adat guna

mendukung pemekaran harus dikembalikan kepada masyarakat kalau kenyataannya hasil musyawarah tidak diikuti oleh pemerintah;

4. Memelihara kembali tempat-tempat prosesi adat seperti di Istana, Rumah Keramat, Banggai Lalongo dan lain-lain yang sekarang ini tidak diperhatikan lagi oleh pemerintahan resmi pasca pemindahan (baca: tahun 2007), padahal bangunan maupun infrastruktur tersebut telah dibiayai oleh pemerintah, namun karena Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 semuanya terbengkalai dan tidak terawat seperti dulu lagi. Pada APBD Februari 2008, hanya enam kegiatan budaya yang dilakukan itupun tidak sesuai dengan tuntutan cagar budaya bahwa seharusnya dilakukan "penguasaan, pemilikan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pembinaan, dan pengawasan serta hal-hal lain yang berkenaan dengan upaya pelestarian benda cagar budaya dengan Peraturan Pemerintah."

Secara Moril, sejak adanya Dewan Hadat Banggai yang bercikal bakal dari Basalo Sangkap telah didukung sepenuhnya oleh Pemerintahan secara resmi begitu juga sebaliknya Dewan Hadat mendukung pemerintahan, namun setelah munculnya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dukungan itu telah renggang artinya tidak "seindah dulu lagi". Dewan Hadat sejak musyawarah tahun 1987 sebagai musyawarah adat (Seba) I di Banggai hingga Seba tahun 2001 di Kintom dan 2006 di Tataba, masyarakat Banggai masih mengakui pranata ini sebagai sebuah pranata sosio-kultural masyarakat Banggai secara umum dimanapun dia berada. Berdasarkan hal itu, kerugian secara moril antara lain:

1. Semboyan "Adat Besendi Syara, Syara Bersendi Adat," sebagai sebuah simbol identitas adat tidak diperhatikan lagi oleh pemerintah dan begitu juga sebaliknya Dewan Hadat tidak lagi memperhatikan secara total pemerintahan resmi akibat kasus 28 Februari 2007.
2. Sejarah maupun adat istiadat "Ke-Banggai-An" atau tradisi "Tano Bolukan" tidak lagi mendapat pengakuan resmi sebagai satu-satunya sumber falsafah hidup maupun sumber etos kerja masyarakat Banggai sebagaimana yang berlaku selama ini, secara turun temurun sejak abad ke-14.
3. Perbedaan nama-nama Pulau, perbedaan suku yang ada di Banggai

disatukan oleh istilah "Tano Bukuno" atau "Tano Tumbuno" yang berarti yang empunya tanah bagi semua masyarakat Banggai juga tidak seindah dulu lagi terbukti pada kasus terbunuhnya empat orang anak Banggai pada tragedi 2007.

4. Struktur Kerajaan sebagai manifestasi struktur pemikiran masyarakat Banggai berupa: Basalo Sangkap (Kokini, Singgolok, Babolau, dan Katapean) wilayah teritorialnya jelas; Tomundo/Mian Tuu; Kalle. Kemudian, Komisi Ampat (Djogugu, Hukum Tua, Mayor Ngofa, dan Kapien Laut); Mian Tuu (Basaan, Liang, Palabatu, dan Lipuadino); Imam Baginsa (Kepala Imam); Gimalaha; Babasal (wilayah Adat): Basalo (Tanangkung, Bulagi, Totikum, Labobo/Mansalean, Buko, Liang, dan Banggai), Bosano (Balantak, Lamala, dan Masama), dan Bosanyo (Luwuk, Kintom, Batui, Bunta, Pagimana) harus menjadi sumber inspirasi. Struktur yang berfungsi sebagai kebiasaan adat tidak diperhatikan lagi oleh pemerintah resmi atau berbeda dengan sistem administratif yang berlaku. Padahal, struktur itu selalu menjadi sumber inspirasi sebuah peradaban dan kebudayaan atau menjadi "*the science of concrete*" (ilmu pengetahuan praktis) untuk kepentingan aspek ekonomi, sosial, budaya, politik dan menjadi semacam kekuatan sosio-kultural (kekuatan sosial-budaya) masyarakat Banggai Kepulauan yang harus dipelihara dan dikembang-kembangkan (Octavio Paz, 1997, Claudio, Levi Straus, F. Corn, 1969); (Haliadi, 2000); dan (Haliadi, 2007).
5. Bagaimana pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan Pasal 11 merupakan suatu "proses" menurut Bupati Irianto Malingong, bagaimana dengan proses itu? Menurut, proses itu harus menilik atau melihat atau menunjukkan sumber-sumber tuntutan masyarakat termasuk Dewan Hadat bahwa apakah sumber dari Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 terbukti ada permintaan bahwa setelah lima tahun Ibukota Banggai dipindah ke Salakan?.

Kesimpulan

Pembuatan undang-undang yang bersifat normatif harus berdasarkan sumber-sumber lokal sebagai sumber primer dan sumber sekunder masyarakat pemilik objek undang-undang tersebut bukan oleh kemauan-kemauan *politik personality* atau kelompok tertentu. Sumber primer adalah sumber langsung dari masyarakat berupa prosesi adat istiadat yang terkait dengan peradaban dan kebudayaan

masyarakat Banggai Kepulauan. Sumber sekunder adalah sumber tangan kedua atau literatur-literatur mengenai Banggai Kepulauan baik yang sudah diterbitkan maupun masih berupa dokumen tertulis. Dewan Adat Banggai dalam memperjuangkan pemekaran Banggai Kepulauan tidak pernah meminta adanya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

Perlu ada pemahaman mendalam mengenai "sejarah kota" baik oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota maupun pembuat undang-undang. Studi mengenai kota bukan hanya sebatas wilayah geografi tertentu (*place*) saja, tetapi juga kegiatan (*work*), dan dinamika penduduk (*folk*) bahkan simbol-simbol (*symbol*) peradaban dan kebudayaan. Menurut pakar perkotaan Hadi Sabari Yunus menyatakan bahwa "ditinjau dari aspek kesejarahan (*historical perspektif*) kota dapat berfungsi sebagai "motor" perkembangan ekonomi, sosial, kultural dan politik. - Sekali lagi bukan hanya politik -, namun dari kota juga muncul suatu kemerosotan suatu bangsa" (Hadi Sabari Yunus). Dengan ini perlu pemikiran yang jelas mengenai pemikiran-pemikiran yang cemerlang mengenai penataan kota. Bagi Banggai Kepulauan, apakah kota yang sudah ada telah dirancang sesuai kecenderungan dengan keadaan kota yang sesungguhnya? Kota yang ada belum dimaksimalkan, sudah mau dipindahkan untuk membentuk kota baru yang baru dirancang awal dan belum jelas perkembangannya (Frek Colombijn dkk, 2005). Perlu penelitian mendalam mengenai kota di Banggai Kepulauan untuk kebijakan pengembangan kota!

Perubahan mengenai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yang berbunyi, "*Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan ibukota dipindahkan ke Salakan.*" Sebaiknya dirubah karena menurut *teori Huizinga* mengajarkan bahwa budaya mulanya lahir, kemudian tumbuh, selanjutnya berkembang, lalu hancur, untuk kemudian hilang. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 terutama Pasal 11, telah lahir, tumbuh, dan berkembang sesuai perkembangan jiwa zaman (*zeith geish*), dan kemudian "hancur" dan "hilang" tergantung kecenderungan pemilik objek undang-undang dan sebaiknya "dihilangkan" saja karena memicu perpecahan sendi-sendi pranata sosio-budaya.

[2.13] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 8 April 2008 telah didengar keterangan ahli Pihak Terkait yang bernama Prof. Dr. Safri Nugraha, S.H.,LLM,

dan Dr. H. Abdul Rasyid Thalib, SH., M.Hum, yang memberi keterangan di bawah sumpah, kemudian memberikan keterangan tertulis yang di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 April 2008, sebagai berikut:

Keterangan Tertulis Ahli Prof. Dr. Safri Nugraha, S.H.,LLM

1. Kedudukan Dan Fungsi Ibukota Suatu Level Pemerintahan

Secara yuridis ibukota merupakan pusat kedudukan suatu *level* pemerintahan atau *center of government*. Baik itu provinsi, kabupaten, kecamatan, dan lain sebagainya. Baik yang diatur menurut ketentuan perundang-undangan atau ditentukan menurut tradisi/sejarah. Sebagai contoh, Jakarta adalah Ibukota Negara yang ditentukan menurut sejarah yang kemudian kedudukannya sebagai Ibukota Negara yang diperkuat dengan undang-undang yang khusus mengatur tentang kedudukan DKI Jakarta dengan sebagai Ibukota Negara. Beberapa daerah juga mempunyai tradisi historis seperti Jakarta, Surabaya, dan Yogyakarta. Sedangkan kota-kota yang lainnya menjadi ibukota karena ditentukan oleh undang-undang pembentukan suatu provinsi atau kabupaten sebagai ibukota provinsi atau kabupaten tersebut. Seperti contoh, kota Serang sebagai Ibukota Provinsi Banten, Manokwari sebagai Ibukota Provinsi Papua Barat, Bangka sebagai Ibukota Provinsi Bangka Belitung, dan lain sebagainya. Ada juga beberapa ibukota kabupaten yang dipindahkan dari tempatnya yang lama ke tempat yang baru karena berbagai pertimbangan teknis seperti Ibukota Kabupaten Bogor dari Bogor dipindahkan ke Cibinong, Ibukota Kabupaten Bandung dipindahkan dari Kota Bandung ke Soreang, Ibukota Kabupaten Tegal dipindahkan dari Kota Tegal ke Slawi, dan lain sebagainya. Selain itu Republik Indonesia juga pernah dipindahkan ibukotanya dari Jakarta ke Yogyakarta atas dasar pertimbangan perjuangan politik pada saat itu. Sebelum akhirnya dipindahkan lagi ke Jakarta, di luar negeri Ibukota Jepang juga dipindahkan dari Kyoto ke Tokyo atas dasar pertimbangan-pertimbangan tertentu. Terakhir negara Kazakhstan dan Myanmar juga memindahkan ibukotanya ke daerah yang baru dan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tertentu. Secara fungsional ibukota juga berfungsi sebagai pusat pertumbuhan bagi daerah-daerah sekitarnya. Seperti contoh pada saat ini Jakarta selain pusat pemerintahan RI juga berfungsi sebagai kota bisnis, kota perdagangan, kota pendidikan, dan kota pariwisata. Dengan kedudukan dan fungsi seperti sekarang ini Jakarta telah menjadi pusat pertumbuhan sosial ekonomi bagi

daerah-daerah sekitarnya yang dikenal dengan sebutan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi atau Jabodetabek. Sebagai perbandingan di negeri Belanda secara Konstitusi Ibukota Belanda adalah Amsterdam, namun pusat pemerintahan bagi kabinet atau parlemen dan Mahkamah Agung ditempatkan di Den Haag. Dari sisi hukum administrasi negara ibukota adalah domisili hukum permanen sebagai pusat dari seluruh aktivitas yang dilaksanakan oleh birokrasi atau administrasi negara pada suatu *level* pemerintahan tertentu. Dimana keputusan hukum yang berkaitan dengan pusat administrasi negara dirumuskan dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan para *stakeholder*.

2. Perpindahan Ibukota

Perpindahan ibukota merupakan hal yang sudah sering terjadi di Indonesia maupun di negara-negara lainnya. Untuk *level* provinsi dan kabupaten di Indonesia perpindahan suatu ibukota merupakan materi yang berkaitan dengan otonomi daerah yang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara (HAN). HAN sebagai suatu hukum yang bersifat dinamis membahas dan mengatur perpindahan ibukota yang menjadi pusat pemerintahan dan pusat pelayanan dari administrasi negara. HAN memandang bahwa ibukota pemerintahan merupakan tempat yang bersifat dinamis dan tidak bersifat statis dalam arti mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan yang ada. Sebagai suatu wilayah yang menjadi pusat pertumbuhan bagi daerah-daerah di sekitarnya ibukota wajib bersifat dinamis dalam merespons perkembangan dan kemajuan di berbagai sektor kehidupan yang ada di wilayahnya. Kestatisan suatu ibukota justru akan menghambat perkembangan dan kemajuan aktivitas pemerintahan yang ada seperti contoh di atas. Beberapa ibukota kabupaten provinsi bahkan juga beberapa ibukota negara telah dipindahkan karena alasan-alasan teknis tertentu. Kedudukan suatu wilayah sebagai ibukota juga wajib menyesuaikan diri dengan perkembangan di berbagai sektor kehidupan yang ada seperti sektor pemerintahan, ekonomi, sosial, dan budaya dan sebagainya. Sebagai contoh, beberapa perpindahan ibukota kabupaten di Indonesia justru menghasilkan dua kota, ibukota yang lama dan ibukota yang baru yang sama-sama memberikan manfaat yang besar bagi perkembangan daerah-daerah yang ada di sekitarnya. Seperti Soreang, sebagai Ibukota Kabupaten Bandung yang baru juga mampu menyamai kemajuan yang dimiliki

oleh Kota Bandung, sebagai ibukota kabupaten yang lama. Dalam arti kedua kota telah menjadi kota yang menjadi pusat pertumbuhan di daerah-daerah di sekitarnya. Hal yang sama juga terjadi pada Cibinong dan Kota Bogor sebagai ibukota yang baru dan lama di Kabupaten Bogor, serta Slawi dan Tegal sebagai ibukota baru dan lama di Kabupaten Tegal. Secara nyata perpindahan beberapa ibukota kabupaten tersebut selalu memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan masyarakat baik di ibukota yang lama maupun yang baru dan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang ada. Dari pengamatan ahli bagi kalangan masyarakat adat di kabupaten-kabupaten tersebut perpindahan ibukota yang terjadi tidak merugikan kepentingan mereka dalam melaksanakan hukum adatnya sehari-hari. Karena letak ibukota memang tidak berpengaruh langsung pada pelaksanaan hukum adat mereka. Hukum adat tumbuh dan berkembang di masyarakat setempat dan bukan tergantung pada letak ibukota suatu wilayah bahkan sesungguhnya mereka mendapatkan keuntungan dari perpindahan ibukota tersebut karena masyarakat hukum adat yang ada mendapatkan dua pusat pertumbuhan bagi hukum adat di ibukota yang lama dan ibukota yang baru.

Penentuan dan perpindahan ibukota suatu *level* pemerintahan merupakan kewenangan dan otoritas pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang yang khusus dibuat untuk itu. Secara bijak undang-undang yang mengatur penetapan dan perpindahan ibukota juga diatur berdasarkan usulan dan partisipasi masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Menurut hukum administrasi negara, pemerintah pusat berdasarkan usulan dan partisipasi masyarakat tersebut mempunyai kewenangan dan otoritas penuh untuk menentukan letak ibukota dan memindahkannya apabila dianggap perlu untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas, menyeluruh, dan untuk mengantisipasi perkembangan dinamika yang terjadi di masa depan.

3. Penutup

- a. Pada dasarnya pemindahan suatu ibukota adalah hal yang biasa terjadi di berbagai daerah dan negara. Hal tersebut didasarkan antara lain adanya perkembangan dan dinamika pada berbagai sektor kehidupan yang terjadi di daerah dan negara tersebut. Penetapan dan pemindahan ibukota terjadi karena pertimbangan teknis dan secara yuridis penetapan dan pemindahan

ibukota tersebut merupakan kewenangan dan otoritas penuh dari pemerintah pusat yang diatur dengan undang-undang. Secara umum pemindahan ibukota terjadi karena adanya pertimbangan teknis dan untuk mengantisipasi perkembangan dan dinamika di masa depan.

- b. Selain itu pemindahan ibukota biasanya dilakukan secara bertahap dan tidak seketika karena pemindahan ibukota merupakan pekerjaan yang besar dan tidak mudah dilakukan. Kegiatan pemindahan ibukota juga dilakukan dengan bertahap karena menyesuaikan dengan kemampuan keuangan negara atau daerah.
- c. Pemilihan ibukota juga dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan pengembangan seluruh masyarakat dan *stakeholder* secara menyeluruh sehingga tidak merugikan kepentingan masyarakat yang ada. Hal-hal tersebut telah dibuktikan dengan fakta-fakta pemindahan ibukota baik yang terjadi di Indonesia maupun negara lainnya yang telah dilakukan selama ini.

Keterangan Ahli Dr. H. Abdul Rasyid Thalib, SH., M.Hum

1. Berdasarkan Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berbunyi Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau;
 - b. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Adapun isi permohonan Pemohon 1 bahwa isi Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945;

Menurut ahli, dalam teori perundang-undangan ada 5 (lima) penekanan pembentukan undang-undang, yaitu:

1. proses dan prosedur pembuatan undang-undang;
2. bentuknya;
3. susunanannya;
4. metoda yang digunakan;
5. isi muatan undang-undang.

Dalam UUD 1945, hanya diatur prosedur dan proses serta bentuk undang-undang. Prosedur dan proses pembuatan undang-undang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945, sedangkan bentuknya dapat berupa undang-undang, PP, Perpu, sedangkan mengenai susunan, metoda yang digunakan dalam membuat undang-undang dan isi muatan undang-undang, tidak diatur dalam UUD 1945, yang mengatur adalah DPR bersama pemerintah (sebagai organ konstitusi dan Lembaga Negara), sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dimana judul undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan, Buol dan Morowali, bukan undang-undang pembentukan dan pemindahan ibukota kabupaten.

Demikian pula judul Bab II Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 adalah Pembentukan, Batas Wilayah, dan Ibukota. Jadi secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 adalah menegaskan bahwa undang-undang ini adalah undang-undang pembentukan daerah kabupaten dengan batas wilayah dan ibukota-nya, bukan pemindahan ibukota dengan PP (Peraturan Pemerintah).

Jika merujuk pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pembentukan daerah diatur dengan undang-undang sedangkan pemindahan ibukota dilakukan dengan Peraturan Pemerintah. Maka sangat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 mengatur tentang pembentukan kabupaten dan di dalam isi muatan undang-undang tersebut memuat juga tentang pemindahan ibukota. Dalam ilmu perundang-undangan, jika di dalam undang-undang tersebut juga sudah diatur tentang pemindahan ibukota kabupaten, maka tidak perlu lagi dibuatkan Peraturan Pemerintah pemindahan ibukota.

Dalam kasus ini, bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang menguji undang-undang terhadap UUD, bukan menguji undang-undang terhadap undang-undang lainnya, atau dengan kata lain menguji Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Atau istilah dalam teori perundang-undangan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji ke atas (UUD 1945) bukan menguji ke samping (UU).

Analisa posisi kasus menurut ahli, jika Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 khususnya Bab II dan isi Pasal 10 dan Pasal 11, dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, maka tidak ada hak-hak masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang dirugikan, walaupun ibukota itu dipindahkan ke Salakan. Sama rasionya, walaupun Ibukota Negara Indonesia, Jakarta dipindahkan ke Medan, orang Jawa dan orang Sunda tidak akan hilang atau dirugikan hak-hak tradisionalnya.

Jika menggunakan parameter *legal drafting* atau teknik membuat undang-undang, maka:

1. Dasar alasan "menimbang" dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan dasar atau alasan politis. Alasan politis berkait erat dengan *doelmatigeheid* (tujuan) yang melahirkan pasal-pasal *vage norm* (norma samar) sehingga tercipta *diskresi* atau *fereries*, sedangkan dasar atau alasan "mengingat" merupakan dasar atau alasan hukum. Alasan hukum berkait erat dengan *wetmatigeheid* (sah menurut undang-undang) dan *rechtmatigeheid* (sah menurut hukum).

Dalam ilmu perundang-undangan, Politik itu mengikat karena ada dukungan sedangkan hukum itu mengikat karena ada norma-nya. Hukum kalau tidak punya norma dia tidak mempunyai daya mengikat dan daya berlaku. Norma yang ada, baik di alasan "Menimbang" dan alasan "Mengingat" dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 semuanya bersikap konkrit atau dalam ilmu perundang-undangan disebut dengan norma tertutup (*close norm*). Dalam ilmu, teknik, teori dan filsafat perundang-undangan, jika ditemukan norma tertutup, maka norma itu tidak dapat diinterpretasi dan ditafsir. Ilmu Interpretasi lebih banyak tunduk ke hukum-hukum logika, sedangkan ilmu tafsir lebih banyak tunduk ke hukum-hukum bahasa dan mantik;

2. Kosa kata yang dimuat dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 merupakan norma tertutup (*close norm*), bukan *vage norma* (norma samar). Artinya, pasal ini tidak boleh dilakukan penafsiran maupun interpretasi. Jika isi Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dikaitkan dengan ilmu *interpretasi* yang menggunakan

hukum-hukum logika, maka tidak ada logika apapun yang dapat dipakai untuk menghubungkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dengan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, baik itu logika boleh (boleh atau tidak boleh), logika bertingkat, logika proposisi dan *logika fazi*.

3. Karena antara isi muatan Pasal 10 ayat (3) dan isi muatan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak diselingi pasal atau ayat lagi, sehingga tidak ada norma penghubung antara Pasal 10 ayat (3) dengan Pasal 11, maka dalam *legal drafting* norma Pasal 10 dan norma Pasal 11 bukan norma berdiri sendiri, tetapi norma isi muatan Bab II Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 yaitu suatu rangkaian urut runtung norma mulai dari Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 yang saling isi mengisi.
4. Jika kosa kata Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 menggunakan ilmu *usul fiqih* (dalam Islam) dengan prinsip "*Layatimul wajib ilia bihi fahuwal wajibun*" artinya untuk mencapai suatu hal yang wajib menggunakan sarana yang tidak wajib, maka sarana yang tidak wajib itu menjadi wajib adanya, maka isi muatan Pasal 11 tersebut membutuhkan 2 illat, yaitu interval "waktu lima tahun" dan "sejak peresmian". Waktu lima tahun itu sudah dilalui (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 disahkan tanggal 4 Oktober 1999 sedangkan Bupati (Irianto Malinggong) mulai memindahkan dan berkantor sejak tahun 2007, sedangkan kosa kata "sejak peresmian" juga sudah dilalui, diresmikan tahun 2000;
5. Jika 4 (empat) alasan di atas dikaitkan dengan isi permohonan para Pemohon untuk membatalkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dengan berpatokan pada Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, maka tidak ada alasan bagi hakim konstitusi untuk mengabulkan permohonan para Pemohon 1 sampai dengan 12.

Adapun isi permohonan Pemohon 2 sampai dengan Pemohon 12 untuk membatalkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 dengan menggunakan Pasal 28D ayat (2) (Pemohon 2), Pasal 28 dan Pasal 28E (Pemohon 5, 6, 7 dan 8), serta Pasal 28I UUD 1945 (Pemohon 9, 10, 11

dan 12) kesemuanya tidak ada hak-hak konstitusional dari para Pemohon yang dirugikan, dengan uraian sebagai berikut:

1. Untuk Pemohon 2, 3 dan 4 yang menganggap bahwa dengan adanya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tidak ada jaminan kepastian hukum tentang ibukota kabupaten dan tidak menerima gaji selama 13 bulan dan tunjangan sebagai anggota DPRD. Menurut ahli, justru dengan adanya Pasal 10, ada kepastian hukum bahwa Banggai adalah kedudukan ibukota, sedangkan Pasal 11 memberi kepastian hukum lagi bahwa dalam jangka waktu lima tahun sejak peresmian Kabupaten Banggai, kedudukan ibukota harus dipindahkan ke Salakan. Dengan demikian Banggai itu adalah ibukota dengan batas waktu tertentu yaitu jangka waktu lima tahun sejak peresmian, sedangkan untuk seterusnya, Ibukota Banggai berkedudukan di Salakan.

Adapun anggota DPRD itu tidak menerima gaji dan tunjangannya, bukan berarti tidak dilindungi hak-hak asasinya berdasarkan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, sebab masalah gaji dan tunjangan bukan berkaitan dengan hak asasi, tetapi berkaitan dengan hak-hak warga negara, khususnya hak-hak kepegawaian dan tunjangan kepegawaian di DPRD sesuai dengan Peraturan Pemerintah penggajian di DPRD, yaitu PP Nomor 24 Tahun 2005 yang telah diubah beberapa kali. Dan alasan inipun tidak ada kaitannya dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, sebab isi muatan Pasal 11 tidak ada perintah untuk menghentikan gaji dan tunjangan anggota DPRD Banggai. Sebab utama anggota DPRD tidak menerima gaji karena tidak pernah berkantor dan bersidang di Ibukota Kabupaten Banggai, yaitu Salakan. Jikapun harus dibayarkan gaji dan tunjangannya selama 13 bulan dengan tidak pernah berkantor dan bersidang, akan melanggar peraturan sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP Nomor 15 Tahun 2004 tentang Sistem Penyusunan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Permendagri 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD;

2. Untuk isi permohonan Pemohon 5, 6, 7 dan 8 bahwa menganggap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 28 dan Pasal 28E UUD 1945, menurut ahli Pemohon 5, 6, 7 dan 8 dijatuhi hukuman pidana karena terbukti telah melakukan tindak pidana pada waktu melakukan demonstrasi, bukan dilanggar hak-hak konstitusionalnya seperti diamanatkan dalam pasal UUD 1945 tersebut;
3. Untuk isi permohonan Pemohon 10, 11 dan 12 bahwa menganggap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 28I UUD 1945, karena ahli waris dari korban kerusuhan tanggal 28 Februari 2007 dirugikan hak-hak konstitusionalnya, yaitu hak hidup. Menurut ahli, hak hidup dari ahli waris Pemohon 10, 11 dan 12 bukan dihilangkan oleh kehendak negara dan tidak direncanakan oleh para penegak hukum negara, dan bukan atas perintah amanat isi muatan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999, tetapi meninggalnya orang tua dan anak dari Pemohon 10, 11 dan 12 karena dampak adanya demonstrasi yang menurut aparat keamanan sudah menjurus pada anarkhi, yaitu menyegel dan menutup seluruh kantor dan keadaan sudah tidak terkendali karena banyaknya masa dengan jumlah aparat keamanan yang tidak seimbang, sehingga dilakukan penembakan dan mengenai keluarga Pemohon. Hal ini tidak ada kaitannya dengan hilangnya hak hidup dengan munculnya Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999.

[2.14] Menimbang bahwa Kepaniteran Mahkamah telah menerima Kesimpulan Bupati Banggai Kepulauan pada tanggal 10 April 2008, kesimpulan Pihak Terkait Sulaiman Husen, SE.,MH., tanggal 14 April 2008, serta kesimpulan Pemohon I dan Pemohon II tanggal 16 April 2008, yang selengkapnya ditunjuk dalam berkas permohonan;

[2.15] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam Berita Acara persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian Pasal 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 179, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3900, selanjutnya disebut UU 51/1999) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) akan mempertimbangkan tiga persoalan hukum sebagai berikut:

- a. Masalah kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. Masalah kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon;
- c. Masalah pokok permohonan, yaitu konstitusionalitas Pasal 11 UU 51/1999.

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah ialah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon ialah mengenai pengujian UU 51/1999 yang diundangkan pada tanggal 4 Oktober 1999 terhadap UUD 1945 yang berarti diundangkan sebelum Perubahan UUD 1945 tanggal 19 Oktober 1999. Namun, karena Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK) yang menjadi penghalang bagi pengujian undang-undang yang diundangkan sebelum Perubahan UUD 1945 oleh Mahkamah telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Nomor 066/PUU-II/2004, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah

mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- 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;

[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007 serta putusan-putusan selanjutnya, dalam pertimbangan hukumnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi;
- d. ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional Pemohon dengan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon terdiri dari dua kelompok, yaitu:

- a. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Banggai yang diwakili oleh Tomundo/Ketua Umum Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB), sebagai Pemohon I yang mendalilkan diri sebagai Pemohon Kesatuan Masyarakat Hukum Adat;
- b. Perorangan warga negara Indonesia sebanyak 11 (sebelas) orang (Pemohon nomor urut 1 sampai dengan Pemohon nomor urut 11), yang selanjutnya

disebut sebagai Pemohon II, mendalilkan diri sebagai Pemohon perorangan warga negara Indonesia;

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon I mendalilkan mempunyai hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu:

- a. hak penghormatan atas kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang masih hidup [Pasal 18B ayat (2)];
- b. hak atas kedudukan dan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan [Pasal 27 ayat (2)];
- c. hak memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif [Pasal 28C ayat (2)];
- d. hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif dan tekanan darimana pun termasuk oleh pemerintah [Pasal 28D ayat (1)];
- e. hak untuk mendapat kemudahan, kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai keadilan [Pasal 28H ayat (2)];
- f. hak penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional [Pasal 28I ayat (3)];
- g. hak menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara [Pasal 28J ayat (1)].

Menurut Pemohon I, hak-hak konstitusionalnya tersebut di atas dirugikan oleh berlakunya Pasal 11 UU 51/1999 yang berisi ketentuan mengenai pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan setelah jangka waktu lima tahun sejak berdirinya Kabupaten Banggai Kepulauan, karena Pemohon I kehilangan kesempatan dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya masyarakat adat Banggai, merasa diperlakukan diskriminatif, dan berakibat timbulnya perpecahan masyarakat Banggai Kepulauan antara yang pro Banggai dan yang pro Salakan;

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan alat-alat bukti yang diajukan oleh Pemohon, baik alat bukti tulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-28) maupun keterangan saksi dan ahli di persidangan, serta adanya sanggahan dari Pihak Terkait Sulaeman Husen, S.E., M.H. dan kawan-kawan, maka kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon I sebagai Pemohon kesatuan masyarakat hukum adat

yang menganggap telah dirugikan hak-hak konstitusionalnya oleh berlakunya Pasal 11 UU 51/1999, masih harus dibuktikan bersama pertimbangan mengenai Pokok Permohonan;

[3.10] Menimbang bahwa terhadap para Pemohon II perseorangan warga negara Indonesia, memang benar para Pemohon memiliki hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana yang mereka dalilkan, namun kerugian yang mereka derita sebagai akibat berlakunya Pasal 11 UU 51/1999 bukanlah kerugian hak konstitusional, melainkan kerugian hak finansial sebagai anggota DPRD yang menolak pindah ke Salakan dan kerugian sebagai akibat tindak pidana terkait penolakan mereka atas kepindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan. Dengan demikian, untuk para Pemohon perseorangan tidak cukup dipenuhi kerugian hak konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan oleh karena itu, para Pemohon II tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.11] Menimbang bahwa karena kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon I yakni sebagai kesatuan masyarakat hukum adat masih harus dipertimbangkan bersama pokok permohonan, maka Mahkamah akan mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan, yakni mengenai konstitusionalitas Pasal 11 UU 51/1999;

Pokok Permohonan

[3.12] Menimbang bahwa dalam pokok permohonannya, para Pemohon telah mengajukan permohonan pengujian Pasal 11 UU 51/1999 yang berbunyi, “*Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun sejak peresmian Kabupaten Banggai Kepulauan, kedudukan Ibukota dipindahkan ke Salakan*”. Menurut para Pemohon, pasal *a quo*, baik secara formil maupun secara materiil bertentangan dengan UUD 1945, dengan dalil-dalil sebagai berikut:

[3.12.1] Alasan pengujian formil:

- a. Prosedur penyusunan, pembentukan, dan pengaturan materi muatan Pasal 11 UU 51/1999 tidak patut dan tidak lazim, serta tidak berdasarkan pada aspek kajian kesatuan sosial budaya, aspek kesiapan sumber daya manusia (SDM) dan aspek kemampuan ekonomi, juga telah mengesampingkan dasar kajian naskah akademik yang memberikan dasar pertimbangan ilmiah dan

pertimbangan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang disepakati bersama pemerintah daerah (Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai) dan masyarakat adat Banggai di Kabupaten Banggai Kepulauan;

- b. Substansi pengaturan muatan, khususnya perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan, diwarnai kebohongan publik, karena tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, terutama masyarakat Banggai dan usul Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai bersama DPRD Banggai;
- c. Peruntukan Ibukota Banggai Kepulauan yang berkedudukan di Salakan adalah bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, di mana DPR dalam kekuasaannya membentuk undang-undang terikat oleh ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR, sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 03A/DPR-RI/2001-2002 sebagai pelaksanaan Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999. Pada saat persetujuan RUU Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan, telah dipaksakan adanya pasal yang mengatur perpindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan. Hal tersebut, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 192 dan Pasal 193 Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Berdasarkan alasan pengujian formil tersebut, menurut para Pemohon Pasal 11 undang-undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

[3.12.2] Alasan pengujian materiil:

- a. Ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 dilakukan tanpa melalui proses konsultasi khususnya dengan masyarakat adat Banggai dan tidak sesuai dengan aspirasi yang direpresentasikan oleh DPRD Kabupaten Banggai sebagai Kabupaten Induk pengusul pemekaran;
- b. Ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh lembaga tertinggi masyarakat adat Banggai, **Basalo Sangkap**, tertanggal 5 Agustus 1999 Nomor 03/BS/VIII/1999 bahwa, menurut para Pemohon, “pemekaran wilayah Kabupaten Banggai Kepulauan [sic!]

- menjadi Kabupaten Banggai Kepulauan dengan ibukota di Banggai (*vide* Permohonan Pemohon halaman 19);
- c. Ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 lebih berorientasi sebagai strategi politik praktis dan tidak memperkuat integritas serta tidak mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya melalui akselerasi perkembangan pembangunan secara berkeadilan;
 - d. Ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 tidak memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, dan kemampuan ekonomi berdasarkan hasil rapat dengan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) bersama Pemerintah Daerah Banggai pada tanggal 4 Juni 1999, yaitu “Penentuan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan diserahkan kepada DPRD Kabupaten Banggai”. Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan yang dalam diktum ketiganya menyatakan bahwa “Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Banggai Kepulauan berkedudukan di Kota Banggai”;
 - e. Ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak menghormati masyarakat adat dan hukum adat, sehingga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945;

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan alasan pengujian formil dan alasan pengujian materiil tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar menyatakan bahwa pembentukan Pasal 11 UU 51/1999 tidak memenuhi ketentuan undang-undang yang berdasarkan UUD 1945 dan materinya bertentangan dengan UUD 1945, sehingga juga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

[3.14] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat-alat bukti tulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-28) yang telah disahkan di persidangan dan juga menghadirkan ahli dan saksi yang telah memberikan keterangan di bawah sumpah. Keterangan ahli dan saksi selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara, pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

[3.14.1] Ahli dari Pemohon, Haliadi, S.S., M.Hum. (Ahli Sejarah Kebudayaan Masyarakat-masyarakat Sulawesi Tengah, Dosen Sejarah Universitas Tadulako Palu):

- a. Menurut ahli, dari perspektif sejarah, kerugian hak konstitusional para Pemohon karena adanya Pasal 11 UU 51/1999 adalah bergesernya Banggai sebagai pusat peradaban dan kebudayaan menjadi hanya “*situs*” belaka, padahal Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*”. Jadi, munculnya Pasal 11 UU 51/1999 merupakan indikasi perlakuan tidak mengakui dan tidak menghormati masyarakat hukum adat Banggai;
- b. Dari aspek sosio-kultural, ahli berpendapat bahwa ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 telah menimbulkan kerugian secara material dan moral Dewan Hadat Banggai Kepulauan, sebagai berikut:
 - i. Kerugian secara material:
 - 1) Tidak diadakannya Festival Budaya selama dua tahun terakhir;
 - 2) Tidak diperhatikannya lagi pelaksanaan *adat mabangun tunggul* atau adat penaikan bendera selama 3, 5, 7, dan 9 tahun di tempat yang ditentukan atau di rumah keramat;
 - 3) Biaya dan sumbangan masyarakat dalam prosesi adat guna mendukung pemekaran;
 - 4) Tidak diperhatikannya lagi pemeliharaan kembali tempat-tempat prosesi adat, seperti istana, rumah keramat, Banggai Lalongo, dan lain-lain sejak ibukota dipindahkan ke Salakan;
 - ii. Kerugian secara moril:
 - 1) Pemerintah tidak lagi memperhatikan semboyan “*Adat besendi Syara, Syara bersendi Adat*” [*sic!*] (*vide* keterangan ahli halaman 9) dan sebaliknya Dewan Hadat juga mengabaikan pemerintahan resmi;

- 2) Sejarah dan adat istiadat “Kebanggaan” atau tradisi “*Tano Bolukan*” tidak lagi mendapat pengakuan resmi sebagai satu-satunya sumber falsafah hidup dan sumber etos kerja masyarakat Banggai;
- 3) Perbedaan nama-nama pulau dan perbedaan suku yang ada di Banggai yang selama ini disatukan dengan istilah “*Tano Bokuno*” atau “*Tano Tumbuno*” yang berarti yang empunya tanah bagi semua masyarakat Banggai telah rusak akibat terbunuhnya empat orang dalam tragedi 2007 terkait dengan penolakan pemindahan ibukota ke Salakan;
- 4) Tidak diperhatikannya lagi struktur kerajaan sebagai manifestasi struktur pemikiran masyarakat Banggai, seperti *Basalo Sangkap*, dan lain-lain;

[3.14.2] Ahli dari Pemohon, Prof. Dr. H.A. Muin Fahmal, S.H., M.H.(Ahli Hukum Tata Negara Universitas Muslim Indonesia, Makassar):

- a. Menurut ahli, ada konflik norma antara Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 UU 51/1999, maka dalam hal ini berdasarkan asas preferensi, Pasal 10 ayat (3) harus dimenangkan terhadap Pasal 11. Sebab, dalam pandangan ahli, Pasal 10 ayat (3) UU 51/1999 merupakan *lex specialis* yang tidak dapat dinegasi oleh Pasal 11 UU 51/1999 yang oleh ahli dipandang sebagai *lex generalis*, meskipun Pasal 11 hadir lebih kemudian daripada Pasal 10 ayat (3). Tambahan pula, bunyi Pasal 10 ayat (3) UU 51/1999 sudah jelas dan tegas menyatakan bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah Banggai, sehingga ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 tidak dibutuhkan;
- b. Dalam pandangan ahli, keberadaan dan pelaksanaan materi Pasal 11 UU 51/1999 yang dipaksakan oleh Pemerintah melanggar jaminan pengakuan dan penghormatan hak-hak tradisional masyarakat adat Banggai dan berarti melanggar Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945;

[3.15] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan dari Gubernur Sulawesi Tengah yang selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara, pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bahwa implementasi UU 51/1999 meskipun telah diupayakan secara maksimal, namun ternyata masih terdapat sisa-sisa kemelut masalah ibukota yang rumit

dan kompleks yang antara lain disebabkan adanya konflik horizontal di Kabupaten Poso;

- b. Bahwa secara faktual, dibandingkan dengan kasus pemindahan Ibukota Kabupaten Morowali, pemindahan Ibukota Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan cenderung tidak seintensif di Kabupaten Morowali;
- c. Masalah pemindahan dan pempungsian Ibukota Banggai Kepulauan berkembang dan menjadi semakin mengemuka setelah proses Pilkada dan telah terjadi perubahan peta politik kepemimpinan daerah yang berpengaruh besar kepada kondisi sosial masyarakat. Dengan pemindahan pusat pemerintahan dari Banggai ke Salakan telah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat yang pada puncaknya terjadi *chaos* yang mengawali demonstrasi, sehingga menimbulkan korban jiwa meninggal dunia dan luka-luka;
- d. Bahwa akan tetapi, dengan upaya keras dan sinergis antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten dengan tetap berpegang pada dasar hukum dan prosedur yang benar situasinya sekarang sudah kondusif;

[3.16] Menimbang bahwa Mahkamah dalam Sidang Pleno tanggal 18 Maret 2008 telah mendengarkan keterangan Bupati Banggai, DPRD Kabupaten Banggai, Bupati Banggai Kepulauan, dan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, keterangan mana selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara, pada pokoknya adalah sebagai berikut:

[3.16.1] Keterangan Bupati Banggai

Bupati Banggai yang diwakili oleh H. Ismail Muid, S.H., M.Si, Sekretaris Daerah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa Kabupaten Banggai Kepulauan merupakan pemekaran dari Kabupaten Banggai yang diperjuangkan sejak tahun 1964 sesuai dengan aspirasi masyarakat yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh Bupati/Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten/Dati II Banggai, serta Gubernur/Kepala Daerah Provinsi/Dati I Sulawesi Tengah yang akhirnya melahirkan UU 51/1999;
- Bahwa mengenai masalah Ibukota Banggai Kepulauan, memang berdasarkan analisis Badan Litbang Depdagri telah menyimpulkan bahwa dari bobot

penilaian Banggai memperoleh nilai 0,55, sedangkan Salakan memperoleh bobot nilai 0,45, sehingga kemudian direkomendasikan bahwa ada dua calon ibukota, yaitu Banggai dan Salakan dengan lokasi terbaik adalah Banggai. Selanjutnya dalam penetapan ibukota ini bukan merupakan wewenang Pemerintah Dati II/Kabupaten Banggai, melainkan diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat;

[3.16.2] Keterangan DPRD Kabupaten Banggai

DPRD Kabupaten Banggai dalam keterangan yang disampaikan oleh Drs. H. Basri Sono, MM, Wakil Ketua, menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa setelah lahirnya UU 51/1999, DPRD Kabupaten Banggai menganggap tugas dan fungsinya telah selesai;
- Bahwa mengenai Lembaga Adat Banggai yang disinggung oleh para Pemohon, DPRD Banggai bersama Bupati telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat Banggai, yang isinya mencakup tiga etnis yang ada di Banggai Laut dan Banggai yaitu etnis Banggai, etnis Marantak, dan etnis Saluan yang dikenal dengan istilah Babasal, Banggai, Malantak, dan Saluan;

[3.16.3] Keterangan Bupati Banggai Kepulauan

Bupati Banggai Kepulauan Drs. H. Irianto Malingong, MM., menerangkan sebagai berikut:

- Bahwa sejak berdirinya Kabupaten Banggai Kepulauan berdasarkan UU 51/1999, Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan tidak pernah menghentikan kegiatan pengembangan budaya dan adat istiadat yang selalu direspons lewat APBD dari tahun ke tahun;
- Bahwa sejak pemfungsian Salakan sebagai ibukota sesuai ketentuan Pasal 11 UU 51/1999, Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan tidak menghentikan semua bentuk-bentuk kebudayaan dan adat istiadat, bahkan tetap eksis sebagai mitra Pemerintah Daerah dalam menyikapi semua program daerah. Pada saat ini Pemerintah Daerah bersama DPRD sudah membentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagai satuan kerja yang berwenang menangani dan membina kebudayaan, adat istiadat, dan pariwisata;

- Bahwa terjadinya peristiwa tanggal 28 Februari 2007 yakni berupa penyerangan Mapolsek Banggai yang berakibat bentrokan antara masyarakat dan aparat, sehingga menimbulkan korban meninggal dan luka-luka beberapa anggota masyarakat Banggai Kepulauan, adalah di luar kekuasaan Pemerintah Daerah, melainkan akibat adanya provokasi segelintir orang sebagaimana terungkap dalam putusan pidana Pengadilan Negeri Luwuk;
- Bahwa Bupati, DPRD, dan jajaran Muspida Kabupaten Banggai Kepulauan tidak pernah mengeluarkan keputusan atau peraturan yang melarang kegiatan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat bagi warga masyarakat, bahkan kini telah tumbuh ormas-ormas dan LSM-LSM yang tidak terdaftar di badan Kesbanglinmas Kabupaten Banggai Kepulauan, tetapi tidak dilarang;
- Bahwa Pemerintah Daerah bersama DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan telah melakukan upaya pemekaran Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi dua kabupaten sebagai solusi terbaik atas sengketa ibukota tersebut. Upaya pemekaran ini telah disetujui sebagai usul inisiatif DPR dalam Sidang Paripurna tanggal 22 Januari 2008;
- Bahwa pemfungsian Salakan sebagai Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan sebagaimana ketentuan Pasal 11 UU 51/1999 dilaksanakan sesuai dengan surat-surat Gubernur Sulawesi Tengah dan Menteri Dalam Negeri. Apabila Bupati tidak melaksanakan Pasal 11 UU 51/1999 dan surat-surat Gubernur dan Mendagri, berarti Bupati melanggar undang-undang. Saat ini telah dibangun sarana dan prasarana yang terkait dengan pemfungsian Salakan menjadi Ibukota Banggai Kepulauan dengan biaya dari Pemerintah Pusat;

[3.16.4] Keterangan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan:

DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan melalui Wakil Ketuaanya Sulaeman Husen, S.H., MH, menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa pada dasarnya keterangan DPRD sama dengan keterangan Bupati, dengan tambahan mengenai hal-hal yang terkait dengan Pemohon II, III, dan IV, yakni beberapa orang anggota DPRD yang menjadi Pemohon;
- Bahwa Pimpinan DPRD tidak pernah memerintahkan kepada bendahara atau Kepala Sekretariat DPRD untuk tidak membayarkan hak-hak keuangan para Pemohon dari anggota DPRD *a quo*;

- Bahwa para anggota DPRD yang menjadi Pemohon dalam perkara ini tidak menerima gaji, tunjangan, dan hak-hak lainnya disebabkan karena mereka tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka sebagai anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, termasuk tidak mengikuti sidang-sidang DPRD sejak Desember 2006 hingga saat ini;

[3.17] Menimbang bahwa sejumlah anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan dan beberapa warga Banggai Kepulauan menjadi Pihak Terkait dalam perkara *a quo* dan melalui kuasa hukumnya telah memberi keterangan pada persidangan Mahkamah tanggal 18 Maret 2008 sebagai berikut:

- Bahwa ketenteraman kami sebagai Pihak Terkait dan situasi kondusif di Banggai Kepulauan merasa terusik kembali dengan adanya permohonan pengujian UU 51/1999. Meskipun hal itu memang menjadi hak para Pemohon sebagai warga negara, namun sangat ironis justru karena saat ini sedang diproses di DPR usul pemekaran Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi dua kabupaten yang diharapkan menjadi solusi pertikaian tentang pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
- Bahwa pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan telah memenuhi syarat dan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni adanya rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten Induk dan DPRD Kabupaten Induk, yakni Kabupaten Banggai. Bahwa baik Banggai maupun Salakan keduanya sama-sama direkomendasikan sebagai calon Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan;
- Bahwa para pihak terkait juga mempersoalkan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, yang menurut Pihak Terkait para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 11 UU 51/1999, karena tidak ada kerugian hak konstitusionalnya;

[3.18] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, Pihak Terkait mengajukan alat bukti tulis (Bukti PT - 1 sampai dengan Bukti PT - 26) dan mengajukan ahli yang didengar keterangannya di bawah sumpah pada Sidang Pleno tanggal 8 April 2008, yakni Dr. H. Abdul Rasyid Thalib, S.H., M.Hum yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa wewenang Mahkamah adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945, bukan menguji norma undang-undang yang satu dengan norma undang-undang yang lainnya atau menguji norma yang tercantum dalam suatu pasal undang-undang dengan norma dalam pasal lain dari undang-undang yang sama;
- Bahwa Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 UU 51/1999 telah jelas adalah norma konkret yang merupakan norma tertutup (*closed norm*) yang seharusnya pengujiannya tidak lewat *judicial review* di Mahkamah, namun lewat *legislative review* di DPR;

[3.19] Menimbang bahwa baik para Pemohon maupun pihak-pihak yang terkait dengan permohonan *a quo* telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

[3.20] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah memberikan keterangan tertulis yang selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

- Bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 11 UU 51/1999, baik pengujian formil maupun pengujian materiil, karena tidak cukup bukti adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 11 UU 51/1999. Para Pemohon masih dengan leluasa menjalankan aktivitasnya dan Pemerintah Daerah tetap mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya;
- Bahwa pembentukan UU 51/1999 sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku yang ditentukan oleh UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Ketentuan mengenai Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 UU 51/1999 merupakan kesepakatan antara DPR dan Pemerintah berdasarkan hasil aspirasi masyarakat yang diajukan ke Pemerintah dan DPR;
- Bahwa sebenarnya dari ketentuan Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 UU 51/1999 sejak semula memang sudah dikandung maksud bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dengan berbagai pertimbangan strategis adalah Salakan, hanya saja perlu diberi waktu persiapan 5 (lima) tahun untuk mempersiapkannya, sehingga Banggai ditentukan sebagai ibukota sementara;

- Bahwa DPR minta kepada Mahkamah agar permohonan para Pemohon ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

[3.21] Menimbang bahwa Pemerintah telah memberikan keterangan tertulis yang selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- Pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak tegas (*obscuurlibels*), utamanya dalam mendalilkan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul atas keberlakuan Pasal 11 UU 51/1999, karena para Pemohon hanya mendalilkan bahwa keberlakuan ketentuan *a quo* tidak menghormati aspirasi masyarakat hukum adat dan menyebabkan kehilangan kesempatan untuk memajukan kebudayaan masyarakat adat, serta terdapatnya potensi perpecahan antar masyarakat;
- Menurut Pemerintah, jika terdapat disharmoni antara peraturan perundang-undangan yang setara sebagaimana didalilkan para Pemohon, hal tersebut merupakan kewenangan pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) untuk mengubah atau menggantinya melalui mekanisme *legislative review*, bukan melalui *judicial review*. Apabila terjadi ekses dalam implementasi suatu undang-undang, hal tersebut tidak terkait dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan undang-undang *a quo*;
- Pemerintah juga tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon yang menyatakan proses pembahasan dan pembentukan UU 51/1999 (*formele toetsingsrecht*) bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya, karena tidak mengikutsertakan dan memperhatikan aspirasi masyarakat adat. Menurut Pemerintah, untuk menentukan kriteria yang dipakai guna menilai konstitusionalitas pengujian formil suatu undang-undang adalah sejauh mana ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate institution*) dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Dalam hal ini, prosedur dan proses pembentukan UU 51/1999 sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- Menurut Pemerintah, para Pemohon tidak mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagai akibat berlakunya Pasal 11 UU 51/1999 dan ketentuan *a quo* juga tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Mahkamah harus menyatakan permohonan tidak dapat diterima atau ditolak seluruhnya, baik permohonan formil maupun materiil;

Pendapat Mahkamah

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil para Pemohon beserta alat bukti tulis dan keterangan ahli yang diajukan, keterangan Gubernur Sulawesi Tengah, keterangan Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai, keterangan Bupati dan DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, dan keterangan Pihak Terkait beserta alat bukti tertulis dan keterangan ahli yang diajukan, Keterangan tertulis DPR dan Pemerintah, serta kesimpulan masing-masing pihak, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- a. Bahwa UUD 1945 memang mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, namun harus memenuhi empat syarat, yaitu sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan diatur dalam undang-undang [*vide* Pasal 18B ayat (2) UUD 1945]. Kemudian Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga menegaskan bahwa "*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras perkembangan zaman dan peradaban*";
- b. Bahwa Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 telah menentukan tolok ukur adanya kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 51 ayat (1) huruf b UU MK, sebagai berikut:
 - 1) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang bersangkutan secara *de facto* masih ada dan/atau hidup (*actual existence*), apabila setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur:
 - a) ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
 - b) ada pranata pemerintahan adat;
 - c) ada harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;

- d) ada perangkat norma hukum adat; dan
 - e) khusus bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur wilayah hukum adat tertentu;
- 2) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dimaksud sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
- a) keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain, maupun dalam peraturan daerah;
 - b) substansi hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia;
- 3) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dianggap sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila tidak mengganggu eksistensi NKRI sebagai satu kesatuan politik dan kesatuan hukum, yaitu: (i) keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI; dan (ii) substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Bahwa dalam kaitannya dengan permohonan *a quo*, dari keterangan para pihak dan alat-alat bukti yang diajukan oleh Pemohon I yang mendalilkan diri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, menunjukkan adanya fakta hukum bahwa kesatuan masyarakat hukum adat Banggai *prima facie* memenuhi ketentuan sebagaimana diuraikan dalam butir b tersebut di atas. Namun, dalam persidangan terungkap bahwa ada penolakan oleh Pihak Terkait Langsung mengenai kapasitas Pemohon I mewakili kesatuan masyarakat hukum adat Banggai dan masalah hak konstitusional yang dirugikan sebagai akibat berlakunya Pasal 11 UU 51/1999. Sanggahan atau penolakan Pihak Terkait tersebut tidak dibantah oleh Pemohon I. Sehingga, masih belum cukup bukti yang sah dan meyakinkan bahwa Pemohon I yang mendalilkan diri mewakili kesatuan masyarakat hukum adat Banggai memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf b UU

MK *juncto* pendapat Mahkamah mengenai tolok ukur adanya kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana tersebut dalam paragraf [3.22] huruf b di atas;

- d. Bahwa meskipun demikian, terlepas dari persoalan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, mengenai Pokok Permohonan para Pemohon, Mahkamah berpendapat:
- 1) bahwa pemekaran suatu daerah memang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun selain harus sesuai dengan syarat dan mekanisme yang ada, pemekaran daerah hendaknya jangan sampai justru menimbulkan masalah-masalah baru, misalnya terjadinya konflik-konflik sosial, baik vertikal maupun horizontal;
 - 2) bahwa antara pengakuan dan penghormatan suatu kesatuan masyarakat hukum adat dan dilaksanakannya suatu pemekaran daerah tidak ada hubungan yang *linier*, karena dalam kenyataannya budaya dan adat istiadat suatu kesatuan masyarakat hukum adat dapat tersebar di berbagai daerah terlepas dari batas-batas administrasi pemerintahan yang ada atau timbul sebagai akibat dari suatu pemekaran, apalagi hanya akibat pemindahan suatu ibukota;
 - 3) bahwa terkait dengan permohonan *a quo*, berdasarkan alat-alat bukti dan keterangan-keterangan dari pihak-pihak dalam persidangan, sebenarnya sebelum pemekaran, budaya dan adat istiadat Banggai juga tidak terusik tatkala Ibukota Kabupaten Banggai ada di Luwuk, sehingga tidak cukup signifikan untuk menyatakan bahwa letak suatu ibukota pemerintahan mempengaruhi ada atau tidaknya pengakuan dan penghormatan terhadap suatu kesatuan masyarakat hukum adat, atau menyebabkan suatu budaya atau adat istiadat suatu masyarakat menjadi terpinggirkan;
 - 4) bahwa dari alat-alat bukti yang diajukan dan keterangan berbagai pihak di persidangan, proses pembentukan Kabupaten Banggai Kepulauan melalui UU 51/1999 sudah sesuai dengan syarat dan mekanisme yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa adanya nama “Banggai” dan “Salakan” sebagai calon Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan memang sudah sejak semula direkomendasikan, sehingga ketika pembentuk undang-undang menentukan dalam Pasal 10 ayat (3) UU

51/1999 bahwa Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan adalah Banggai dan kemudian Pasal 11 UU 51/1999 menentukan bahwa setelah lima tahun ibukota dipindahkan ke Salakan, bukanlah suatu tindakan yang inkonstitusional, meskipun penentuan ibukota tersebut menimbulkan kontroversi tersendiri;

- 5) bahwa pemindahan suatu ibukota atau pusat pemerintahan adalah hal yang biasa dalam kehidupan kenegaraan, termasuk di berbagai negara, bahkan ibukota negara sekalipun. Apabila suatu saat pemerintah daerah dan masyarakat Banggai Kepulauan ingin mengubah lagi Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Salakan kembali ke Banggai atau entah ke mana lagi, hal itu dapat dilakukan setelah melalui prosedur atau mekanisme yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 6) bahwa lagi pula pada saat ini konflik yang terjadi akibat pemindahan Ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Salakan secara bertahap telah dapat diselesaikan, termasuk adanya upaya pemekaran lebih lanjut Kabupaten Banggai Kepulauan menjadi dua kabupaten;
- 7) bahwa dengan demikian, semua argumentasi para Pemohon bahwa pembentukan dan materi muatan Pasal 11 UU 51/1999 bertentangan dengan UUD 1945, tidak perlu dipertimbangkan lebih lanjut;

4. KONKLUSI

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan:

[4.1] Bahwa para Pemohon tidak dapat membuktikan baik kapasitasnya untuk secara sah mewakili kesatuan masyarakat hukum adat dalam permohonan *a quo* maupun kerugian hak konstitusionalnya sebagai akibat berlakunya UU 51/1999.

[4.2] Bahwa dengan demikian para Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf b UU MK, sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

5. AMAR PUTUSAN

Dengan mengingat Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

MENGADILI:

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Kamis, 12 Juni 2008, yang diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari ini, Kamis, 19 Juni 2008, oleh tujuh Hakim Konstitusi, yakni Jimly Asshiddiqie sebagai Ketua merangkap Anggota, H. Harjono, H. Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, Soedarsono, H. Moh. Mahfud MD., dan H. M. Arsyad Sanusi masing-masing sebagai Anggota dengan dibantu oleh Eddy Purwanto sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh para Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Gubernur Sulawesi Tengah atau yang mewakili, Bupati Kabupaten Banggai atau yang mewakili, Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan, serta Pihak Terkait lainnya/Kuasanya.

KETUA,

ttd.

Jimly Asshiddiqie

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

H. Harjono

ttd.

ttd.

**H. Abdul Mukthie Fadjar
ttd.**

Soedarsono

Maruarar Siahaan

ttd.

H. Moh. Mahfud. M.D

ttd.

H.M. Arsyad Sanusi

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Eddy Purwanto