



Constitutional Legality of Administrative Island Transfers by Indonesia's Minister of Home Affairs from a Constitutional Law Perspective

Legalitas Pemindahan Administratif Pulau oleh Mendagri dalam Perspektif Hukum Konstitusi

Mirza Sahputra ¹, Yuriy Vitaliyovych Garust ²

¹ Lembaga Administrasi Negara, Indonesia

² Doctor of Law, Associate Professor, Sumy State University, Sumy, Ukraine

Article Info

Corresponding Author:

Mirza Sahputra

✉ mirzasahputralaw@gmail.com

Article History

Received: 15-06-2025

Revised: 07-07-2025

Accepted: 08-07-2025

Published: 08-07-2025

Keywords: administrative legality; ministerial authority; regional autonomy; territorial boundaries

Kata kunci: batas wilayah; kewenangan menteri; legalitas administratif; otonomi daerah

Abstract

This study examines the legality of Minister of Home Affairs Decree No. 300.2.2-2138 of 2025, which administratively transferred four islands from Aceh Singkil Regency (Aceh Province) to Central Tapanuli Regency (North Sumatra Province). The research focuses on assessing the decree's compliance with key principles of administrative law, particularly legality, normative hierarchy, and administrative justice in territorial governance. Employing a normative approach and document analysis method, the study finds that the ministerial decision potentially exceeds administrative authority, as it was not based on a statutory revision or government regulation and lacked consultation with affected local governments and communities. These findings highlight the urgent need to strengthen legal oversight over strategic administrative acts to safeguard regional autonomy and jurisdictional certainty. The study recommends judicial review through the Administrative Court and calls for a comprehensive reform of inter-agency coordination mechanisms in resolving inter-provincial boundary disputes.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis legalitas Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 yang memindahkan empat pulau dari Kabupaten Aceh Singkil ke Kabupaten Tapanuli Tengah. Fokus utama ditujukan pada kesesuaian keputusan tersebut dengan prinsip legalitas, hierarki norma, dan keadilan administratif dalam konteks tata kelola kewenangan teritorial. Dengan pendekatan normatif dan metode studi dokumen, penelitian menemukan bahwa keputusan tersebut berpotensi melampaui batas kewenangan karena tidak didasarkan pada revisi undang-undang atau peraturan pemerintah, serta mengabaikan partisipasi daerah dan masyarakat terdampak. Temuan ini menunjukkan urgensi penguatan mekanisme kontrol hukum terhadap tindakan administratif strategis guna menjaga otonomi daerah dan kepastian yurisdiksi. Rekomendasi utama mencakup pengujian melalui PTUN serta reformulasi koordinasi antarlembaga dalam penyelesaian konflik batas wilayah antarprovinsi.

 <https://doi.org/10.62193/da1vv553>



A. PENDAHULUAN

Penetapan batas wilayah suatu negara bukanlah sekadar persoalan teknokratis yang bersifat administratif, melainkan merupakan fondasi penting dalam pembentukan sistem pemerintahan yang berkeadilan.¹ Dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, batas antarprovinsi tidak hanya berfungsi sebagai garis demarkasi administratif, tetapi juga memuat dimensi simbolik dan struktural yang merepresentasikan relasi antara pemerintah pusat dan daerah.² Batas wilayah mencerminkan distribusi kewenangan, kerangka pelayanan publik, hingga pengakuan atas identitas kolektif masyarakat lokal yang terintegrasi dalam struktur negara. Ketika suatu perubahan wilayah dilakukan secara sepihak atau tanpa landasan hukum yang memadai, muncul kekhawatiran akan erosi legitimasi negara di mata publik.³ Sebab, meskipun tampak sebagai tindakan administratif, pemindahan batas wilayah berdampak langsung terhadap mekanisme alokasi anggaran, struktur pemerintahan daerah, hingga hak-hak warga yang terdampak secara teritorial.

Kajian mengenai batas wilayah dan kewenangan administratif menteri dalam konteks negara kesatuan semakin relevan ketika diplot dalam praktik penataan spasial pemerintah pusat.⁴ Misalnya, Sugiarti dalam *Journal of ASEAN Studies* mengungkap bagaimana relasi negara lokal di perbatasan Indonesia Timor Leste mencerminkan ketegangan konstitusional akibat lemahnya partisipasi komunitas lokal dalam proses batas wilayah.⁵ Selanjutnya, Sunyowati menyoroti mekanisme regulasi batas laut provinsi, dan menguji seberapa jauh penerapan Peraturan Mendagri menyesuaikan realitas sosial-ekologis masyarakat pesisir.⁶ Namun demikian, kedua studi tersebut belum secara eksplisit membahas legalitas tindakan administratif pusat yang menetapkan perubahan batas antarprovinsi tanpa dukungan revisi peraturan yang lebih

¹ John Agnew, *Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap* (Bloomsbury Publishing PLC, 2017), 36.

² Alexander Somek, *The Legal Relation: Legal Theory after Legal Positivism* (Cambridge University Press, 2017), 18.

³ Martin Loughlin, *Foundations of Public Law* (OUP Oxford, 2010), 54.

⁴ Paul P. Craig, "Natural Justice in English Administrative Law: Continuity and Change from the 17th Century," SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 7 Maret 2022), 15, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4051341>.

⁵ Eni Sugiarti dkk., "Contesting Sovereignty: The State-Indigenous Relations at the Indonesia - Timor-Leste Borderlands," *JAS (Journal of ASEAN Studies)* 12, no. 2 (29 April 2024): 441, <https://doi.org/10.21512/jas.v12i2.11467>.

⁶ Dina Sunyowati dkk., "Indonesia-Timor Leste Maritime Boundaries on Exclusive Economic Zone: Equitable Principle," *Lex Scientia Law Review* 7, no. 1 (31 Mei 2023): 352, <https://doi.org/10.15294/lesrev.v7i1.66126>.

tinggi.⁷ Artikel ini mengisi celah tersebut dengan menyoroti bahwa langkah yang tampak administratif itu bisa jadi melampaui kekuasaan formal *ultra vires* dan berpotensi melanggar prinsip konstitusionalitas serta menuntut evaluasi normatif yang kritis terhadap otoritas kementerian dalam negara hukum.⁸

Perubahan batas wilayah antarprovinsi melalui keputusan administratif tanpa dukungan regulasi formal menimbulkan persoalan serius dalam sistem hukum nasional. Dalam kerangka negara hukum, setiap tindakan pemerintah semestinya berpijak pada norma tertulis yang sah, bukan sekadar praktik administratif.⁹ Ketika prosedur hukum diabaikan, muncul kekhawatiran akan terbentuknya preseden yang melemahkan konsistensi norma hukum dan ketertiban sistem pemerintahan. Hal ini menjadi semakin krusial ketika perubahan tersebut menyentuh wilayah yang memiliki sensitivitas identitas politik dan kultural, seperti yang tergambar dalam kasus pemindahan empat pulau dari Provinsi Aceh ke Sumatera Utara. Pemindahan ini memunculkan pertanyaan konstitusional, terutama karena berlangsung tanpa pelibatan representasi legislatif daerah maupun partisipasi publik yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut.¹⁰

Keputusan administratif yang menyangkut perubahan batas antarprovinsi harus tunduk pada prinsip legalitas dan akuntabilitas publik. Dalam kasus pemindahan empat pulau dari Aceh ke Sumatera Utara melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025, muncul tiga persoalan hukum utama. Pertama, apakah keputusan tersebut memiliki dasar hukum yang sah sesuai hukum administrasi negara. Kedua, apakah kewenangan administratif seorang menteri mencukupi untuk menetapkan perubahan batas provinsi yang secara normatif merupakan domain undang-undang.¹¹ Ketiga, bagaimana dampaknya terhadap prinsip otonomi daerah dan hak konstitusional masyarakat atas wilayahnya. Ketiga isu ini menggambarkan pentingnya pembatasan diskresi administratif agar tidak menyalahi tatanan konstitusional.

⁷ David Dyzenhaus, "The Rule of (Administrative) Law in International Law," *Law and Contemporary Problems* 68, no. 3/4 (2005): 138.

⁸ B. Guy Peters dan B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, 7 ed. (New York: Routledge, 2018), 176, <https://doi.org/10.4324/9781315813653>.

⁹ Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (OUP Oxford, 2004), 82.

¹⁰ David Storey, *Territories: The Claiming of Space*, 3 ed. (London: Routledge, 2024), 54, <https://doi.org/10.4324/9781003501794>

¹¹ Kristen Rundle, "Revisiting the Rule of Law," *Elements in Philosophy of Law*, Desember 2022, 73, <https://doi.org/10.1017/9781009000512>; Mark Tushnet, "Taking the Constitution Away from the Courts," dalam *Taking the Constitution Away from the Courts* (Princeton University Press, 2000), 91, <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9781400822973/html>.

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-yuridis untuk menelaah apakah Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pemindahan empat pulau telah sesuai dengan prinsip legalitas dan struktur norma dalam sistem hukum Indonesia.¹² Analisis dilakukan melalui studi terhadap dokumen hukum, termasuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pembentukan Provinsi, dan regulasi teknis kewilayahan. Penelitian juga menerapkan interpretasi sistematis dan historis guna menguji rasionalitas serta kedudukan hukum keputusan administratif tersebut dalam kerangka negara hukum.¹³

Penelitian ini bertujuan untuk menilai legalitas Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 dalam kerangka prinsip hukum administrasi negara, khususnya asas legalitas dan hierarki norma. Selain itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji kedudukan hukum keputusan menteri dalam penetapan batas wilayah antarprovinsi yang secara normatif tunduk pada kewenangan legislasi. Tujuan lainnya adalah mengevaluasi dampak keputusan tersebut terhadap prinsip otonomi daerah dan hak masyarakat atas wilayahnya.¹⁴ Dengan merujuk pada ketiga persoalan hukum tersebut, kajian ini diharapkan dapat memberikan batas normatif bagi tindakan administratif dalam isu kewilayahan, serta mendorong koreksi kelembagaan yang sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kewenangan Penetapan Batas Wilayah di Indonesia

Penetapan batas wilayah antarprovinsi dalam sistem hukum Indonesia bukan sebatas tindakan administratif trivial, melainkan proses konstitusional yang diatur Pasal 18 UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan batas wilayah tidak dapat dilakukan melalui keputusan teknis semata, melainkan harus melalui legislasi formal. Hal ini sejalan dengan analisis dalam studi *Resolving Inter-District/City Boundary Disputes*, yang menegaskan bahwa hanya regulasi di tingkat undang-undang yang memiliki legitimasi mengubah struktur pemerintahan daerah.¹⁵

¹² Prof Dr Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017), 15.

¹³ Terry Hutchinson, "The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law," *Erasmus Law Review* 8 (2015): 126.

¹⁴ Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth, *Comparative Administrative Law* (Edward Elgar Publishing, 2010), 54; Christoph Möllers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (OUP Oxford, 2013), 96.

¹⁵ Diyah Eka Pratiwi, Suartini Suartini, dan Zuhad Aji Firmantoro, "Resolution of Inter-District/City Boundary Disputes in Indonesia (Study on Constitutional Court Decision Number 71-PS/PUU-

Keputusan menteri menduduki lapis hukum yang lebih rendah, dan tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan perubahan batas antarprovinsi tanpa dukungan undang-undang. Menetapkan batas antarprovinsi melalui keputusan Menteri Dalam Negeri dapat dianggap tindak *ultra vires*, yaitu pelampauan kewenangan formal. Konsep ini dijelaskan dengan rinci oleh Efendi & Sudarsono, yang menekankan bahwa tindakan administratif yang melampaui mandat hukum utama akan batal demi hukum dan dinyatakan tidak sah sejak awal.¹⁶

Praktik normatif lain, misalnya dalam penetapan batas kabupaten/kota, menunjukkan bahwa peran Kementerian Dalam Negeri terbatas pada verifikasi teknis dan fasilitasi dialog antardaerah, bukan pada penetapan normatif batas wilayah. Model ini mencerminkan prinsip bahwa perubahan kewenangan territorialisasi hanya bisa terjadi melalui legislasi formal. Karena itulah, keputusan menteri yang menetapkan batas antarprovinsi tanpa basis undang-undang formal akan melemahkan struktur normatif dan prinsip desentralisasi di Indonesia.

Indonesia menganut bentuk negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi yang memberikan ruang otonomi kepada daerah dalam mengatur urusan pemerintahan. Otonomi ini bersifat asimetris dan diatur melalui pembagian urusan pemerintahan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kerangka ini, pemerintah pusat tetap memegang kewenangan strategis tertentu, termasuk pengaturan batas wilayah antarprovinsi, namun tetap harus tunduk pada prinsip legalitas dan prosedur hukum yang berlaku. Penetapan batas wilayah bukan sekadar keputusan administratif, melainkan mencerminkan distribusi kewenangan, pengakuan atas entitas lokal, dan implikasi fiskal bagi daerah.¹⁷

Dalam sistem hukum positif Indonesia, setiap kebijakan yang berdampak pada struktur pemerintahan daerah harus merujuk pada hierarki norma hukum yang dimulai dari UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, diikuti oleh undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan pelaksana lainnya. Ketika Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan No. 300.2.2-2138 Tahun 2025 untuk memindahkan empat pulau dari Aceh ke

XXI/2023),” *Eduvest - Journal of Universal Studies* 4, no. 11 (20 November 2024): 9995, <https://doi.org/10.59188/eduvest.v4i11.1519>.

¹⁶ A'an Efendi dan Sudarsono Sudarsono, “TINDAKAN ULTRA VIRES ORGAN PEMERINTAHAN DAN KONSEKUENSI HUKUMNYA,” *Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 2 (31 Juli 2024): 149, <https://doi.org/10.14710/mmh.53.2.2024.145-154>.

¹⁷ Matthias Döring, “How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy,” *Administration & Society* 53, no. 8 (1 September 2021): 1164, <https://doi.org/10.1177/0095399721995460>.

Sumatera Utara tanpa dasar legislasi maupun konsultasi formal, kebijakan tersebut berpotensi melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh sistem hukum.¹⁸ Tindakan administratif yang tidak ditopang norma hukum superior dapat dikategorikan sebagai *ultra vires*, yang secara substantif bertentangan dengan asas negara hukum dan merusak struktur akuntabilitas vertikal antara pusat dan daerah.

Tabel 1: Analisis Legalitas Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 300.2.2-2138 Tahun 2025

No	Elemen Kritis	Deskripsi Temuan
1.	Bentuk Keputusan	Keputusan Menteri Dalam Negeri (bersifat administratif individual, tidak bersifat legislative)
2.	Objek yang Diatur	Pemindahan empat pulau dari Provinsi Aceh ke Provinsi Sumatera Utara
3.	Dasar Hukum Tertulis	Tidak merujuk pada revisi UU No. 24 Tahun 1992 atau UU pembentukan provinsi terkait
4.	Keterlibatan Pemerintah Daerah	Tidak ditemukan persetujuan formal dari DPRD maupun Pemerintah Provinsi Aceh
5.	Pelibatan Partisipasi Publik	Tidak terdokumentasi adanya forum konsultatif atau musyawarah publik terbuka
6.	Impilkikasi Terhadap Wilayah	Perubahan yuridis administratif, fiscal, dan identitas sosial masyarakat pulau-pulau terdampak

Sumber: Data diolah penulis, 2025

Berdasarkan elemen-elemen kunci dalam Tabel 1, terlihat bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut memiliki karakteristik individual dan administratif, namun mengandung akibat hukum yang sangat luas, yakni pengalihan yurisdiksi kewilayahan provinsi. Tidak adanya revisi terhadap peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang atau peraturan pemerintah yang menjadi dasar perubahan wilayah provinsi menjadikan keputusan ini cacat secara struktur normatif. Dalam konteks *rule-based administration*, tindakan administratif yang menyentuh struktur kelembagaan pemerintahan daerah harus mengacu pada kerangka hukum yang sah dan bersifat hirarkis. Ketika tindakan administratif mengambil alih fungsi legislasi tanpa mandat

¹⁸ Marc Hertogh, *Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life* (London: Palgrave Macmillan UK, 2018), <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60397-5>.

normatif yang jelas, maka prinsip legality supremacy dalam sistem hukum publik menjadi tergerus.¹⁹

Lebih dari itu, temuan menunjukkan absennya persetujuan formal dari lembaga legislatif maupun eksekutif daerah asal, serta nihilnya pelibatan publik dalam proses pengambilan keputusan. Dalam desain *participatory legality*, partisipasi masyarakat dan pemda bukan sekadar prosedur formalistik, melainkan instrumen pengabsahan substantif kebijakan.²⁰ Pengabaian terhadap elemen-elemen ini menjadikan keputusan menteri tidak hanya bermasalah secara legal-formal, tetapi juga tidak legitimate secara demokratis. Dalam praktik administratif kontemporer, legitimasi tidak lagi cukup dengan legalitas, melainkan harus disertai keterlibatan aktif aktor yang terdampak.²¹ Temuan ini menunjukkan potensi krisis tata kelola hukum jika praktik diskresi administratif terus dibiarkan melampaui batas kewenangan yang ditetapkan secara normatif.

Dalam kerangka sistem hukum administrasi modern, validitas suatu keputusan eksekutif tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal pejabat yang mengeluarkannya, tetapi juga oleh kesesuaian prosedural dan hierarki norma yang menopang tindakan tersebut. Ketika seorang menteri menetapkan perubahan batas wilayah antarprovinsi, tindakan tersebut sejatinya melampaui ruang lingkup keputusan administratif karena menyentuh struktur konstitusional yang seharusnya hanya dapat diubah melalui proses legislasi.²² Perluasan diskresi administratif hingga melampaui norma legislatif tidak hanya menciptakan cacat hukum, tetapi juga memicu delegitimasi terhadap prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) dan kejelasan norma (*legal certainty*) dalam sistem desentralisasi.²³ Ketiadaan rujukan eksplisit pada revisi undang-undang atau peraturan pemerintah menjadikan keputusan tersebut tidak hanya lemah secara prosedural, tetapi juga bermasalah secara sistemik dalam konteks pembatasan kekuasaan administratif.

¹⁹ Benjamin Garcia Holgado dan Raúl Sánchez Urribarri, "The Dark Side of Legalism: Abuse of the Law and Democratic Erosion in Argentina, Ecuador, and Venezuela," *American Behavioral Scientist* 68, no. 12 (1 November 2024): 1584, <https://doi.org/10.1177/00027642241268332>.

²⁰ Madhav Khosla, *India's Founding Moment: The Constitution of a Most Surprising Democracy* (Harvard University Press, 2020), 147.

²¹ Tian Xiaolong dan Tom and Christensen, "Leading groups: public sector reform with Chinese characteristics in a post-NPM era," *International Public Management Journal* 26, no. 1 (2 Januari 2023): 74, <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2046665>.

²² Nicholas Bamforth dan Peter Leyland, "Public Law in a Multi-Layered Constitution," *Judicial Review*, 1 September 2003, 159, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10854681.2003.11427265>.

²³ Elizabeth Fisher, Jeff King, dan Alison Young, *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig* (Oxford University Press, 2020), 34.

Lebih dari itu, tindakan administratif seperti ini menggambarkan kecenderungan gejala *administrative overreach*, di mana eksekutif mengaburkan batas antara fungsi administratif dan legislatif demi efisiensi atau stabilitas kebijakan.²⁴ Padahal, dalam negara hukum yang demokratis, batas kewenangan eksekutif bukanlah sekadar rambu etis, melainkan norma imperatif yang dijamin oleh sistem pengujian konstitusional dan prinsip akuntabilitas kelembagaan.²⁵ Pengabaian terhadap batasan ini mengganggu struktur hirarkis peraturan, merusak kepercayaan publik, dan melemahkan posisi daerah dalam tata kelola kewilayahan. Dalam perspektif hukum tata negara transformatif, tindakan semacam ini perlu dipahami sebagai penyimpangan yang berpotensi memicu ketegangan antarlevel pemerintahan jika tidak dikoreksi melalui mekanisme *judicial review* dan evaluasi kebijakan administratif berbasis hukum.²⁶ Urgensi pembahasan ini tidak semata terletak pada dimensi legalitas normatif, tetapi juga pada risiko kerusakan jangka panjang terhadap tata kelola kewenangan negara.

Ketika kewenangan administratif digunakan untuk mengubah struktur kewilayahan tanpa dasar hukum legislatif yang memadai, praktik tersebut bukan hanya bermasalah dalam konteks Indonesia, tetapi juga telah menjadi sorotan dalam berbagai yurisdiksi demokratis. Di Jerman, Mahkamah Konstitusi secara konsisten menegaskan bahwa penyesuaian batas administratif negara bagian tidak dapat dilakukan hanya melalui tindakan eksekutif, melainkan memerlukan landasan undang-undang dan persetujuan parlemen daerah. Dalam *BVerfGE 79, 311 (Niedersachsen Case)*, pengadilan menegaskan bahwa setiap pergeseran yurisdiksi administratif harus mencerminkan prinsip *democratic self-determination* dan tidak dapat semata-mata dihasilkan dari otoritas pusat. Di Kanada, melalui prinsip yang dikenal sebagai *interjurisdictional immunity*, Mahkamah Agung membatasi campur tangan pemerintah pusat atas ranah yang telah diakui sebagai domain eksklusif provinsi, terutama dalam isu-isu sensitif seperti pengaturan batas wilayah atau redistribusi fiskal antarprovinsi.²⁷ Pendekatan serupa juga terlihat di India,

²⁴ Yasser Kureshi, *Seeking Supremacy: The Pursuit of Judicial Power in Pakistan* (Cambridge University Press, 2022), 36.

²⁵ Ming-Sung Kuo, "Inter-public legality or post-public legitimacy? Global governance and the curious case of global administrative law as a new paradigm of law," *International Journal of Constitutional Law* 10, no. 4 (1 Oktober 2012): 1066, <https://doi.org/10.1093/icon/mos025>.

²⁶ Kuo, 1070.

²⁷ Grant Huscroft dan Paul Rishworth, *Litigating Rights: Perspectives from Domestic and International Law* (Hart Publishing, 2002), 9.

di mana Mahkamah Agung menggarisbawahi pentingnya asas federalisme kooperatif dalam menghindari dominasi administratif pusat atas hak daerah.²⁸

Temuan ini mengindikasikan bahwa Indonesia berada dalam lanskap hukum yang serupa, di mana terdapat kebutuhan mendesak untuk menguatkan mekanisme kontrol terhadap tindakan eksekutif pusat, khususnya dalam konteks pengambilan keputusan administratif yang berdampak territorial.²⁹ Ketika pemindahan yurisdiksi dilakukan tanpa keterlibatan pemangku kepentingan lokal dan tanpa landasan normatif yang kuat, sistem hukum kehilangan fungsinya sebagai penjamin keadilan dan kejelasan kewenangan.³⁰ Perbandingan ini memperkuat argumen bahwa struktur pengujian administratif dan mekanisme *judicial review* di Indonesia perlu dirancang tidak hanya sebagai alat koreksi pasca-keputusan, tetapi sebagai bagian dari tata kelola preventif yang menjamin prinsip *participatory legality*. Hal ini menjadi relevan untuk dibahas lebih lanjut dalam issue kedua, yang akan menguraikan mekanisme hukum apa saja yang tersedia dan bagaimana pengujian keputusan administratif seperti ini dapat diupayakan melalui jalur litigasi maupun reformasi kelembagaan.

2. Problematika Keputusan Menteri Dalam Negeri dalam Penetapan Batas Wilayah Antarprovinsi

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025, yang memindahkan empat pulau dari Aceh ke Sumatera Utara, mengandung kesalahan fundamental dalam hierarki peraturan. Berdasarkan penelitian tentang sistem hukum tata pemerintahan Indonesia, norma konstitusional menempatkan undang-undang sebagai satu-satunya instrumen yang sah untuk mengubah batas wilayah antarprovinsi.³¹ Keputusan teknis tanpa landasan undang-undang formal cenderung melebihi kewenangan menteri (*ultra vires*) dan mengganggu prinsip supremasi hukum.

Selain aspek legalitas, keputusan tersebut juga diambil tanpa mekanisme konsultasi publik atau dialog dengan pemerintah daerah dan masyarakat lokal, padahal prinsip

²⁸ Sujit Choudhry, Madhav Khosla, dan Pratap Bhanu Mehta, *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford University Press, 2016), 134.

²⁹ Daniel Halberstam, "Comparative Federalism and the Role of the Judiciary," dalam *The Oxford Handbook of Law and Politics*, ed. oleh Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, dan Keith E. Whittington (Oxford University Press, 2008), 148, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0009>.

³⁰ John Gardner, *Law as a Leap of Faith: Essays on Law in General* (OUP Oxford, 2012), 133.

³¹ Hendrik Salmon, "Construction of The Distribution of Government Authorities," *SASI* 29, no. 2 (2023): 373.

participatory governance diakui penting dalam kebijakan tata ruang.³² Ketika publik tidak dilibatkan, legitimasi sosial dari kebijakan tersebut pun dipertanyakan, yang berdampak pada krisis kepercayaan dan potensi resistensi lokal terhadap kebijakan administratif.

Dari sudut teori hukum administratif, pelanggaran seperti ini dapat dikaitkan dengan konsep *checks and balances*, di mana Craig menekankan bahwa penyalahgunaan kewenangan administratif sering terjadi bila pemerintahan menggunakan instrumen teknis untuk fungsi legislasi.³³ Dalam konteks ini, sangat diperlukan adanya mekanisme judicial atau administrative review yang jelas dan tersedia untuk memperbaiki kesalahan prosedural dan substantif dalam pengambilan kebijakan strategis tersebut.

Dalam sistem hukum tata negara Indonesia, setiap bentuk keputusan administratif yang menimbulkan dampak hukum terhadap wilayah otonom seharusnya tunduk pada norma pengawasan yang ketat. Namun, ketika keputusan menteri menyangkut pemindahan wilayah antarprovinsi diambil tanpa dasar regulasi legislatif dan tanpa melibatkan mekanisme koreksi hukum yang jelas, muncul persoalan serius tentang efektivitas struktur normatif yang ada. Salah satu persoalan mendasar yang muncul adalah ketiadaan kejelasan norma mengenai jalur pengujian administratif terhadap keputusan yang berdampak pada tata ruang yurisdiksi provinsi. Mekanisme pengawasan terhadap tindakan administratif pejabat negara, termasuk melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), pada dasarnya dirancang untuk menguji legalitas keputusan yang bersifat individual, konkret, dan final. Namun, ketika objek keputusan menyangkut perubahan batas wilayah antarprovinsi, muncul ketegangan antara cakupan kewenangan PTUN dan sifat politiko-administratif dari kebijakan tersebut. Redistribusi wilayah dalam skala provinsi tidak hanya berdimensi administratif, tetapi juga memuat aspek konstitusional dan perundang-undangan yang secara normatif berada di luar ruang lingkup perkara tata usaha negara biasa.³⁴

Ketidaksesuaian ini menimbulkan persoalan interpretatif: apakah pengujian terhadap keputusan semacam itu masih dapat dilakukan melalui instrumen hukum yang tersedia, ataukah terdapat kebutuhan mendesak untuk mendesain ulang kerangka

³² I. Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, dan Mohammad Qadam Shah, "Can the Job Creation Law Solve the Lack of Public Participation in Indonesia's Spatial Planning?," *Lentera Hukum* 9, no. 2 (31 Juli 2022): 247, <https://doi.org/10.19184/ejrh.v9i2.30635>.

³³ Paul P. Craig, "Legality, Five Views of the Cathedral," SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 Januari 2019), 17, <https://papers.ssrn.com/abstract=3314924>.

³⁴ Arian Petoft, "The Concept and Instances of General Principles of Administrative Law: Towards a Global Administrative Law," *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 12 Februari 2020, 309–55, <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.42.14345>.

proseduralnya. Ambiguitas dalam ranah ini berdampak pada lemahnya kontrol terhadap potensi penyalahgunaan diskresi oleh pejabat pusat. Tanpa rambu hukum yang jelas, kebijakan strategis yang memengaruhi struktur wilayah justru dapat luput dari pengujian yuridis yang memadai, meskipun berimplikasi langsung terhadap hak-hak konstitusional masyarakat dan otonomi daerah.³⁵

Tabel 2: Instrumen Yuridis Pengujian Keputusan Administratif dalam Sengketa Batas Wilayah Antarprovinsi

No.	Instrumen Hukum	Substansi Pengaturan	Kelemahan Normatif
1.	UU No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN	Gugatan terhadap PTUN bersifat konkret, individual dan final	Tidak eksplisit mengatur sengketa pemindahan batas wilayah antar provinsi
2.	UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda	Menyebut penyelesaian batas wilayah melalui koordinasi pusat daerah	Tidak mengatur mekanisme peradilan; bersifat administratif-politis
3.	UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Per-UU	Menyediakan jalur <i>Juridicial Review</i> di MA terhadap Peraturan Perundang-Undangan	Tidak mencakup keputusan administratif bersifat individual seperti Kepmendagri
4.	SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) No. 1 Tahun 2011	Menyediakan batasan bahwa objek gugatan di PTUN tidak mencakup kebijakan strategis	Menyebabkan kebingungan terhadap <i>justiciability</i> dari objek batas wilayah provinsi
5.	Konstitusi UUD 1945 Pasal 18	Menjamin otonomi daerah dan hak menentukan wilayahnya	Tidak operasional sebagai dasar uji administratif tanpa UU turunan

Sumber: Data diolah penulis, 2025.

Tabel 2 mengungkapkan keterbatasan serius dalam sistem normatif Indonesia untuk menguji keputusan administratif yang menyangkut penataan ulang batas wilayah provinsi. UU PTUN hanya membuka ruang bagi objek gugatan yang bersifat konkret dan personal, yang menjadikan Keputusan Menteri Dalam Negeri terkait pemindahan wilayah tidak serta-merta dapat dijangkau oleh forum peradilan. Padahal, dalam praktiknya,

³⁵ Avi Weiss, "Binding the Bound: State Executive Emergency Powers and Democratic Legitimacy in the Pandemic," *Columbia Law Review* 121 (2021): 1853.

keputusan tersebut berdampak luas terhadap hak daerah, alokasi fiskal, dan pengakuan identitas wilayah. Ketidaktepatan kategorisasi objek sengketa ini menciptakan kekosongan hukum yang melemahkan daya koreksi terhadap tindakan administratif strategis³⁶. UU Pemerintahan Daerah hanya mengarahkan penyelesaian batas wilayah melalui koordinasi administratif, yang sering kali tidak memiliki kekuatan eksekutorial atau pengawasan yuridis yang memadai.³⁷

Lebih mengkhawatirkan lagi, dokumen teknis seperti Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 secara normatif mempersempit kemungkinan gugatan terhadap kebijakan strategis. Ini mengaburkan batas antara tindakan administratif dan kebijakan negara, yang dalam banyak sistem hukum seharusnya tetap tunduk pada pengujian legalitas jika berdampak pada hak-hak konstitusional.³⁸ Ketika norma tidak memberikan rute korektif yang jelas, sistem hukum kehilangan fungsinya sebagai mekanisme *institutionalized accountability*.³⁹ Akibatnya, ruang kekuasaan administratif menjadi tidak tersentuh oleh kontrol yudisial yang semestinya menjadi garda terakhir perlindungan hukum. Kondisi ini mengharuskan adanya reformulasi instrumen pengujian administratif yang tidak hanya bergantung pada pendekatan *after-the-fact*, tetapi mampu merespons sejak perencanaan kebijakan. Tanpa kejelasan itu, wilayah otonom tidak hanya kehilangan jaminan hukum atas eksistensinya, tetapi juga hak konstitusionalnya sebagai subjek yang setara dalam relasi antarunit pemerintahan.⁴⁰

Kerangka hukum Indonesia pada dasarnya mengakui pentingnya kontrol hukum terhadap tindakan pejabat administratif. Namun, dalam praktiknya, pengujian terhadap keputusan administratif strategis, seperti perubahan batas antarprovinsi terjebak dalam kekosongan struktural. UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN mensyaratkan objek gugatan harus bersifat konkret, individual, dan final. Sementara keputusan seperti Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pemindahan wilayah administratif memang bersifat

³⁶ Erika Arban, "Federalism, Regionalism, Sub-State Nationalism: Some Theoretical Insights," dalam *Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity*, ed. oleh Erika Arban (Cham: Springer Nature Switzerland, 2023), 24, https://doi.org/10.1007/978-3-031-31543-5_1.

³⁷ Tom Gerald Daly, "Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field," *Hague Journal on the Rule of Law* 11, no. 1 (1 April 2019): 17, <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>.

³⁸ John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, "Constitutional Adjudication: Lessons from Europe," *Texas Law Review* 82 (2004 2003): 1671.

³⁹ Peter André Busch dan Helle Zinner Henriksen, "Chapter 6: AI Technologies and the Reconfiguration of Discretion in Street-Level Bureaucracy," 2024, 87, <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781803922171/book-part-9781803922171-12.xml>.

⁴⁰ Alison L. Young, *Unchecked Power?: How Recent Constitutional Reforms Are Threatening UK Democracy* (Policy Press, 2023), 131.

individual, dampaknya terlalu luas dan bersifat *policy-laden* sehingga sering dikecualikan dari uji materiil. Ketentuan seperti Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 justru memperkuat eksklusi ini, menyatakan bahwa kebijakan strategis tidak dapat dijadikan objek gugatan. Padahal, dalam konteks *rule of law*, semua tindakan yang berdampak pada hak konstitusional dan distribusi kekuasaan teritorial seharusnya dapat diuji berdasarkan legalitasnya, bukan semata dikualifikasikan berdasarkan bentuknya.⁴¹ Pembatasan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia cenderung membiarkan “wilayah kebijakan” sebagai ruang abu-abu yang lepas dari mekanisme akuntabilitas yuridis.⁴²

Mekanisme pengujian hukum atas keputusan administratif seperti penetapan batas wilayah antarprovinsi tunduk pada dua jalur prosedural yang berbeda. Mahkamah Agung melalui *judicial review* dan PTUN melalui gugatan terhadap keputusan tata usaha negara. Namun keduanya memiliki kekosongan signifikan ketika objeknya adalah kebijakan skala provinsi.⁴³ MA hanya menguji regulasi umum, sehingga keputusan menteri bersifat administratif tidak tercakup⁴⁴, sementara PTUN mensyaratkan objek yang individual dan konkret, yang tidak sesuai untuk kebijakan redistribusi wilayah. Ketidakjelasan prosedural ini menciptakan fragmentasi pengawasan hukum yang mengancam prinsip *checks and balances* dalam negara hukum.

Akibatnya, muncul jurang normatif (*legal gap*) karena tidak ada jalur hukum yang jelas untuk menguji legalitas keputusan administratif strategis tersebut. Fragmentasi ini memaksa masyarakat dan daerah terdampak menghadapi pengawasan yang reaktif, parsial, dan kerap dipengaruhi politik alih-alih proses yuridis yang sistematis.⁴⁵ Kondisi ini melemahkan kontrol hukum, sekaligus mengundang risiko abuse of discretion oleh pejabat administratif pusat.

Lebih lanjut, dari perspektif teori hukum administrasi kontemporer, desain fragmentasi ini merupakan contoh *normative underreach*: norma hukum gagal

⁴¹ Deval Desai, *Expert Ignorance: The Law and Politics of Rule of Law Reform* (Cambridge University Press, 2023), 114.

⁴² David Landau, “Transitional Norms in Constitutions,” *Yale Journal of International Law* 50 (2025): 5.

⁴³ Giacinto della Cananea, *The Common Core of European Administrative Laws: Retrospective and Prospective* (BRILL, 2023), 52.

⁴⁴ Indriati Amarini dkk., “Exploring the Effectiveness of Mediation in Resolving Disputes in the Indonesian Administrative Court,” *Journal of Indonesian Legal Studies* 9, no. 1 (9 Mei 2024): 367, <https://doi.org/10.15294/jils.vol9i1.4632>.

⁴⁵ Safitri Ali, “Juridical Analysis of the Position of PTUN in Resolving State Administrative Disputes,” *Estudiante Law Journal* 7, no. 2 (9 April 2025): 326, <https://doi.org/10.33756/eslaj.v7i2.31026>.

menjangkau tindakan administratif yang mempengaruhi struktur pemerintahan dan hak konstitusional masyarakat.⁴⁶ Hal ini bukanlah persoalan teknis prosedur semata, melainkan masalah substansi legalitas (*substantive legality*) yang mensyaratkan kejelasan cakupan pengawasan hukum dan keberpihakan pada perlindungan hak publik.⁴⁷ Untuk itu, perlu ada reformasi mendesak, baik dengan memperluas ruang pengujian administrasi di PTUN atau merumuskan definisi baru dalam judicial review—agar kerangka hukum mampu menangkal kebijakan yang melampaui mandat normatifnya.

Ketika sistem hukum Indonesia memperlihatkan kelemahan dalam menyediakan jalur pengujian administratif terhadap keputusan strategis seperti penetapan batas wilayah antarprovinsi, perbandingan dengan sistem negara lain memperjelas betapa pentingnya desain kelembagaan dan norma korektif yang efektif.⁴⁸ Di Jerman, pengujian terhadap tindakan eksekutif yang berdampak spasial dilakukan melalui *Verwaltungsgerichte* (pengadilan administrasi), yang memiliki yurisdiksi atas semua tindakan pemerintah tanpa terkecuali, termasuk perubahan batas administratif negara bagian.⁴⁹

Di Spanyol, *Tribunal Constitucional* memiliki yurisdiksi eksklusif untuk menyelesaikan sengketa kompetensi antara entitas otonom dan pemerintah pusat, berdasarkan Pasal 161 Konstitusi 1978.⁵⁰ Bahkan di Afrika Selatan, Mahkamah Konstitusi memberikan penegasan bahwa penataan wilayah administratif memerlukan *substantive fairness*, tidak cukup hanya berbasis diskresi eksekutif, melainkan wajib melibatkan konsultasi antarlembaga dan masyarakat terdampak.⁵¹ Hal ini menunjukkan bahwa dalam sistem hukum modern, akses terhadap *administrative constitutionalism*—yakni pengujian konstitusional atas kebijakan administratif—merupakan pilar esensial dalam menjaga keseimbangan kewenangan antara pusat dan daerah.⁵²

⁴⁶ Kevin M. Stack, "An Administrative Jurisprudence: The Rule of Law in the Administrative State," *Columbia Law Review* 115 (2015): 2006.

⁴⁷ Roberto Gargarella, *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776–1860* (Cambridge University Press, 2010), 1779.

⁴⁸ Gardner A James, *Comparative Election Law* (Edward Elgar Publishing, 2022), 8.

⁴⁹ Dmitry Kochenov dan Laurent Pech, "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality," *European Constitutional Law Review* 11, no. 3 (Desember 2015): 529, <https://doi.org/10.1017/S1574019615000358>.

⁵⁰ Eilish Rooney dkk., *Deliberating Constitutional Futures*, 2020, 64.

⁵¹ Ebi Achigbe Okeng Ebi, "Post-1996 Service Delivery in South Africa: Constitutional and Social Contract Perspectives," 2022, 75, <https://hdl.handle.net/10566/20174>.

⁵² David Tilt, *Patents and Global Administrative Law: Values, Principles, and Challenges* (Taylor & Francis, 2025), 143.

Kontras ini memperjelas bahwa Indonesia masih kekurangan *regime of review* yang mampu menjangkau kompleksitas tindakan administratif dalam perkara kewilayahan.⁵³ Tidak adanya forum khusus, serta ambiguitas objek perkara di PTUN, menyebabkan konflik batas wilayah lebih sering diselesaikan melalui jalur kompromi politis daripada mekanisme hukum yang memadai.⁵⁴ Dalam konteks reformasi hukum administratif, situasi ini mengindikasikan urgensi perombakan menyeluruh terhadap UU PTUN dan penguatan prinsip *due process of law* yang berbasis perlindungan yurisdiksi konstitusional daerah.

Selain itu, penguatan kapasitas pengadilan dalam menangani konflik berdampak lintas-pemerintahan menjadi krusial, termasuk dengan pembentukan kamar khusus untuk perkara strategis-teritorial.⁵⁵ Tanpa langkah normatif semacam ini, setiap koreksi hukum terhadap penyimpangan administratif akan bersifat sporadis dan bergantung pada tekanan politik semata.⁵⁶ Pembahasan ini secara langsung mengarah pada persoalan yang lebih dalam: bagaimana seharusnya desain koordinasi antar-lembaga negara dibangun untuk mencegah konflik batas wilayah dan memastikan keputusan administratif tunduk pada prinsip-prinsip konstitusionalitas yang substansial.

3. Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Antarprovinsi (Ius Constituendum)

Pada 17 Juni 2025, Presiden Prabowo Subianto memimpin rapat terbatas dan menetapkan empat pulau Mangkir Gadang, Mangkir Ketek, Lipan, dan Panjang diserahkan kembali kepada Provinsi Aceh setelah sebelumnya termasuk ke dalam wilayah Sumatera Utara berdasarkan Keputusan Mendagri No. 300.2.2-2138 Tahun 2025. Keputusan presiden ini dikukuhkan lewat penandatanganan kesepakatan bersama oleh kedua gubernur di bawah pengawasan Mendagri dan Menkoprimogaza Negara, bertujuan menjaga persatuan dalam bingkai NKRI dan menangani konflik secara dialogis.⁵⁷

⁵³ Gardner A James, *Comparative Election Law* (Edward Elgar Publishing, 2022), 11.

⁵⁴ Hans Petter Graver, "Judicial Independence Under Authoritarian Rule: An Institutional Approach to the Legal Tradition of the West," *Hague Journal on the Rule of Law* 10, no. 2 (1 Oktober 2018): 325, <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0071-8>.

⁵⁵ Laurent Pech, "The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law," *Hague Journal on the Rule of Law* 14, no. 2 (1 Desember 2022): 119, <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8>.

⁵⁶ Eric C. Ip dan Eric Chi Yeung Ip, *Hybrid Constitutionalism: The Politics of Constitutional Review in the Chinese Special Administrative Regions* (Cambridge University Press, 2019), 141.

⁵⁷ Humas, "Presiden Prabowo Putuskan Empat Pulau Menjadi Milik Provinsi Aceh," *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia* (blog), 17 Juni 2025, <https://setkab.go.id/presiden-prabowo-putuskan-empat-pulau-menjadi-milik-provinsi-aceh/>.

Tindakan ini menegaskan bahwa saat instrumen administratif seperti keppres mendadak menimbulkan konflik kewenangan, presiden memiliki kewenangan politik untuk mengambil alih penyelesaian dengan cara yang mengikat, melalui semacam instrumen kebijakan setingkat presiden (Presidential Regulation atau Perpres). Langkah tersebut memperlihatkan kapasitas eksekutif tertinggi untuk merekonstruksi struktur kewenangan administratif, dan sekaligus menciptakan preseden baru dalam tata kelola konflik territorial antarprovinsi.

Namun, meski efektif secara politik, model intervensi administrasi eksekutif ini menimbulkan pertanyaan normatif yang substantif. Ada kemungkinan aspek legal formal yang semestinya dialamatkan ke proses legislasi di DPR—dilewati dalam bentuk persetujuan internal istana dan penandatanganan gubernur. Sebagaimana diingatkan mantan Wapres Jusuf Kalla, bahwa dasar historis dari klaim Aceh ada dalam UU No. 24 Tahun 1956, sehingga presiden tidak semata-mata bisa bertindak berdasarkan pedoman administratif semata.

Secara teori konstitusional, fenomena ini dapat dipandang sebagai bentuk fleksibilitas institusional dalam menyelesaikan isu strategis, namun juga berpotensi menciptakan *normative overreach* peleburan batas antara kekuasaan legislasi dan eksekutif administratif jika tidak dikawal transparansi dan landasan hukum yang jelas. Dari perspektif *ius constituendum*, perlu dirumuskan mekanisme formal, misalnya melalui Perpres atau revisi UU, agar keputusan seperti ini memiliki pijakan yuridis yang kokoh dan tahan uji dalam sistem negara hukum. Keputusan politik tersebut menegaskan tidak hanya urgensi penyelesaian konflik spasial antarprovinsi, tetapi juga mengungkap kelemahan sistemik dalam tata kelola kelembagaan yang seharusnya mampu mengelola sengketa administratif secara prosedural dan sah.

Dalam konteks desentralisasi asimetris dan proliferasi yurisdiksi administratif di Indonesia, akar persoalan sengketa batas wilayah tidak hanya berkaitan dengan keabsahan hukum, tetapi juga berasal dari kegagalan koordinasi kelembagaan yang kronis. Tidak adanya protokol lintas sektor yang mengikat antara Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Mahkamah Agung/PTUN, dan Kementerian Hukum dan HAM telah menghasilkan fragmentasi prosedural yang memperlemah legitimasi keputusan administratif yang berdampak teritorial. Lemahnya standar interoperabilitas data spasial dan ketidaksinambungan dalam partisipasi publik

telah menciptakan ruang abu-abu antara fungsi teknis dan yuridis antar lembaga, menimbulkan risiko konflik kewenangan yang berulang.⁵⁸

Dalam kerangka governance modern, keberhasilan pengelolaan batas wilayah tidak hanya ditentukan oleh regulasi, melainkan juga kapasitas koordinasi institusional yang mampu mengelola konflik secara deliberatif dan inklusif. Banyak negara federal maupun unitaris telah mengembangkan struktur koordinatif yang tidak sekadar konsultatif, tetapi juga memiliki wewenang mediasi dan harmonisasi yang jelas, seperti *Intergovernmental Relations Framework* di Afrika Selatan atau *Inter-Ministerial Committees* di Jerman.⁵⁹ Ketidakhadiran mekanisme serupa di Indonesia menjadi indikator lemahnya konstruksi tata kelola spasial nasional yang berbasis prinsip *rule of law* dan keterbukaan administratif.

Tabel 3: Aktor Kelembagaan Dalam Sengketa Batas Wilayah

No.	Institusi	Peran Ideal	Kelemahan Struktural
1.	Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri)	Koordinator utama penetapan batas wilayah	Kurangnya forum formal antar-instansi
2.	Pemerintah Provinsi	Penyedia data spasial dan aspirasi masyarakat	Lemahnya dokumentasi teknis dan partisipasi lokal
3.	Badan Pertanahan Nasional (BPN)	Verifikator yuridis dan peta batas resmi	Data tidak terkoneksi dengan baik antar-lembaga
4.	Mahkamah Agung/PTUN	Penguji yuridis terhadap sengketa batas	Objek perkara administratif dan sering ambigu
5.	Kementrian Hukum dan HAM	Penjamin sinkronisasi dengan norma hukum nasional	Minim peran dalam kontrol norma prosedural

Sumber: Data diolah penulis, 2025.

Tabel ini merangkum lima aktor utama dalam penetapan dan penyelesaian batas wilayah antarprovinsi, masing-masing dengan peran ideal yang semestinya dijalankan dalam sistem tata kelola administratif yang efektif dan akuntabel. Pada saat yang sama, tabel ini juga menunjukkan kelemahan struktural yang melekat pada setiap aktor, yang

⁵⁸ Tom Ginsburg dan Aziz Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy* (University of Chicago Press, 2018), 125, <https://doi.org/10.7208/9780226564418>.

⁵⁹ John Kincaid, *A Research Agenda for Federalism Studies* (Edward Elgar Publishing, 2019), 12.

berkontribusi terhadap lambannya penyelesaian konflik batas wilayah dan lemahnya legitimasi keputusan administratif seperti yang terjadi dalam kasus pemindahan pulau-pulau dari Aceh ke Sumatera Utara.

Ketiadaan mekanisme koordinatif yang terstruktur dalam penyelesaian batas wilayah antarprovinsi menandakan kebutuhan mendesak atas pembentukan badan lintas institusi yang memiliki legitimasi hukum dan kapasitas mediasi yang efektif. Tidak cukup hanya mengandalkan koordinasi sektoral informal atau keputusan administratif tunggal, desain kelembagaan yang baru harus menjamin prinsip *interagency harmonization* di mana setiap institusi kunci, seperti Kemendagri, BPN, Mahkamah Agung, dan Pemerintah Daerah terintegrasi dalam forum yang memiliki kewenangan prosedural mengikat, baik dalam tahap perencanaan, pengambilan keputusan, maupun pengawasan. Model semacam ini telah terbukti efektif dalam berbagai sistem tata kelola teritorial di negara federal seperti Jerman dan Kanada, yang mengadopsi *multi-level governance councils* sebagai wadah deliberatif antarpemerintahan.⁶⁰

Gagasan mendirikan *National Spatial Governance Forum* (NSGF) muncul sebagai jawaban atas gap kelembagaan yang melemahkan sistem penyelesaian sengketa batas wilayah antarprovinsi di Indonesia, terutama dalam kerangka *spatial data infrastructure*.⁶¹ Putra, dalam studi mereka menyoroti bahwa ketidakhadiran kerangka koordinasi institusional menyebabkan ketidakterpaduan teknis dan kelembagaan dalam penataan spasial nasional.⁶² Dari penelitian ini lahir gagasan bahwa NSGF perlu diformalkan setidaknya melalui Peraturan Presiden agar dapat berperan dalam mengharmonisasi data spasial (dikelola oleh BIG/BPN) sekaligus memastikan kepatuhan terhadap perundangan spasial dan perubahan kewenangan administratif secara sah. Forum ini juga diharapkan mampu memfasilitasi klarifikasi yurisdiksi antar-institusi, sehingga penyelesaian sengketa tidak lagi bergantung pada keputusan *ad hoc*, tetapi melalui proses deliberatif dan transparan.

Lebih lanjut, NSGF harus mengimplementasikan prinsip *intergovernmental coordination* yang terbukti efektif dalam konteks tanggap darurat dan perencanaan lintas

⁶⁰ Arthur Benz dan Jörg Broschek, *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (OUP Oxford, 2013), 287.

⁶¹ Max French dan Ali Mollinger-Sahba, "Making Performance Management Relevant in Complex and Inter-Institutional Contexts: Using Outcomes as Performance Attractors," *International Journal of Public Sector Management* 34, no. 3 (17 Februari 2021): 380, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2020-0071>.

⁶² Tandang Yuliadi Dwi Putra, Yoshihide Sekimoto, dan Ryosuke Shibasaki, "Toward the Evolution of National Spatial Data Infrastructure Development in Indonesia," *ISPRS International Journal of Geo-Information* 8, no. 6 (Juni 2019): 241, <https://doi.org/10.3390/ijgi8060263>.

wilayah, sebagaimana diuraikan Shair-Rosenfield dalam studi komparatifnya tentang desentralisasi dan koordinasi antarlevel pemerintahan di Asia Tenggara. Forum ini seharusnya memadukan pendekatan top-down (pusat) dengan bottom-up (daerah dan masyarakat), melalui mekanisme konsultasi publik dan mediasi formal.⁶³ Dengan demikian bukan hanya memenuhi prinsip *constitutional accountability*, tetapi juga menerapkan *participatory legality*, narasi hukum yang menempatkan masyarakat terdampak sebagai subjek kuat dalam formulasi kebijakan batas wilayah. Apabila diimplementasikan, NSGF akan menggeser paradigma dari sistem administratif yang elitis menuju pengelolaan spasial yang inklusif, akuntabel, dan konstitusional.

C. KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri terkait pemindahan empat pulau dari Aceh ke Sumatera Utara tidak memiliki dasar hukum yang sah menurut prinsip hukum administrasi negara. Tanpa revisi undang-undang, keputusan tersebut melanggar asas legalitas dan menunjukkan praktik *ultra vires*. Kewenangan administratif seorang menteri tidak mencukupi untuk menetapkan perubahan batas provinsi, karena hal itu merupakan domain legislasi yang seharusnya dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Proses ini juga mengabaikan prinsip konsultatif dan partisipatif dalam sistem desentralisasi. Dampaknya, keputusan tersebut mereduksi otonomi daerah dan mengabaikan hak konstitusional masyarakat atas wilayahnya. Hal ini menandakan perlunya reformasi instrumen pengawasan terhadap tindakan administratif strategis yang berdampak spasial lintas provinsi, guna menjamin akuntabilitas dan keadilan tata kelola wilayah.

⁶³ Sarah Shair-Rosenfield, "Decentralisation, Intergovernmental Coordination, and Response to Extreme Events in Southeast Asia," *Regional Studies* 59, no. 1 (31 Desember 2025): 8, <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2319716>.

Daftar Pustaka

- A, Gardner, James. *Comparative Election Law*. Edward Elgar Publishing, 2022.
- . *Comparative Election Law*. Edward Elgar Publishing, 2022.
- Agnew, John. *Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap*. Bloomsbury Publishing PLC, 2017.
- Ali, Safitri. "Juridical Analysis of the Position of PTUN in Resolving State Administrative Disputes." *Estudiante Law Journal* 7, no. 2 (9 April 2025): 317-330. <https://doi.org/10.33756/eslaj.v7i2.31026>.
- Amarini, Indriati, Noorfajri Ismail, Yusuf Saefudin, Zeehan Fuad Attamimi, dan Astika Nurul Hidayah. "Exploring the Effectiveness of Mediation in Resolving Disputes in the Indonesian Administrative Court." *Journal of Indonesian Legal Studies* 9, no. 1 (9 Mei 2024): 353–84. <https://doi.org/10.15294/jils.vol9i1.4632>.
- Arban, Erika. "Federalism, Regionalism, Sub-State Nationalism: Some Theoretical Insights." *Dalam Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity*, disunting oleh Erika Arban, 1–33. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31543-5_1.
- Bamforth, Nicholas, dan Peter Leyland. "Public Law in a Multi-Layered Constitution." *Judicial Review*, 1 September 2003. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10854681.2003.11427265>.
- Benz, Arthur, dan Jörg Broschek. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. OUP Oxford, 2013.
- Brenner, Neil. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. OUP Oxford, 2004.
- Busch, Peter André, dan Helle Zinner Henriksen. "Chapter 6: AI Technologies and the Reconfiguration of Discretion in Street-Level Bureaucracy," 2024. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781803922171/book-part-9781803922171-12.xml>.
- Cananea, Giacinto della. *The Common Core of European Administrative Laws: Retrospective and Prospective*. BRILL, 2023.
- Choudhry, Sujit, Madhav Khosla, dan Pratap Bhanu Mehta. *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*. Oxford University Press, 2016.

- Craig, Paul P. "Legality, Five Views of the Cathedral." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 Januari 2019. <https://papers.ssrn.com/abstract=3314924>.
- . "Natural Justice in English Administrative Law: Continuity and Change from the 17th Century." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 7 Maret 2022. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4051341>.
- Daly, Tom Gerald. "Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field." *Hague Journal on the Rule of Law* 11, no. 1 (1 April 2019): 9–36. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>.
- Desai, Deval. *Expert Ignorance: The Law and Politics of Rule of Law Reform*. Cambridge University Press, 2023.
- Döring, Matthias. "How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy." *Administration & Society* 53, no. 8 (1 September 2021): 1155–1177. <https://doi.org/10.1177/0095399721995460>.
- Dyzenhaus, David. "The Rule of (Administrative) Law in International Law." *Law and Contemporary Problems* 68, no. 3/4 (2005): 127–66.
- Ebi, Ebi Achigbe Okeng. "Post-1996 Service Delivery in South Africa: Constitutional and Social Contract Perspectives," 2022. <https://hdl.handle.net/10566/20174>.
- Efendi, A'an, dan Sudarsono Sudarsono. "TINDAKAN ULTRA VIRES ORGAN PEMERINTAHAN DAN KONSEKUENSI HUKUMNYA." *Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 2 (31 Juli 2024): 145–54. <https://doi.org/10.14710/mmh.53.2.2024.145-154>.
- Ferejohn, John, dan Pasquale Pasquino. "Constitutional Adjudication: Lessons from Europe." *Texas Law Review* 82 (2004 2003): 1671.
- Fisher, Elizabeth, Jeff King, dan Alison Young. *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*. Oxford University Press, 2020.
- French, Max, dan Ali Mollinger-Sahba. "Making Performance Management Relevant in Complex and Inter-Institutional Contexts: Using Outcomes as Performance Attractors." *International Journal of Public Sector Management* 34, no. 3 (17 Februari 2021): 377–91. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2020-0071>.
- Gardner, John. *Law as a Leap of Faith: Essays on Law in General*. OUP Oxford, 2012.
- Gargarella, Roberto. *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776–1860*. Cambridge University Press, 2010.

- Ginsburg, Tom, dan Aziz Z. Huq. *How to Save a Constitutional Democracy*. University of Chicago Press, 2018. <https://doi.org/10.7208/9780226564418>.
- Graver, Hans Petter. "Judicial Independence Under Authoritarian Rule: An Institutional Approach to the Legal Tradition of the West." *Hague Journal on the Rule of Law* 10, no. 2 (1 Oktober 2018): 317–39. <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0071-8>.
- Halberstam, Daniel. "Comparative Federalism and the Role of the Judiciary." Dalam *The Oxford Handbook of Law and Politics*, disunting oleh Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, dan Keith E. Whittington, 0. Oxford University Press, 2008. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0009>.
- Hertogh, Marc. *Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. London: Palgrave Macmillan UK, 2018. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60397-5>.
- Holgado, Benjamin Garcia, dan Raúl Sánchez Urribarri. "The Dark Side of Legalism: Abuse of the Law and Democratic Erosion in Argentina, Ecuador, and Venezuela." *American Behavioral Scientist* 68, no. 12 (1 November 2024): 1578-96. <https://doi.org/10.1177/00027642241268332>.
- Humas. "Presiden Prabowo Putuskan Empat Pulau Menjadi Milik Provinsi Aceh." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (blog), 17 Juni 2025. <https://setkab.go.id/presiden-prabowo-putuskan-empat-pulau-menjadi-milik-provinsi-aceh/>.
- Huscroft, Grant, dan Paul Rishworth. *Litigating Rights: Perspectives from Domestic and International Law*. Hart Publishing, 2002.
- Hutchinson, Terry. "The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law." *Erasmus Law Review* 8 (2015): 130.
- Ip, Eric C., dan Eric Chi Yeung Ip. *Hybrid Constitutionalism: The Politics of Constitutional Review in the Chinese Special Administrative Regions*. Cambridge University Press, 2019.
- Khosla, Madhav. *India's Founding Moment: The Constitution of a Most Surprising Democracy*. Harvard University Press, 2020.
- Kincaid, John. *A Research Agenda for Federalism Studies*. Edward Elgar Publishing, 2019.
- Kochenov, Dimitry, dan Laurent Pech. "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality." *European Constitutional Law Review* 11, no. 3 (Desember 2015): 512–40. <https://doi.org/10.1017/S1574019615000358>.

- Kuo, Ming-Sung. "Inter-public legality or post-public legitimacy? Global governance and the curious case of global administrative law as a new paradigm of law." *International Journal of Constitutional Law* 10, no. 4 (1 Oktober 2012): 1050–1075. <https://doi.org/10.1093/icon/mos025>.
- Kureshi, Yasser. *Seeking Supremacy: The Pursuit of Judicial Power in Pakistan*. Cambridge University Press, 2022.
- Landau, David. "Transitional Norms in Constitutions." *Yale Journal of International Law* 50 (2025): 1.
- Loughlin, Martin. *Foundations of Public Law*. OUP Oxford, 2010.
- Marzuki, Prof Dr Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017.
- Möllers, Christoph. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. OUP Oxford, 2013.
- Pech, Laurent. "The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law." *Hague Journal on the Rule of Law* 14, no. 2 (1 Desember 2022): 107–138. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8>.
- Peters, B. Guy, dan B. Guy Peters. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 7 ed. New York: Routledge, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>.
- Petoft, Arian. "The Concept and Instances of General Principles of Administrative Law: Towards a Global Administrative Law." *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 12 Februari 2020, 309-355. <https://doi.org/10.22201/iiij.24484881e.2020.42.14345>.
- Pratiwi, Diyah Eka, Suartini Suartini, dan Zuhad Aji Firmantoro. "Resolution of Inter-District/City Boundary Disputes in Indonesia (Study on Constitutional Court Decision Number 71-PS/PUU-XXI/2023)." *Eduvest - Journal of Universal Studies* 4, no. 11 (20 November 2024): 9990-10002. <https://doi.org/10.59188/eduvest.v4i11.1519>.
- Putra, Tandang Yuliadi Dwi, Yoshihide Sekimoto, dan Ryosuke Shibasaki. "Toward the Evolution of National Spatial Data Infrastructure Development in Indonesia." *ISPRS International Journal of Geo-Information* 8, no. 6 (Juni 2019): 263. <https://doi.org/10.3390/ijgi8060263>.
- Rooney, Eilish, Rory O'Connell, Fidelma Ashe, Cathy Gormley-Heenan, Colin Harvey, Aoife O'Donoghue, Conor O'Mahony, dkk. *Deliberating Constitutional Futures*, 2020.

- Rose-Ackerman, Susan, dan Peter L. Lindseth. *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, 2010.
- Rundle, Kristen. "Revisiting the Rule of Law." *Elements in Philosophy of Law*, Desember 2022. <https://doi.org/10.1017/9781009000512>.
- Salmon, Hendrik. "Construction of The Distribution of Government Authorities." *SASI* 29, no. 2 (2023): 368–80.
- Shair-Rosenfield, Sarah. "Decentralisation, Intergovernmental Coordination, and Response to Extreme Events in Southeast Asia." *Regional Studies* 59, no. 1 (31 Desember 2025): 1–13. <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2319716>.
- Somek, Alexander. *The Legal Relation: Legal Theory after Legal Positivism*. Cambridge University Press, 2017.
- Stack, Kevin M. "An Administrative Jurisprudence: The Rule of Law in the Administrative State." *Columbia Law Review* 115 (2015): 1985.
- Storey, David. *Territories: The Claiming of Space*. 3 ed. London: Routledge, 2024. <https://doi.org/10.4324/9781003501794>.
- Sugiarti, Eni, Kisho Tsuchiya, Mochamad Kevin Romadhona, Lina Puryanti, Edi Dwi Riyanto, dan Gayung Kasuma. "Contesting Sovereignty: The State-Indigenous Relations at the Indonesia - Timor-Leste Borderlands." *JAS (Journal of ASEAN Studies)* 12, no. 2 (29 April 2024): 439-460. <https://doi.org/10.21512/jas.v12i2.11467>.
- Sunyawati, Dina, Pradnya Paramitha Putri Ariadhi, Mochamad Kevin Romadhona, dan Alaa Basil Baqer Alfadhel. "Indonesia-Timor Leste Maritime Boundaries on Exclusive Economic Zone: Equitable Principle." *Lex Scientia Law Review* 7, no. 1 (31 Mei 2023): 347–72. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v7i1.66126>.
- Tilt, David. *Patents and Global Administrative Law: Values, Principles, and Challenges*. Taylor & Francis, 2025.
- Tushnet, Mark. "Taking the Constitution Away from the Courts." *Dalam Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton University Press, 2000. <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9781400822973/html>.
- Weiss, Avi. "Binding the Bound: State Executive Emergency Powers and Democratic Legitimacy in the Pandemic." *Columbia Law Review* 121 (2021): 1853.
- Widiatedja, I. Gusti Ngurah Parikesit, Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, dan Mohammad Qadam Shah. "Can the Job Creation Law Solve the Lack of Public Participation in

Indonesia's Spatial Planning?" *Lentera Hukum* 9, no. 2 (31 Juli 2022): 237–62.
<https://doi.org/10.19184/ejhl.v9i2.30635>.

Xiaolong, Tian, dan Tom and Christensen. "Leading groups: public sector reform with Chinese characteristics in a post-NPM era." *International Public Management Journal* 26, no. 1 (2 Januari 2023): 66-86. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2046665>.

Young, Alison L. *Unchecked Power?: How Recent Constitutional Reforms Are Threatening UK Democracy*. Policy Press, 2023.