

Hierarki Norma Dalam Penetapan Batas Daerah: Penetapan Administratif Pemerintah Pusat Terhadap Undang-Undang Pembentukan Daerah

Wilma Silalahi¹ , Paula Roxyana Lumban Siantar^{2*}

¹ Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

²Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

¹wilmasilalahi@fh.untar.ac.id, ^{2*}paula.205250287@stu.untar.ac.id

Abstrak

Penetapan batas daerah mempertemukan Undang-Undang pembentukan daerah sebagai norma umum-abstrak dengan penetapan administratif Pemerintah Pusat sebagai keputusan administratif. Persoalan ini mengemuka dalam polemik status Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan, dan Pulau Panjang antara Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara. Artikel ini menganalisis kedudukan hukum penetapan administratif Pemerintah Pusat dalam penetapan batas daerah dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956, serta penerapan prinsip hierarki norma melalui studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 245/PUU-XXIII/2025. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), kasus (*case approach*), dan konseptual (*conceptual approach*) dengan analisis preskriptif-analitis atas bahan hukum dari sumber resmi. Hasil kajian menunjukkan bahwa keputusan menteri tentang kode dan pemutakhiran data wilayah administrasi diposisikan sebagai keputusan administratif (*beschikking*) di luar jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan secara hierarkis tunduk pada Undang-Undang pembentukan daerah sesuai asas *lex superior derogat legi inferiori* dan teori jenjang norma (*Stufenbau*). Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga tidak menentukan kepemilikan substantif keempat pulau. Implikasinya, kepastian batas daerah yang bersumber dari Undang-Undang pembentukan daerah tidak dapat digantikan oleh tindakan administratif semata.

Kata Kunci: Hierarki Norma Hukum, Batas Daerah, Kewenangan Pemerintah Pusat, Undang-Undang Pembentukan Daerah, Penetapan Administratif

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1945). Konsekuensinya, setiap penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus bersandar pada norma hukum yang tersusun secara hierarkis dan tidak boleh saling bertentangan (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026f; Hamid & Saripudin, 2022; Pratama et al., 2022). Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 membagi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah provinsi, yang dibagi atas kabupaten dan kota, masing-masing dengan pemerintahan daerah. Pembentukan, penggabungan, dan pemekaran daerah pada tataran normatif diwujudkan melalui Undang-Undang (UU), sebagaimana diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026b).

Batas daerah merupakan unsur konstitutif dari eksistensi suatu daerah otonom, karena batas itulah yang menentukan cakupan wilayah, penduduk, dan yurisdiksi pemerintahan daerah. Dalam praktik ketatanegaraan, penegasan batas daerah kerap tidak selesai pada saat UU pembentukan daerah diundangkan, melainkan memerlukan tindak lanjut administratif berupa penegasan batas, pemberian kode wilayah, dan pemutakhiran data kewilayahan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) selaku pembantu Presiden di bidang pemerintahan dalam negeri. Persoalan hukum muncul ketika penetapan administratif tersebut berbenturan atau ditafsirkan berbeda dengan norma dalam UU pembentukan daerah yang menjadi dasar hukumnya.

Persoalan tersebut mengemuka secara konkret dalam polemik status empat pulau, yaitu Pulau Mangkir Gadang, Pulau Mangkir Ketek, Pulau Lipan, dan Pulau Panjang, yang terletak di perairan antara Kabupaten Aceh Singkil, Provinsi Aceh, dan Kabupaten Tapanuli Tengah, Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan penelusuran atas pemberitaan resmi sebagai bahan sekunder untuk kronologi, Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau, yang ditetapkan pada 25 April 2025, memuat data yang menempatkan keempat pulau tersebut sebagai bagian dari wilayah administratif Provinsi Sumatera Utara (Antara News, 2025; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a). Penempatan itu menuai keberatan Pemerintah Aceh yang mendasarkan klaimnya, antara lain, pada UU Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom

Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Setelah pertemuan antara Menteri Dalam Negeri, Gubernur Aceh, dan Gubernur Sumatera Utara di Sekretariat Negara pada 17 Juni 2025, Pemerintah Pusat menerbitkan Kepmendagri Nomor 300.2.2-2430 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Kepmendagri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025, yang menempatkan kembali keempat pulau tersebut sebagai bagian dari wilayah administratif Provinsi Aceh (Antara News, 2025; Antara News Bengkulu, 2025; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025b).

Rangkaian peristiwa tersebut memperlihatkan bahwa status batas daerah, yang semestinya bersumber dari norma UU yang bersifat umum-abstrak, dalam praktiknya dapat berubah pada tingkat data administratif melalui keputusan pejabat setingkat menteri. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan hukum mendasar mengenai kedudukan penetapan administratif tersebut dalam hierarki norma hukum Indonesia, serta batas kewenangan Pemerintah Pusat untuk menetapkan atau mengubah status wilayah suatu daerah tanpa mengubah UU pembentukan daerah yang menjadi dasarnya. Persoalan ini juga diajukan ke ranah pengujian konstitusionalitas melalui permohonan pengujian Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956 terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang diregistrasi dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 245/PUU-XXIII/2025 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

Kajian mengenai hierarki norma dan batas daerah bukan hal yang sepenuhnya baru. Pratama et al. (2022), Simabura et al. (2023), dan Risky et al. (2025) telah membahas kedudukan peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta kewenangan dan daya ikatnya; Maharani et al. (2022) dan Septiana (2024) menyoroti konflik batas wilayah dan pelaksanaan kebijakan penegasan batas daerah; sedangkan Budahu (2024) dan Ibrahim (2024) mengkaji syarat kedudukan hukum pemohon dalam pengujian undang-undang di MK. Sepanjang penelusuran penulis pada sumber yang dirujuk dalam artikel ini, kajian-kajian tersebut tidak menempatkan keputusan menteri tentang kode dan data wilayah administrasi berhadapan dengan UU pembentukan daerah, dan tidak menelaah Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 yang diputus pada 19 Januari 2026. Kebaruan artikel ini terletak pada tiga hal. Pertama, kedudukan keputusan Menteri Dalam Negeri tentang data wilayah diuji terhadap UU pembentukan daerah dengan membedakan peraturan (*regeling*) dan penetapan (*beschikking*) berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011. Kedua, melalui Pasal 1 UU Nomor 24 Tahun 1956 ditunjukkan bahwa cakupan wilayah Provinsi Aceh ditentukan pada tingkat satuan kabupaten, sehingga penegasan batas yang lebih rinci memerlukan tindak lanjut administratif yang tetap tunduk pada UU. Ketiga, Putusan MK tersebut dibaca secara terbatas pada amar dan pertimbangannya, sehingga tidak ditarik kesimpulan melampaui apa yang diputus.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah: (1) bagaimana kedudukan hukum penetapan administratif Pemerintah Pusat dalam penetapan batas daerah apabila dikaitkan dengan UU yang mengatur pembentukan daerah; dan (2) bagaimana penerapan prinsip hierarki norma dalam menilai hubungan antara penetapan administratif Pemerintah Pusat dan UU pembentukan daerah berdasarkan studi Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 terkait sengketa empat pulau Aceh–Sumatera Utara. Sejalan dengan itu, penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum penetapan administratif Pemerintah Pusat dalam penetapan batas daerah serta hubungannya dengan UU pembentukan daerah, dan menganalisis penerapan prinsip hierarki norma hukum dalam menilai hubungan keduanya dengan menggunakan putusan tersebut sebagai studi kasus.

METODE PENELITIAN

Tahapan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan melalui tahapan berikut.

- Mengidentifikasi isu hukum, yaitu hubungan hierarkis antara UU pembentukan daerah dan penetapan administratif Pemerintah Pusat dalam polemik empat pulau, serta merumuskan dua rumusan masalah.
- Menelusuri bahan hukum langsung pada basis data resmi, yaitu JDIH BPK RI (peraturan.bpk.go.id), situs web resmi MK RI (mkri.id dan s.mkri.id), dan JDIH Sekretariat Negara, untuk memverifikasi teks otentik, status keberlakuan, dan riwayat perubahan setiap peraturan yang dirujuk sebelum digunakan dalam analisis.
- Mengklasifikasikan bahan hukum ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Tabel 1).
- Menguraikan norma ke dalam unsur-unsurnya dan menempatkannya dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan, dengan pola penalaran: norma menjadi dasar kewenangan; kewenangan diwujudkan dalam tindakan atau keputusan administratif; tindakan atau keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum.
- Menguji kesesuaian akibat hukum tersebut dengan norma yang lebih tinggi melalui prinsip hierarki norma, serta menelaah *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 secara terbatas pada amar dan pertimbangannya.
- Menarik implikasi hukum bagi penyelesaian sengketa batas daerah dan merumuskan kesimpulan.

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis dan mengonstruksikannya sebagai suatu sistem yang koheren, sehingga fokus kajian diarahkan pada konsistensi dan hubungan antarnorma, bukan pada perilaku sosial atau data lapangan. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada karakter persoalan yang dikaji, yaitu hubungan hierarkis antara dua bentuk norma hukum yang berbeda daya ikat dan prosedur pembentukannya, sehingga jawabannya harus ditemukan melalui penalaran hukum atas bahan hukum.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), untuk menelaah keterkaitan antara UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 1 Tahun 2026 (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026b, 2026d, 2026e), UU Nomor 23 Tahun 2014, UU Nomor 24 Tahun 1956, UU Nomor 8 Tahun

2023 tentang Provinsi Sumatera Utara, dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, guna mengidentifikasi kedudukan masing-masing norma dalam hierarki. Kedua, pendekatan kasus (*case approach*), untuk menelaah *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 sebagai studi kasus mengenai relasi antara norma UU pembentukan daerah dan penetapan administratif Pemerintah Pusat. Ketiga, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk menjernihkan konsep hierarki norma, kewenangan, tindakan pemerintahan, dan peraturan kebijakan dengan merujuk pada doktrin hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Bahan Hukum dan Teknik Pengumpulan

Bahan hukum terdiri atas tiga jenis sebagaimana dirinci pada Tabel 1. Teknik pengumpulan dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang diwujudkan secara khusus melalui penelusuran langsung pada basis data resmi sebagaimana disebut pada tahapan penelitian.

Tabel 1. Jenis Bahan Hukum

Jenis	Cakupan	Fungsi dalam penelitian
Primer	UUD NRI Tahun 1945; peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan daerah dan administrasi pemerintahan; Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025	Dasar analisis norma, hierarki, dan <i>ratio decidendi</i>
Sekunder	Buku teks teori hukum dan ilmu perundang-undangan; artikel jurnal ilmiah hukum tata negara dan hukum administrasi negara; pemberitaan resmi media	Landasan konseptual; pemberitaan hanya untuk merekonstruksi kronologi, bukan membuktikan fakta hukum konstitutif
Tersier	Metadata status peraturan pada basis data resmi	Memverifikasi status keberlakuan setiap peraturan yang dikutip

Teknik Analisis

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis yuridis normatif yang bersifat preskriptif-analitis. Sifat preskriptif berarti penelitian ini tidak berhenti pada deskripsi mengenai apa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan (*das Sein* normatif), melainkan menilai apakah suatu tindakan hukum, dalam hal ini penetapan administratif Pemerintah Pusat, telah sesuai dengan norma yang lebih tinggi kedudukannya (*das Sollen*), sehingga menghasilkan kesimpulan mengenai kesesuaian atau ketidaksesuaian normatif tindakan tersebut. Sifat analitis berarti penilaian dilakukan melalui penguraian norma ke dalam unsur-unsurnya, penempatan norma dalam struktur hierarki, dan pemeriksaan hubungan logis antarnorma, dengan pola penalaran sebagaimana tahapan (d) sampai (f) di atas, sehingga ditarik implikasi hukum bagi penyelesaian sengketa batas daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Penetapan Administratif Pemerintah Pusat dalam Penetapan Batas Daerah Dikaitkan dengan UU Pembentukan Daerah

1. Batas Daerah dan UU sebagai Dasar Pembentukan Daerah

Batas daerah adalah garis yang memisahkan wilayah kewenangan pemerintahan suatu daerah otonom dari daerah otonom lainnya, yang penentuannya berkaitan langsung dengan cakupan berlakunya seluruh norma hukum daerah, termasuk peraturan daerah, kewenangan pemungutan pendapatan asli daerah, serta pelayanan publik. UU Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan cakupan wilayah sebagai unsur pembentukan daerah yang harus tercermin dalam UU pembentukannya. Dengan demikian, batas daerah bukan semata-mata persoalan teknis-kartografis, melainkan persoalan keabsahan yurisdiksi hukum suatu daerah otonom, sehingga penentuannya tidak dapat dilepaskan dari UU pembentukannya (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026f; Maharani et al., 2022; Septiana, 2024).

Pembentukan daerah otonom di Indonesia, sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini, secara konsisten dilakukan melalui UU. Secara historis, pembentukan Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara berkaitan dengan UU Nomor 10 Tahun 1948 tentang Pembagian Sumatra dalam Tiga Propinsi (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026c) dan UU Nomor 24 Tahun 1956. Untuk keadaan hukum saat ini perlu dibedakan bahwa UU Nomor 10 Tahun 1948 telah dicabut oleh UU Nomor 8 Tahun 2023, sedangkan UU Nomor 24 Tahun 1956 masih berlaku dengan pencabutan sebagian. Kedudukan UU sebagai instrumen pembentukan daerah merupakan konsekuensi dari prinsip negara hukum dan pembagian kekuasaan, karena pembentukan daerah menyangkut pembagian yurisdiksi kekuasaan negara sehingga harus melalui proses legislasi yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi kedaulatan rakyat, dan tidak dapat diserahkan semata-mata kepada keputusan sepihak Pemerintah Pusat (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g, 2026l; Hamid & Saripudin, 2022; Ismiyanto & Suniaprily, 2023).

Dalam kerangka teori jenjang norma (*Stufenbau der Rechtsordnung*) yang dikembangkan Hans Kelsen, suatu norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, sehingga norma-norma tersusun bertingkat dan darinya diturunkan hubungan superioritas dan inferioritas antarnorma (Indrati, 2024; Al-Fatih et al., 2023; Pratama et al., 2022; Risky et al., 2025; Simabura et al., 2023). UU pembentukan daerah, sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden berdasarkan kewenangan atribusi dari UUD NRI Tahun 1945, menempati kedudukan norma umum-abstrak (*algemeen*) yang mengikat secara umum dan menjadi dasar keabsahan bagi peraturan

pelaksana serta keputusan dan tindakan administratif di bawahnya, termasuk yang dikeluarkan Pemerintah Pusat dalam rangka menegaskan batas daerah.

Cakupan wilayah Provinsi Aceh dalam UU Nomor 24 Tahun 1956 diatur dalam Pasal 1, yang menyatakan bahwa Daerah Aceh yang “melingkungi” Kabupaten Aceh Besar, Pidie, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Tengah, Aceh Barat, Aceh Selatan, dan Kota Besar Kutaraja dipisahkan dari lingkungan daerah otonom Provinsi Sumatera Utara dan dibentuk menjadi daerah tingkat I dengan nama Provinsi Aceh (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g). Dua catatan perlu dikemukakan. Pertama, Pasal 1 menentukan cakupan wilayah dengan menyebut satuan kabupaten dan kota, bukan dengan koordinat, garis batas, maupun daftar pulau. Dengan demikian, UU ini tidak dengan sendirinya menjawab secara rinci letak suatu pulau tertentu, dan penentuan batas yang lebih rinci memerlukan tindak lanjut penegasan batas daerah, sebagaimana menjadi pokok pengaturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2017). Kedua, Kabupaten Aceh Singkil tidak disebut dalam Pasal 1 karena rumusan tersebut mencerminkan susunan daerah pada tahun 1956; hubungan antara kabupaten yang disebut Pasal 1 dengan Kabupaten Aceh Singkil serta perkembangan pembentukan daerah sesudah 1956 tidak ditelusuri dalam artikel ini dan dinyatakan sebagai keterbatasan kajian. Oleh karena itu, pernyataan bahwa batas daerah bersumber dari UU pembentukan daerah dimaknai secara terbatas: UU menetapkan cakupan wilayah pada tingkat satuan daerah, sedangkan penegasan batas yang lebih rinci dilakukan melalui tindakan administratif yang harus tetap sejalan dengan UU tersebut.

2. Sumber Kewenangan Pemerintah Pusat dan Asas Legalitas

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam urusan pemerintahan daerah, termasuk kewenangan menegaskan dan memutakhirkan data batas daerah, bersumber dari asas legalitas (*het legaliteitsbeginsel*) yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan penguasa harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan (Bimasakti, 2022; Hidayat & Niagara, 2022; Risky et al., 2025). Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, yaitu pemberian wewenang baru oleh peraturan perundang-undangan, atau melalui delegasi, yaitu pelimpahan wewenang yang telah ada dari suatu pejabat kepada pejabat lainnya. Kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk menegaskan, memutakhirkan, dan mengkodifikasi data wilayah administrasi pada dasarnya merupakan kewenangan pelaksanaan yang harus digunakan sesuai dengan dasar dan batas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, bukan kewenangan untuk mengubah batas daerah yang telah ditetapkan oleh UU pembentukan daerah. Sumber legitimasi kewenangan tersebut tetap berpangkal pada norma UU, sehingga penggunaannya harus tunduk pada batas-batas yang ditentukan UU itu sendiri (Hidayat & Niagara, 2022; Risky et al., 2025).

Prinsip legalitas juga mensyaratkan bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 huruf a UU Nomor 30 Tahun 2014. Konsekuensinya, penetapan administratif Pemerintah Pusat mengenai batas daerah tidak dapat menjadi dasar hukum yang berdiri sendiri untuk menentukan cakupan wilayah suatu daerah otonom, melainkan harus senantiasa merujuk dan tunduk pada batas yang ditetapkan UU pembentukan daerah. Apabila terdapat perbedaan data faktual di lapangan dengan batas normatif dalam UU, penyelesaiannya seharusnya ditempuh melalui mekanisme penegasan batas berdasarkan UU yang berlaku, dan bukan melalui penerbitan atau perubahan keputusan administratif semata, karena hal demikian berpotensi menjadikan tindakan administratif secara *de facto* menggeser norma yang seharusnya berkedudukan lebih tinggi (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026i; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2017; Suniaprily & Suharno, 2023).

3. Penetapan atau Tindakan Administratif dalam Hukum Administrasi Pemerintahan

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berdasarkan penelusuran pada basis data resmi JDIH BPK RI berstatus “Berlaku” dan telah diubah melalui UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, dan UU Nomor 6 Tahun 2023 yang menetapkannya menjadi UU (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026a, 2026i, 2026j), membedakan antara Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 7 mendefinisikan Keputusan Administrasi Pemerintahan, yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara, sebagai ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara Pasal 1 angka 8 mendefinisikan Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dalam doktrin hukum administrasi negara, perbedaan ini bersesuaian dengan perbedaan klasik antara *regeling*, yaitu norma yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus-menerus, dan *beschikking*, yaitu penetapan yang bersifat konkret, individual, dan sekali selesai (Bimasakti, 2022; Haq & Ilyas, 2022).

Suatu keputusan menteri mengenai kode dan data wilayah administrasi suatu pulau, sekalipun tercantum dalam ribuan lampiran yang berlaku umum secara teknis-administratif, secara materiil perlu dinilai berdasarkan muatan dan dasar kewenangannya. Dalam kerangka kajian ini keputusan tersebut dipahami sebagai penetapan atau pencatatan administratif atas data wilayah, bukan sebagai norma yang membentuk batas wilayah itu sendiri. Sifat tersebut membedakannya dari UU pembentukan daerah, yang merupakan norma pembentuk (*constitutive*) bagi eksistensi dan cakupan wilayah suatu daerah otonom.

4. Hubungan Hierarkis dan Kedudukan Kepmendagri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hubungan antara UU pembentukan daerah dan penetapan administratif Pemerintah Pusat bersifat hierarkis dan fungsional, bukan sederajat. UU pembentukan daerah menjadi dasar hukum pembentukan dan cakupan wilayah suatu daerah otonom, sedangkan penetapan administratif berfungsi sebagai instrumen pelaksanaan yang menerjemahkan norma abstrak tersebut ke dalam data konkret untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, misalnya untuk kepentingan statistik, penataan ruang, atau pelayanan publik. Penetapan administratif tidak memiliki kekuatan untuk mengubah atau menyimpangi

batas yang telah ditentukan UU; apabila memuat data yang berbeda dari batas normatif dalam UU, kesesuaiannya harus dinilai berdasarkan norma yang lebih tinggi. Prinsip ini konsisten dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah yang bertentangan dengannya, sebagai konsekuensi logis dari teori jenjang norma (*Stufenbau*) (Pratama et al., 2022; Risky et al., 2025; Simabura et al., 2023).

Hierarki peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menyebutkan secara berurutan: UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut. UU pembentukan daerah berada pada tingkat UU, sedangkan keputusan menteri tidak disebut sebagai salah satu jenis dalam Pasal 7 ayat (1). Pasal 8 ayat (1) mengakui peraturan yang ditetapkan oleh sejumlah lembaga dan pejabat, termasuk menteri, dan Pasal 8 ayat (2) menyatakan peraturan tersebut diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Namun, Pasal 7 maupun Pasal 8 mengatur “peraturan perundang-undangan”, yang menurut Pasal 1 angka 2 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Unsur “mengikat secara umum” inilah yang membuat pembedaan antara *regeling* dan *beschikking* menjadi menentukan (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026d; Indrati, 2024).

Kepmendagri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 dan Nomor 300.2.2-2430 Tahun 2025 berbentuk keputusan, bukan peraturan menteri, dan materi pokoknya adalah pemberian kode dan pemutakhiran data wilayah administrasi, yaitu penetapan atau pencatatan administratif atas data wilayah. Terdapat dua kemungkinan penilaian yang berujung pada kesimpulan yang sama. Pertama, apabila dipahami sebagai *beschikking*, keputusan tersebut tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8, sehingga tidak ditempatkan dalam hierarki tersebut; keabsahannya dinilai berdasarkan sumber kewenangan, materi muatan, prosedur pembentukan, dan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan (Bimasakti, 2022; Haq & Ilyas, 2022). Kedua, apabila sebagian muatannya dinilai bersifat mengatur dan mengikat secara umum, karakter hukumnya dinilai berdasarkan Pasal 8 ayat (1)–(2), sehingga pengakuan dan kekuatan mengikatnya tetap bergantung pada perintah atau kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk UU pembentukan daerah. Dengan demikian, pada kedua kemungkinan tersebut Kepmendagri tentang data wilayah tidak dapat mengubah norma pembentukan daerah yang termuat dalam UU, dan artikel ini selanjutnya menyebutnya keputusan administratif (*beschikking*). Klasifikasi ini bertumpu pada sifat materi muatan, sedangkan konsiderans dan lampiran kedua keputusan tidak diuraikan satu per satu sehingga perlu diuji lebih lanjut dalam penelitian lanjutan.

Dari uraian tersebut, batas kewenangan administratif Pemerintah Pusat dalam penetapan batas daerah dapat dirumuskan sebagai berikut. Pertama, keputusan administratif dapat digunakan untuk pemutakhiran atau pencatatan data administratif mengenai wilayah sesuai kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan, tetapi fungsi tersebut tidak dengan sendirinya menjadikannya sumber pembentukan atau perubahan norma batas daerah dalam UU. Kedua, apabila terdapat ketidakjelasan, tumpang tindih, atau perbedaan penafsiran mengenai batas daerah, tindakan administratif tetap harus ditempatkan dalam ruang lingkup kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan dan tidak dapat dipahami semata-mata dari akibat administratifnya. Ketiga, pemutakhiran data, kode wilayah, atau pencatatan administrasi harus dibedakan dari perubahan norma pembentukan daerah (Fikriana & Yusuf, 2023; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a, 2025b; Septiana, 2024).

B. Penerapan Prinsip Hierarki Norma dalam Sengketa Empat Pulau Aceh–Sumatera Utara Berdasarkan Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025

1. Kronologi Hukum Sengketa Empat Pulau

Berdasarkan pemberitaan resmi sebagai bahan hukum sekunder, pada 25 April 2025 Menteri Dalam Negeri menetapkan Kepmendagri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 yang mencakup lebih dari empat ribu lampiran data wilayah administrasi seluruh Indonesia, dan di dalamnya keempat pulau yang disengketakan tercatat sebagai bagian dari wilayah administratif Kabupaten Tapanuli Tengah, Provinsi Sumatera Utara (Antara News, 2025; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a). Penetapan ini memicu keberatan Pemerintah Aceh, yang dijawab Pemerintah Pusat melalui klarifikasi bahwa keputusan tersebut bersifat umum sebagai pemutakhiran data wilayah administrasi nasional, bukan keputusan yang secara khusus dan final menentukan status empat pulau. Setelah pertemuan pada 17 Juni 2025 di Sekretariat Negara, Pemerintah Pusat pada 23 Juni 2025 menerbitkan Kepmendagri Nomor 300.2.2-2430 Tahun 2025 yang menempatkan kembali keempat pulau tersebut sebagai bagian dari wilayah administratif Provinsi Aceh (Antara News Bengkulu, 2025; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025b). Salinan kedua keputusan terdokumentasi pada basis data JDIH Kemendagri dan JDIH Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, sehingga eksistensi, judul, dan tanggal penetapannya dapat diverifikasi dari sumber primer administratif, bukan semata-mata dari pemberitaan media. Artikel ini tidak menguraikan satu per satu konsiderans maupun lampiran teknis kedua keputusan yang memuat ribuan entri kode dan data wilayah, karena rincian teknis-kartografis itu berada di luar cakupan objek penelitian yang berfokus pada kedudukan hierarkis norma administratif terhadap UU pembentukan daerah.

Dalam perkembangan berikutnya, seorang warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai peneliti perencanaan kota dan wilayah mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956 terhadap UUD NRI Tahun 1945 kepada MK, yang diregistrasi dengan Nomor 245/PUU-XXIII/2025 pada 9 Desember 2025 dan diputus dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada 19 Januari 2026 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

2. Kedudukan UU Nomor 24 Tahun 1956 dalam Sistem Hukum Saat Ini

Berdasarkan penelusuran pada basis data resmi JDIH BPK RI, status UU Nomor 24 Tahun 1956 tercatat “Berlaku”, dengan dua catatan penting. Pertama, UU ini pernah diubah oleh UU Nomor 4 Tahun 1974 tentang Pembentukan Kabupaten Aceh Tenggara. Kedua, UU ini dicabut sebagian oleh UU Nomor 8 Tahun 2023 tentang Provinsi Sumatera Utara (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g, 2026l). Berdasarkan Pasal 9 huruf b UU Nomor 8 Tahun 2023, pencabutan sebagian tersebut secara tegas hanya berkenaan dengan “ketentuan mengenai perubahan peraturan pembentukan Propinsi Sumatera Utara dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956”, sejalan dengan judul lengkap UU Nomor 24 Tahun 1956 yang memuat dua muatan sekaligus: pembentukan Provinsi Aceh, dan perubahan atas peraturan pembentukan Provinsi Sumatera Utara. Penjelasan Umum UU Nomor 8 Tahun 2023 menegaskan bahwa UU tersebut dibentuk untuk mengganti UU Nomor 10 Tahun 1948 dan ketentuan mengenai perubahan peraturan pembentukan Provinsi Sumatera Utara dalam UU Nomor 24 Tahun 1956, bukan untuk mencabut seluruh UU Nomor 24 Tahun 1956, sehingga bagian yang secara khusus mengatur pembentukan Provinsi Aceh sebagai daerah otonom baru tidak termasuk dalam ruang lingkup pencabutan tersebut (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026l).

Dokumen resmi pada basis data JDIH BPK RI dan naskah UU Nomor 8 Tahun 2023 tidak merinci pasal per pasal UU Nomor 24 Tahun 1956 mana yang termasuk “ketentuan mengenai perubahan peraturan pembentukan Propinsi Sumatera Utara” yang dicabut, sehingga identifikasi pasal secara pasti tidak dapat diverifikasi dan dinyatakan sebagai keterbatasan kajian. Sumber resmi yang digunakan tidak memberikan pemetaan pasal demi pasal yang cukup untuk menyimpulkan secara mandiri bahwa Pasal 17 secara khusus tetap berlaku, dan Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 juga tidak memberikan penilaian substantif mengenai keberlakuan atau konstitusionalitas Pasal 17 karena permohonan dinyatakan tidak dapat diterima berdasarkan kedudukan hukum Pemohon. Pasal 17 tetap dipertahankan sebagai objek analisis karena merupakan norma yang dimohonkan pengujian. Isi Pasal 17 sebagaimana dikutip dalam putusan tidak secara langsung menetapkan koordinat atau batas empat pulau; norma tersebut berkaitan dengan keberlanjutan berlakunya peraturan daerah dari Propinsi Sumatera Utara (lama) dalam kondisi yang ditentukan pasal tersebut (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g, 2026l; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

3. Objek Pengujian dan Kedudukan Hukum Pemohon

Objek pengujian adalah Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956, yang sebagaimana dikutip dalam putusan menyatakan bahwa peraturan daerah dari Propinsi Sumatera Utara (lama), termasuk “*Keuren en reglementen van politie*” sebagaimana dimaksud *Staatsblad* 1938 Nomor 618 *juncto* *Staatsblad* 1938 Nomor 652 yang belum diubah, ditambah, atau diganti dan masih berlaku sampai mulai berlakunya UU Nomor 24 Tahun 1956, tetap berlaku dalam daerah hukumnya semula sebagai peraturan daerah provinsi sepanjang mengatur hal-hal yang termasuk tugas dan kewajiban provinsi berdasarkan UU tersebut, dan dapat dicabut, ditambah, atau diubah oleh provinsi yang bersangkutan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026). Pemohon mendalilkan bahwa norma tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945, dengan alasan utama bahwa keberadaan UU Nomor 24 Tahun 1956 menimbulkan klaim Provinsi Aceh atas empat pulau yang menurut Pemohon secara historis dan tata ruang termasuk wilayah Provinsi Sumatera Utara. Dalil historis dan teknis tersebut, termasuk rujukan pada konfigurasi Keresidenan Tapanuli era Hindia Belanda dan *Staatsblad* Tahun 1908, merupakan dalil sepihak Pemohon dan bukan fakta yang telah diperiksa serta dinyatakan terbukti oleh Mahkamah, sehingga tidak dapat diperlakukan sebagai fakta hukum yang pasti.

MK berwenang memeriksa permohonan *a quo* berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 7 Tahun 2020 (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026h, 2026k), karena permohonan tersebut merupakan pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun, berwenangnya Mahkamah tidak dengan sendirinya berarti Mahkamah memeriksa pokok permohonan, karena hal itu bergantung pada terpenuhinya kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 beserta penjelasannya. Berdasarkan yurisprudensi yang dikutip kembali dalam putusan, kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi lima syarat kumulatif: adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan UUD NRI Tahun 1945; anggapan kerugian akibat berlakunya norma yang diuji; sifat kerugian yang spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial menurut penalaran yang wajar; adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dan berlakunya norma; serta kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, kerugian tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi (Budahu, 2024; Ibrahim, 2024; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

Mahkamah menilai Pemohon telah memenuhi kualifikasi sebagai perorangan warga negara Indonesia, namun tidak dapat menjelaskan hak konstitusionalnya yang secara aktual atau potensial dirugikan oleh berlakunya Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956, dan tidak menemukan hubungan sebab-akibat antara kerugian yang didalilkan dan berlakunya norma yang diuji. Dalam perkara *a quo*, Mahkamah juga merujuk pada pendiriannya dalam sejumlah putusan terdahulu mengenai kedudukan hukum dalam perkara yang berkaitan dengan kepentingan pembentukan daerah otonom. Pertimbangan tersebut merupakan pertimbangan dalam perkara *a quo* dan tidak dapat digeneralisasi sebagai ketentuan universal mengenai siapa yang selalu memiliki kedudukan hukum dalam setiap sengketa batas daerah.

4. Pertimbangan dan Amar Putusan MK

Pertimbangan hukum Mahkamah terstruktur secara berjenjang, dimulai dari penegasan kewenangan Mahkamah, dilanjutkan dengan pemeriksaan kedudukan hukum Pemohon sebagai syarat formil sebelum memeriksa pokok permohonan. Oleh karena Pemohon dinilai tidak memiliki kedudukan hukum, Mahkamah menegaskan dalam paragraf [3.6] bahwa meskipun berwenang mengadili permohonan *a quo*, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut permohonan Pemohon (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026). Konsekuensi metodologisnya, Mahkamah sama sekali tidak masuk ke

pemeriksaan pokok permohonan (*het onderzoek ten gronde*), yaitu tidak memberikan penilaian konstitusional atas dalil-dalil substantif Pemohon mengenai pertentangan Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956 dengan UUD NRI Tahun 1945, termasuk dalil historis dan teknis mengenai status empat pulau (Budahu, 2024; Ibrahim, 2024; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

Amar Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025 menyatakan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima” (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026). Secara teknis-yuridis, amar “tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*) harus dibedakan tegas dari amar “ditolak” (*ongegronde verklaard*) maupun “dikabulkan” (*gegronde verklaard*). Amar tidak dapat diterima menunjukkan bahwa Mahkamah tidak memeriksa kebenaran materiil dalil permohonan karena syarat formil, dalam hal ini kedudukan hukum Pemohon, tidak terpenuhi, sehingga tidak terkandung penilaian mengenai benar atau tidaknya, konstitusional atau tidak konstitusionalnya, norma yang dimohonkan pengujian. Amar “ditolak” baru dapat dijatuhkan setelah Mahkamah memeriksa pokok permohonan. Putusan *a quo* juga bukan putusan sela (*interlocutoir vonnis*), melainkan putusan akhir (*eindvonnis*) yang menyelesaikan keseluruhan pemeriksaan perkara, meskipun penyelesaian terjadi pada tahap pemeriksaan syarat formil (Budahu, 2024; Ibrahim, 2024; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

5. Analisis Hubungan UU Pembentukan Daerah dan Penetapan Administratif dengan Prinsip Hierarki Norma

Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025, sekalipun tidak memeriksa pokok permohonan, tetap memberikan kontribusi analitis bagi persoalan hierarki norma dalam sengketa batas daerah. Pertama, dalam perkara *a quo* Mahkamah menilai persoalan yang diajukan Pemohon berkaitan dengan kepentingan daerah dan menyimpulkan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum karena tidak terdapat hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional yang didalilkan dan berlakunya norma yang diuji; pertimbangan ini adalah penilaian atas kedudukan hukum Pemohon dalam perkara konkret, bukan aturan universal. Kedua, rangkaian penerbitan dan perubahan Kepmendagri mengenai kode dan data wilayah administrasi menunjukkan bahwa instrumen administratif dapat memiliki akibat hukum dan akibat administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun akibat tersebut harus dinilai berdasarkan sumber kewenangan dan materi muatannya serta tidak dengan sendirinya mengubah norma pembentukan daerah yang bersumber dari UU (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a, 2025b; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026; Risky et al., 2025).

Menggunakan kerangka teori jenjang norma Hans Kelsen yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky, susunan norma hukum Indonesia dapat digambarkan secara berjenjang mulai dari norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), yaitu Pancasila sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945; norma dasar negara (*Staatsgrundgesetz*), yaitu UUD NRI Tahun 1945; norma pembentuk (*formell Gesetz*), yaitu UU; hingga norma pelaksana dan norma otonom (*Verordnung* dan *Autonome Satzung*) (Indrati, 2024; Al-Fatih et al., 2023; Pratama et al., 2022; Risky et al., 2025; Simabura et al., 2023). Dalam kerangka ini, UU Nomor 24 Tahun 1956 menempati kedudukan sebagai *formell Gesetz* yang mengatur pembentukan daerah otonom Provinsi Aceh, sementara Kepmendagri mengenai kode dan data wilayah administrasi merupakan keputusan administratif (*beschikking*) yang tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Keabsahannya bergantung pada sumber kewenangan, materi muatan, prosedur, dan kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi.

Penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* menghasilkan konsekuensi bahwa apabila muatan suatu Kepmendagri mengenai batas wilayah bertentangan dengan atau menyimpangi norma UU pembentukan daerah yang menjadi dasar kewenangannya, kesesuaian keputusan tersebut harus dinilai terhadap norma yang lebih tinggi. Dalam konteks Kepmendagri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 dan Nomor 300.2.2-2430 Tahun 2025, keputusan administratif dapat memperbarui atau mencatat data administratif sepanjang dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan, dan dapat menimbulkan akibat hukum dalam lingkup administrasi pemerintahan sesuai materi muatan dan sumber kewenangannya. Namun, perubahan atau pemutakhiran data administratif tersebut tidak dengan sendirinya mengubah norma pembentukan atau batas wilayah yang ditetapkan oleh UU (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a, 2025b; Risky et al., 2025).

6. Implikasi Hukum dan Batas-Batas Kesimpulan dari Putusan MK

Implikasi pertama, karena Mahkamah tidak memeriksa pokok permohonan, putusan tidak memberikan penilaian substantif mengenai konstitusionalitas Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956, dan setiap permohonan pengujian berikutnya tetap harus dinilai berdasarkan persyaratan kedudukan hukum menurut hukum acara MK dan keadaan konkret Pemohon. Implikasi kedua, putusan tidak mengubah, menegaskan, maupun membatalkan norma apa pun yang berkaitan dengan batas antara Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara. Implikasi ketiga, penyelesaian persoalan batas yang menyangkut norma pembentukan daerah harus memperhatikan kedudukan UU sebagai sumber norma pembentukan daerah serta ruang lingkup kewenangan administratif Pemerintah Pusat; keputusan administratif dapat digunakan untuk pemutakhiran, pencatatan, dan pelaksanaan administrasi pemerintahan sesuai kewenangannya, tetapi tidak dengan sendirinya menjadi sumber perubahan norma pembentukan daerah yang bersumber dari UU (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026g, 2026i; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

Sejalan dengan larangan menarik kesimpulan melampaui amar dan pertimbangan putusan, terdapat empat batasan penting. Pertama, putusan tidak dapat dimaknai sebagai putusan yang menyatakan bahwa keempat pulau secara substantif merupakan milik Provinsi Aceh atau Provinsi Sumatera Utara, karena Mahkamah tidak memeriksa pokok permohonan yang menyangkut substansi tersebut. Kedua, putusan tidak “memenangkan” salah satu pihak, karena amarnya “tidak dapat diterima” dan bukan “ditolak” atau “dikabulkan”. Ketiga, putusan tidak menyatakan Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956 konstitusional maupun inkonstitusional. Keempat, dalil historis, kartografis, maupun tata ruang Pemohon tetap berstatus dalil sepihak yang tidak diperiksa kebenarannya oleh Mahkamah, sehingga tidak dapat dikutip sebagai fakta hukum yang terbukti. Dengan

batasan tersebut, kontribusi putusan bagi kajian ini terletak bukan pada penyelesaian substantif sengketa batas, melainkan pada penegasannya mengenai siapa yang berkedudukan hukum untuk mempersoalkan norma pembentukan daerah secara konstitusional, yang menegaskan kembali bahwa persoalan batas daerah adalah persoalan norma tingkat UU yang penyelesaiannya berada pada ranah kelembagaan formal daerah dan pembentuk undang-undang (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

KESIMPULAN

Pertama, kedudukan hukum penetapan administratif Pemerintah Pusat dalam penetapan batas daerah bersifat subordinat dan fungsional terhadap UU pembentukan daerah, dengan tetap memperhatikan ruang lingkup kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Penetapan administratif, termasuk keputusan menteri mengenai kode dan pemutakhiran data wilayah administrasi, dapat merupakan keputusan atau tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014, dan dalam praktik dapat memiliki akibat hukum dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan sesuai materi muatan dan kewenangannya. Kewenangan tersebut bersumber dari asas legalitas; keputusan administratif dapat memperbarui atau mencatat data administratif sepanjang berdasarkan kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dengan sendirinya mengubah norma pembentukan atau batas wilayah yang ditetapkan UU. Dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, keputusan tersebut bukan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Apabila suatu instrumen menteri benar-benar bermuatan norma yang mengikat umum, karakter hukumnya dinilai tersendiri berdasarkan Pasal 8 ayat (1)–(2) dan sumber kewenangannya, dan penilaian itu tidak menghapus kewajibannya untuk tunduk pada UU pembentukan daerah (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026d). Kasus empat pulau menunjukkan pentingnya membedakan pemutakhiran data administratif, penetapan administratif, tindakan administratif, dan perubahan norma hukum yang bersumber dari UU (Database Peraturan JDIH BPK RI, 2026i; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025a, 2025b).

Kedua, penerapan prinsip hierarki norma dalam menilai hubungan antara penetapan administratif Pemerintah Pusat dan UU pembentukan daerah, sebagaimana dapat ditelaah dari Putusan MK Nomor 245/PUU-XXIII/2025, harus dibatasi pada apa yang benar-benar dipertimbangkan dan diputus oleh Mahkamah. Permohonan dinyatakan tidak dapat diterima karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum, sehingga Mahkamah tidak memeriksa pokok permohonan mengenai konstitusionalitas Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956. Putusan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai penentuan substantif status keempat pulau atau sebagai putusan yang menyatakan salah satu pihak menang. Bagi analisis hierarki norma, putusan relevan untuk menunjukkan bahwa penilaian terhadap norma pembentukan daerah dan tindakan administratif harus ditempatkan dalam kerangka kewenangan, materi muatan, dan hubungan hierarkis masing-masing instrumen (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026).

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan, pertama, agar pembentuk UU dan Pemerintah Pusat menyelesaikan ketidakjelasan atau perbedaan penafsiran batas daerah pada tingkat norma UU melalui instrumen hukum yang sepadan kedudukannya dengan UU pembentukan daerah, dan tidak semata-mata melalui penerbitan atau perubahan keputusan administratif, agar tidak menimbulkan preseden ketidakpastian hukum bagi penegasan batas daerah lain. Kedua, agar Kemendagri mencantumkan secara eksplisit sifat keputusan kode dan data wilayah sebagai instrumen administratif-teknis yang tunduk pada UU pembentukan daerah, serta mempertahankan dan memperluas akses publik terhadap teks lengkapnya melalui basis data resmi JDIH Kemendagri demi akuntabilitas. Ketiga, agar penelitian lanjutan mengkaji muatan normatif kedua Kepmendagri, termasuk konsiderans dan lampiran teknisnya, serta kemungkinan pengujian konstitusionalitas Pasal 17 UU Nomor 24 Tahun 1956 oleh pihak yang memenuhi syarat kedudukan hukum, mengingat pokok persoalan konstitusionalitas norma tersebut belum pernah diperiksa substansinya hingga penelitian ini disusun.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Fatih, S., Safaat, M. A., Widiarto, A. E., Al Uyun, D., & Nur, M. (2023). The hierarchical model of delegated legislation in Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, 7(2), 629–658. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v7i2.74651>
- Antara News. (2025, 17 Juni). *Kemendagri revisi Kepmendagri untuk masukkan empat pulau ke Aceh*. <https://www.antaranews.com/berita/4906089/kemendagri-revisi-kepmendagri-untuk-masukkan-empat-pulau-ke-aceh>
- Antara News Bengkulu. (2025, 24 Juni). *Mendagri resmi keluarkan keputusan empat pulau kembali ke Aceh*. <https://bengkulu.antaranews.com/berita/420677/mendagri-resmi-keluarkan-keputusan-empat-pulau-kembali-ke-aceh>
- Bimasakti, M. A. (2022). Penjelasan hukum (restatement) konsep tindakan administrasi pemerintahan menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 11(1), 64–92. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>
- Budahu, M. A. S. I. (2024). Legal standing pemohon terkait pengajuan judicial review di Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Media Hukum*, 12(1), 10–28. <https://doi.org/10.59414/jmh.v12i1.636>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026a). *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/234926/perpu-no-2-tahun-2022>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026b). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/337869/uu-no-1-tahun2026>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026c). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 tentang Pembagian Sumatra dalam Tiga Propinsi*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/25549>

- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026d). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026e). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026f). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026g). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/51153>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026h). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/44069/uu-no-24-tahun-2003>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026i). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38695>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026j). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/246523/uu-no-6-tahun-2023>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026k). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/147335>
- Database Peraturan JDIH BPK RI. (2026l). *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2023 tentang Provinsi Sumatera Utara*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/249318/uu-no-8-tahun-2023>
- Fikriana, A., & Yusuf, J. A. (2023). Dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di era otonomi daerah. *Dalihan Na Tolu: Jurnal Hukum, Politik dan Komunikasi Indonesia*, 2(2), 44–52. <https://doi.org/10.58471/dalihannatolu.v2i02.282>
- Hamid, A. F., & Saripudin, S. (2022). Kewenangan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 2(1), Article 3. <https://doi.org/10.7454/JKD.v2i1.1203>
- Haq, M. M., & Ilyas, A. (2022). Decision concepts state administration post entry into Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. *Al-Risalah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, 22(2), 164–183. <https://doi.org/10.24252/alrisalah.vi.34008>
- Hidayat, C. N., & Niagara, S. G. (2022). Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan wewenang pemerintah daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berdasarkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 146–160. <https://doi.org/10.32493/rjih.v5i2.27608>
- Ibrahim, S. I. (2024). Legal standing of the applicant in Constitutional Court Decision Number 90/PUU-XXI/2023. *Khuluqiyya: Jurnal Kajian Hukum dan Studi Islam*, 6(2), 77–90. <https://doi.org/10.56593/khuluqiyya.v6i2.135>
- Indrati, M. F. (2024). *Ilmu perundang-undangan 1: Jenis, fungsi, dan materi muatan* (Edisi revisi, cetakan ke-5). PT Kanisius.
- Ismiyanto, I., & Suniaprily, F. G. A. (2023). Tinjauan hukum Negara Kesatuan yang menganut sistem otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penerapan mekanisme checks and balances. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 16(1), 128–137. <https://doi.org/10.59582/sh.v16i01.733>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah*. JDIH BPK RI. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/111526/permendagri-no-141-tahun-2017>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2025a). *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau*. JDIH BPK RI. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/322942>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2025b). *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2430 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 300.2.2-2138 Tahun 2025 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau*. JDIH Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. <https://jdih.sumutprov.go.id/detail-produkhukum/2482>
- Maharani, S. H. P., Santoso, P., & Sukendro, A. (2022). Konflik batas wilayah daerah pemekaran Kepulauan Seribu mengancam keamanan nasional. *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, 4(1), 40–50. <https://doi.org/10.24198/jkrk.v4i1.37915>
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026). *Putusan Nomor 245/PUU-XXIII/2025*. https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_13638_1768791872.pdf
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. <https://jdih.mpr.go.id/dokumen/view?id=495>
- Pratama, J. P., Tyesta ALW, L., & Pinilih, S. A. G. (2022). Eksistensi kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 865–885. <https://doi.org/10.31078/jk1947>
- Risky, S., Al-Fatih, S., Esfandiari, F., & Anoraga, S. (2025). Repositioning delegated authority and binding power of ministerial regulations in Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 32(2), 287–308. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol32.iss2.art2>
- Septiana, A. M. (2024). Implementasi kebijakan penegasan batas daerah oleh Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Banjar. *SOSIO PROGRESIF: Media Pemikiran Studi Pembangunan Sosial*, 3(1), 33–41. <https://jurnal.apmd.ac.id/index.php/sosioprogresif/article/view/291>

- Simabura, C., Arinanto, S., Indrati, M. F., Isra, S., & Arsil, F. (2023). Ministerial authority in formulating regulations related to presidential lawmaking doctrine. *Constitutional Review*, 9(2), 297–331. <https://doi.org/10.31078/consrev924>
- Suniapriy, F. G. A., & Suharno. (2023). Pertanggungjawaban diskresi pemerintah dan hubungannya dengan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Klausula: Jurnal Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Pidana dan Perdata*, 2(1), 32–46. <https://ejournal.uniskakediri.ac.id/index.php/klausula/article/view/2979>