

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM KASUS DANA REBOISASI



741 272/32
-17
12

BAMBANG SUGIONO

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

**PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
DALAM KASUS DANA REBOISASI**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana
Universitas Airlangga

Oleh :

BAMBANG SUGIONO
NIM. 099411686 M

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1997**

PENGESAHAN

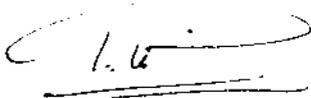
TESIS INI TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL, 23 FEBRUARI 1998

Pembimbing Ketua



PROF.DR. SITI SUNDARI RANGKUTI, SH.
NIP. 130220516

Pembimbing



PROF.DR. PHILIPUS MANDIRI HADJON, SH
NIP. 130541986

Mengetahui
Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Airlangga



PROF.DR. SITI SUNDARI RANGKUTI, SH.
NIP. 130220516

Telah diuji

Pada Tanggal 25 Nopember 1997

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Harjono, S.H., MCL.

Anggota : Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.

Dr. Soewoto, S.H., MS.

Dr. Abdul Rasjid, S.H., LL.M.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah Subhanahu-wata'ala, karena atas ridha-Nya juga sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Tesis berjudul : "Penegakan hukum lingkungan dalam kasus dana reboisasi", mengangkat tema sentral "Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 sebagai obyek sengketa tata usaha negara dan *ius standi* LSM lingkungan di Pengadilan Tata Usaha Negara". Dari tema sentral tersebut diangkat dua isu hukum yang terdiri atas: pertama, apakah Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan, atau keputusan tata usaha negara, atau keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata dan apakah KEPPRES tersebut dapat menjadi obyek sengketa tata usaha negara, serta kedua, bagaimanakah *ius standi* LSM lingkungan di Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara".

Analisis masalah dalam tesis ini dilakukan secara yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan studi kasus dana reboisasi. Metode penulisan tesis ini diawali analisis teoritik untuk membangun konsep-konsep hukum, untuk kemudian dilanjutkan dengan analisis kasus, sehingga dapat dirumuskan argumentasi hukum yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu

hukum dan solusi masalah hukum lingkungan dalam praktek. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan, putusan Pengadilan dan dokumen hukum yang relevan, serta bahan hukum sekunder, seperti disertasi, tesis, buku, dan jurnal ilmiah dari para ahli hukum.

Berdasarkan hasil analisis, Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 merupakan keputusan tata usaha negara tidak terikat, yang bersumber pada kewenangan atribusi. Ternyata, peraturan perundang-undangan (*hukum tertulis*) tidak memadai sebagai instrumen penguji keabsahan. Menurut asas-asas umum pemerintahan yang baik (*hukum tidak tertulis*) terungkap bahwa Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 secara prosedural dan substansi dibuat dengan melanggar asas keabsahan, sehingga mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan lingkungan. Secara prosedural Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 melanggar asas kecermatan, sedangkan dari aspek substansi Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 melanggar asas kepercayaan. Selanjutnya, organisasi lingkungan memiliki *ius standi* dalam mewakili kepentingan lingkungan di Pengadilan Tata Usaha Negara, sepanjang berbentuk yayasan dan memiliki tujuan dalam anggaran dasarnya untuk melindungi kepentingan lingkungan sebagai kriteria formal serta bersifat representatif dan melaksanakan kegiatan nyata sesuai tujuan dalam anggaran dasar sebagai kriteria substantif.

Pada kesempatan yang berbahagia ini, Penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada:

1. Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Irian Jaya cq Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Propinsi Irian Jaya, yang memberikan bantuan keuangan, sehingga meringankan beban Penulis dalam menyelesaikan pendidikan.

2. Bapak Rektor Universitas Airlangga, Bapak Direktur Program Pascasarjana serta para Asisten Direktur dan Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas kepada Penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister.

3. Bapak Rektor Universitas Cenderawasih dan Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, yang telah memberikan kesempatan dan bantuan kepada Penulis untuk mengikuti pendidikan Program Magister.

4. Ibu Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum, yang telah banyak membantu Penulis menyelesaikan pendidikan Program Magister. Secara khusus, dalam kapasitas selaku Pembimbing Ketua dalam penulisan tesis, beliau telah dengan penuh kesabaran dan kecermatan berkenan membimbing Penulis sampai dengan selesainya penulisan tesis ini. Demikian pula, sebagai dosen beliau telah banyak memberikan bekal ilmu dan memotivasi Penulis untuk mempelajari Hukum Lingkungan secara sungguh-sungguh.

5. Bapak Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H., selaku Pembimbing penulisan tesis, yang telah dengan penuh kesabaran dan kecermatan berkenan membimbing Penulis sampai dengan selesainya penulisan tesis ini. Sebagai dosen beliau juga telah banyak memberikan bekal ilmu, kesempatan dan bimbingan kepada Penulis untuk mempelajari Hukum Administrasi secara sungguh-sungguh.
6. Bapak Dr. Harjono, S.H., MCL., sebagai Ketua Panitia Penguji Tesis, serta Bapak Dr. Soewoto, S.H., MS. dan Bapak Dr. Abdul Rasjid, S.H., LL.M., masing-masing sebagai anggota Panitia Penguji Tesis, yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam penyempurnaan tesis.
7. Semua dosen yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum kepada Penulis, serta segenap staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah banyak membantu Penulis dalam menyelesaikan pendidikan.
8. Sahabat saya Kartono, Ahmad Husni, Rahmat Bowo Suharto, Kadar Pamuji, Winasis Yulianto, Agus Darwanto, dan Misbaul Anwar atas diskusinya selama ini. Rekan senior saya, Abang Takdir Rahmadi dan Abang Samsul Wahidin atas motivasi dan nasehat yang diberikan. Segenap rekan saya peserta Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, serta segenap pihak yang tidak mungkin disebutkan namanya satu-persatu, yang kesemuanya

telah memberikan bantuan kepada Penulis dalam menyelesaikan pendidikan Program Magister.

9. Terakhir tapi tak kalah penting, kepada almarhum ayahanda Abdul Fani Ubadi, ibunda Wahjoening, kakak saya Eddy, adik-adik saya Han, Tin dan Nunuk, serta istri saya Iswati.

Semoga segenap bantuan Bapak, Ibu, rekan dan segenap pihak yang sangat berarti bagi Penulis tersebut, merupakan amal ibadah dan mendapatkan balasan nikmat dari Allah Subhanahuwata'ala.

Menyadari keterbatasan kemampuan Penulis dalam proses penulisan tesis ini, maka berbagai kritik dan saran dalam konteks penyempurnaan penulisan tesis akan diterima dengan penuh keterbukaan.

Surabaya, Nopember 1997

Penulis,

RINGKASAN

Penegakan hukum lingkungan dalam kasus dana reboisasi dilakukan melalui pengujian oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara terhadap: *Pertama*, keabsahan Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 42 tahun 1994, sebagai keputusan tata usaha negara (KTUN) yang berdampak penting terhadap kepentingan lingkungan. *Kedua*, "ius standi" lembaga swadaya masyarakat (LSM) lingkungan yang menurut Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) disebut organisasi lingkungan.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa KEPPRES No. 42 tahun 1994 merupakan KTUN tidak terikat yang substansinya merugikan kepentingan lingkungan. KEPPRES No. 42 tahun 1994 secara prosedural tidak menyediakan peranserta masyarakat, termasuk bagi LSM lingkungan. Akibatnya, peraturan perundang-undangan (*hukum tertulis*) tidaklah memadai untuk dijadikan instrumen penguji keabsahan. Berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*hukum tidak tertulis*), terungkap bahwa KEPPRES No. 42 tahun 1994 secara prosedural melanggar asas kecermatan dan secara substansi melanggar asas kepercayaan. Demikian pula, adanya: bentuk yayasan, tujuan dalam statuta yayasan, kegiatan yang sesuai tujuan, dan sifat representatif, merupakan kriteria "ius standi" bagi LSM lingkungan.

Putusan hakim yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima dan pengakuan hakim terhadap empat dari enam LSM lingkungan sebagai penggugat, mengandung kelemahan yuridis yang disebabkan oleh: adanya rumusan Pasal 2 huruf a Undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang seharusnya tidak diperlukan, tidak memadainya hukum tertulis, dan tidak dilakukannya pengujian terhadap kriteria substansi bagi LSM lingkungan penggugat.

ABSTRACT

Environmental law enforcement in the case of the re-forestation fund through administrative review by the administrative court involve: *First*, the legality of Presidential Decree Number 42 of 1994 as a decision having a significant impact on the environment. *Second*, "ius standi" of environmental non government organisations (NGO's), which according to Act Number 23 of 1997 concerning Environmental Management are called environmental organisations.

This research concluded that Presidential Decree Number 42 of 1994 is a discretionary decision which its substance have inflicted environmental interest. Presidential Decree Number 42 of 1994 does not regulate public participation as a procedural rule, including for environmental NGO's. The result is that there is insufficient regulations (*written law*) to be used as instrument to judge the legality. Pursuant to the principles of proper administration (*unwritten law*) it is shown that President Decree Number 42 of 1994 procedurally violates the principle of accurateness and substantively violates the principle of reliance. Further, the requirements of the foundation, the goal, the activity based on purpose, and the representative character are criteria of "ius standi" of environmental NGO's.

The judge's decision dissenting the suit is not acceptable, and the judge's acknowledgment to four of the six environmental NGO's as litigants has legal weakness caused by: the existence of Article 2 letter a of Act Number 5 of 1986 concerning Administrative Court which actually not needed, insufficiency of written law, and there is no evaluation to the substantive criteria of the environmental NGO's as litigants.

Keywords : - *environmental interest*
 - *principles of proper administration*
 - *environmental NGO's or environmental organisation*

DAFTAR ISI

PENGESAHAN	i
PANITIA PENGUJI TESIS	ii
KATA PENGANTAR	iii
RINGKASAN	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Perumusan Masalah	11
3. Tujuan Penelitian	12
3.1. Tujuan Umum	12
3.2. Tujuan Khusus	12
4. Manfaat Hasil Penelitian	13
5. Kajian Pustaka	13
5.1. Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara	13
5.2. Keputusan Presiden Sebagai Obyek Sengketa ..	29
5.3. <i>Ius Standi</i> LSM Lingkungan	34
6. Metode Penelitian	42
6.1. Pendekatan Masalah	42
6.2. Sumber Bahan Hukum	43
6.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	43
6.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	43
7. Sistematika	45

BAB II. FIGUR HUKUM KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 42 TAHUN 1994	
TENTANG BANTUAN PINJAMAN KEPADA PERUSAHAAN	
PERSEROAN (PERSERO) PT INDUSTRI PESAWAT TERBANG	
NUSANTARA 47	
1	Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Tata Usaha Negara, dan Keputusan Tata Usaha Negara Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata 48
1.1.	Karakteristik Peraturan Perundang-undangan ... 48
1.2.	Karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara ... 54
1.3.	Karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata 67
2.	Sumber Kewenangan, Prosedur dan Substansi Keputusan Presiden 75
2.1.	Sumber Kewenangan Keputusan Presiden 76
2.2.	Prosedur Pembuatan Keputusan Presiden 85
2.3.	Substansi Keputusan Presiden 89
3.	Tinjauan dan Analisis Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi 94
3.1.	Tinjauan Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi 94
3.2.	Analisis Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi 101
4.	Kualifikasi dan Keabsahan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 114
4.1.	Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 Sebagai KTUN Tidak Terikat Berdasarkan Sumber Kewenangan Atribusi 115
4.2.	Prosedur dan Substansi Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 Merugikan Kepentingan Lingkungan 119

BAB III. KUALITAS DAN KEPENTINGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT	
LINGKUNGAN SEBAGAI PENGGUGAT MELALUI BADAN	
PERADILAN TATA USAHA NEGARA	129
1. Pengertian Dan Bentuk Organisasi LSM Lingkungan ..	130
1.1. Pengertian LSM Lingkungan	130
1.2. Bentuk Organisasi LSM Lingkungan	135
1.3. Yayasan Sebagai Bentuk Organisasi LSM Lingkungan	139
2. Kepentingan LSM Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan	142
2.1. Mewakili Kepentingan Masyarakat Dalam Menegakkan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat	143
2.2. Mewakili Kepentingan Masyarakat Untuk Menjadi Mitra Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan	152
2.3. Kemampuan LSM Lingkungan Dalam Mewakili Kepentingan Masyarakat	156
3. Kriteria Kepentingan LSM Lingkungan Dalam Mengajukan Sengketa Ke Pengadilan Tata Usaha Negara	157
3.1. Berbentuk Badan Hukum	162
3.2. Memiliki Tujuan Sebagai Tolok Ukur	163
3.3. Bersifat Representatif	164
3.4. Kegiatan Nyata Yang Sejalan Dengan Fungsinya	164
4. Tinjauan dan Analisis Terhadap Penolakan Dan Pengakuan Keenam LSM Sebagai Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi	166
4.1. Tinjauan Terhadap Kualitas dan Kepentingan Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi	166

4.2. Analisis Terhadap Kualitas dan Kepentingan Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi	170
BAB IV. P E N U T U P	180
1. Simpulan	180
2. Saran	182
 DAFTAR PUSTAKA	 185
LAMPIRAN	194

DAFTAR LAMPIRAN

- I. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi.
- II. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1989 tentang Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi.
- III. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman Kepada Perusahaan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara.
- IV. Perjanjian Bantuan Pinjaman Bunga Dan Jasa Giro Dana Reboisasi Antara Departemen Kehutanan Dengan PT (PERSERO) Industri Pesawat Terbang Nusantara Nomor 928/Menhut-II/Rhs /1994.

BAB I PENDAHULUAN



Latar Belakang Masalah

Hukum lingkungan menduduki posisi sentral dalam mewujudkan tercapainya tujuan pengelolaan lingkungan yang berasaskan kelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang, untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Hukum lingkungan memiliki karakteristik khusus, karena substansinya mengandung berbagai bidang hukum, terutama bidang hukum administrasi. Dikemukakan oleh Siti Sundari Rangkuti :

Sebagai disiplin ilmu yang terus berkembang, hukum lingkungan merupakan bagian hukum administrasi. Namun di samping itu, hukum lingkungan mengandung pula aspek hukum perdata, pidana, pajak, internasional serta tata ruang, sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam pembedaan hukum klasik.¹

Sehingga demikian, dalam konteks pembangunan sistem hukum lingkungan nasional sebagai bagian integral dari pembangunan sistem hukum nasional, niscaya dibutuhkan pendekatan dari bidang hukum administrasi tanpa mengabaikan perlunya pendekatan dari bidang hukum lainnya.

Upaya mewujudkan tujuan pengelolaan lingkungan secara optimal, memerlukan peningkatan kualitas pengaturan,

¹Siti Sundari Rangkuti, *Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Airlangga, Airlangga University Press, Surabaya, 1991. h.5.

pelaksanaan, dan penegakan hukum lingkungan. Penelitian mengenai penegakan hukum diperlukan, sebab penegakan hukum merupakan tahapan yang sangat penting, sebagai sarana evaluasi dalam proses pembaruan di bidang pengaturan dan pelaksanaan hukum.

Siti Sundari Rangkuti mengemukakan bahwa :

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, kepidanaan dan keperdataan.²

Berdasarkan kerangka pikir di atas, maka penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif. Penegakan hukum yang bersifat preventif dilakukan melalui pengawasan aktif terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa menunggu terjadinya pelanggaran. Dalam hal ini, penegak hukum yang utama adalah aparat pemerintah yang berwenang memberikan izin. Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal telah terjadinya perbuatan yang melanggar peraturan.

Penegakan hukum lingkungan melalui jalur Pengadilan sebagai benteng terakhir hukum, merupakan salah satu manifestasi dari penegakan hukum yang bersifat represif. Disamping itu, terdapat pula penegakan hukum represif di luar Pengadilan yang dilaksanakan melalui jalur *Alternative*

²Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Airlangga University Press, Surabaya, 1996, h.190.

Dispute Resolution (ADR) dan *Peaceful Settlement of Disputes*.

Penegakan hukum lingkungan di Pengadilan, terdiri atas penegakan hukum lingkungan keperdataan dan hukum lingkungan kpidanaan, yang dilakukan melalui badan Peradilan Umum sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 2 Tahun 1986 (UU), serta penegakan hukum lingkungan administratif, yang dilakukan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 (UU PTUN).

Berdasarkan data yang diketengahkan oleh **Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)**, jumlah penegakan hukum lingkungan di Indonesia sejak berlakunya Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (*selanjutnya digunakan istilah UULH*),³ sebagai berikut :

1. Penegakan hukum di luar Pengadilan, terdiri atas penegakan hukum lingkungan administratif sebanyak 24 (dua puluh empat) kasus, dan penegakan hukum lingkungan melalui mediasi sebanyak 4 (empat) kasus.
2. Penegakan melalui badan Peradilan Umum, terdiri atas sengketa hukum lingkungan keperdataan, sebanyak 12 (dua belas) kasus, dan perkara hukum lingkungan kpidanaan sebanyak 8 (delapan) kasus.⁴

³Terhitung sejak tanggal 19 September 1997 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN RI Tahun 1982 Nomor 12, TLN RI Nomor 3215) tidak berlaku lagi, digantikan dengan Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN RI Tahun 1997 Nomor 68, TLN RI Nomor 3699), untuk selanjutnya digunakan istilah UULPH. Namun demikian, UULH tetap digunakan sebagai dasar hukum untuk melakukan analisis. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa: pertama, ketika kasus dana reboisasi terjadi pada tanggal 12 Desember 1994 dan kedua, selesainya penulisan tesis pada tanggal 10 Nopember 1996, UULH masih merupakan hukum positif. Pada beberapa bagian analisis tertentu yang memiliki relevansi substansial akan dikaitkan dengan ketentuan dalam UULPH.

⁴Buletin Informasi, **Hukum dan Advokasi Lingkungan**, No. 05 Tahun 1994, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dan Asia Foundation, Jakarta, h.7.

Selanjutnya, penegakan hukum lingkungan administratif melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara hanya terdapat 2 (dua) kasus, terdiri atas : 1 (satu) kasus pada tahun 1994 yang dikenal dengan istilah **kasus dana reboisasi**⁵ dan 1 (satu) pada tahun 1995 yang dikenal dengan istilah **kasus Amdal Freeport**.⁶

Penelitian mengenai penegakan hukum lingkungan dalam kasus dana reboisasi, yang dilakukan melalui **Pengadilan**,⁷

⁵-**Kasus Dana Reboisasi**, adalah istilah pengganti atas **Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 083/G/1994/Pitang/PTUM.Jkt.**, oleh **Majelis Hakim**, terdiri atas: 1. H. Benjamin Mangkoedilaga, S.H., sebagai hakim ketua, Soemaryono, S.H., dan H. Tengku Abdurrachman Husny, S.H., masing-masing sebagai hakim anggota. Mengadili sengketa antara **Para Penggugat**, 6 (enam) LSM Lingkungan, terdiri atas Penggugat : I. Ir. MS Zulkarnaen dari Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) di Jakarta, II. Ir. Tri Nugroho dari Lembaga Alam Tropika Indonesia di Bogor, III. Dra. Atqia Abubakar dari Yayasan Forum Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup di Banda Aceh, IV. Ir. Kismanto Sastroamidjojo dari Lembaga Pengembangan Lingkungan dan Sumber Daya Manusia di Samarinda, V. Mas Achmad Santosa, SH., LL.M. dari Yayasan Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia di Jakarta, dan VI. Ir. Agus Pambagio, dan Ir. Tri Nugroho dari Yayasan Pelangi Indonesia di Jakarta, melawan **Tergugat**, Presiden Republik Indonesia. Inti gugatan mempersoalkan keabsahan Keputusan Presiden (KEPPRES) R. I. No. 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman Kepada Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara.

⁶-**Kasus Amdal Freeport**, adalah istilah pengganti atas **Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 053/G/1995/Ij/PTUM.Jkt.**, oleh **Majelis Hakim**, terdiri dari: 1. H. Benjamin Mangkoedilaga, S.H., sebagai hakim ketua, Is Sudaryono, S.H., dan Mustahdi, S.H., masing-masing sebagai hakim anggota. Mengadili sengketa antara **Penggugat**, Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) melawan **Tergugat**, Sekretaris Jenderal Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia. Inti gugatan mempersoalkan keabsahan Keputusan Sekretaris Jenderal Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia No. 600/15/SJ.T/1995 tentang Persetujuan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) terhadap kegiatan pertambangan tambaga oleh PT Freeport Indonesia Company (FIC) di Kabupaten Mafak dan Paniai Propinsi Irian Jaya.

⁷-Rochmat Soemitro, **Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi**, Laporan Proyek Survey, BPHN, Jakarta, 1978. h.10. Pengadilan, ialah suatu badan, dewan, hakim atau instansi pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan wewenang untuk mengadili sengketa hukum. Lihat pula, Subekti dan R. Tjitrosoedibio, **Kamus Hukum**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971. h.83. Pengadilan (court) adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutusi sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran hukum/undang-undang. Dengan memperhatikan uraian tersebut, pengertian pengadilan dalam penelitian ini adalah badan pelaksana peradilan, yaitu Pengadilan TUN Jakarta yang ditetapkan berdasarkan KEPPRES No. 52 Tahun 1990 dan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta yang ditetapkan berdasarkan UU No. 10 Tahun 1990.

dalam lingkungan **Peradilan Tata Usaha Negara**,⁸ dipilih karena: *Pertama*, pendekatan hukum administrasi diperlukan bagi pengembangan hukum lingkungan. *Kedua*, baru terdapat dua kasus penegakan hukum lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, dan *Ketiga*, hasil pengamatan terhadap pertimbangan hukum Majelis Hakim atas eksepsi Tergugat dalam kasus reboisasi, mengenai obyek sengketa serta kualitas dan kepentingan Penggugat, mengandung kontroversi yang menarik untuk dianalisis sebagai suatu isu hukum.

Kasus dana reboisasi yang menjadi fokus penelitian dalam tesis ini merupakan sengketa antara enam yayasan yang menyatakan diri sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat Lingkungan (selanjutnya digunakan istilah LSM Lingkungan), melawan Presiden Republik Indonesia, karena telah mengeluarkan Keputusan Presiden (selanjutnya digunakan istilah KEPPRES) No. 42 Tahun 1994.

Keenam yayasan selaku **Penggugat**, di dalam posita gugatannya menguraikan bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman Kepada Perusahaan Perseroan

⁸-Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Disertasi, Pustaka, Jakarta, 1976. h.15. Peradilan administrasi adalah peradilan, karenanya harus memenuhi empat unsur, yaitu adanya: suatu aturan hukum yang abstrak dan mengikat umum untuk diterapkan pada suatu persoalan, suatu perselisihan hukum yang konkrit, sekurang-kurangnya dua pihak, suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan. Ditambah dua unsur khusus, yaitu peraturan yang diterapkan harus terletak dalam lapangan hukum tata negara dan hukum administrasi negara dan salah satu pihak harus administrasi yang menjadi terikat, karena perbuatan seorang pejabat dalam batas wewenangnya. Dengan memperhatikan uraian tersebut, yang dimaksudkan sebagai peradilan dalam penelitian dan analisis ini adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (LN RI Tahun 1986 Nomor 77 TLN RI Nomor 3344).

(Persero) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara (PT IPTN), merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya digunakan istilah *KTUN*) menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat 2 (a), (b), dan c) UU PTUN, sehingga menimbulkan akibat hukum yang merugikan kepentingan Penggugat, karena :

... Mengganggu optimalisasi usaha-usaha pengelolaan dan pelestarian lingkungan, yakni berupa berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan pemerintah untuk melaksanakan pelestarian hutan, sehingga mengakibatkan menurunnya partisipasi masyarakat di dalam usaha pelestarian hutan, selain itu juga mengakibatkan berkurangnya kemampuan pemerintah untuk melindungi daya dukung lingkungan. Mengurangi kepercayaan masyarakat, yang mengakibatkan bertambahnya pekerjaan dan waktu yang dibutuhkan oleh para Penggugat untuk mencapai tujuan yang diamanatkan dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangganya, serta tambahan pekerjaan dan waktu untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat untuk berperan serta dalam perlindungan hutan. Keadaan tersebut, sangat merugikan Para Penggugat, karena menghambat kemajuan serta target yang akan dicapai oleh para Penggugat sesuai mandat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya bahkan bisa menggagalkan usaha Para Penggugat untuk turut serta dalam mengendalikan sumber daya secara bijaksana, mengingat laju deforestasi terus meningkat dari tahun ke tahun. Menggagalkan dan bahkan menghancurkan sama sekali usaha dan ikhtiar Para Penggugat untuk melestarikan fungsi hutan.⁹

Presiden R.I. selaku **Tergugat** menjawab melalui eksepsi, menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan untuk mengadili KEPPRES No. 42 Tahun 1994. Di samping itu, keenam LSM lingkungan di atas tidak berhak untuk bertindak selaku Penggugat. Alasan Tergugat:

KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah pelaksanaan dari Ketetapan MPR di bidang eksekutif yang tingkatnya adalah sama dengan undang-undang.

⁹ Putusan Pengadilan TUN Jakarta, No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt. tanggal 23 Desember 1994. h.25.

suatu keputusan yang bersifat mengatur pelaksanaan pembangunan yang menjadi kewenangan Presiden selaku Mandataris MPR, yang tidak dapat diuji oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

KEPPRES tersebut belum bersifat final karena belum menimbulkan akibat hukum, untuk timbulnya akibat hukum masih perlu tindak lanjut oleh Menteri Kehutanan dan Direktur Utama Perusahaan Perseroan (Persero) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara. Akibat hukum tidak secara langsung timbul setelah dikeluarkannya KEPPRES tersebut.

Para Penggugat tidak mempunyai kualitas dan tidak berhak untuk bertindak selaku Penggugat, karena Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tersebut tidak mempunyai kepentingan hukum, tidak ada hubungan hukum, dan tidak dirugikan dengan dikeluarkannya KEPPRES No. 42 tahun 1994. Bahkan seandainya pelaksanaan KEPPRES ini gagal maka tidak akan menggagalkan pelaksanaan reboisasi sebab dana untuk Reboisasi masih tetap utuh serta dapat dipergunakan sesuai peruntukannya.¹⁰

Majelis Hakim, merujuk ketentuan Pasal 77 ayat (1) dan ayat (2) UU PTUN, dalam putusannya menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*).¹¹ Pertimbangan

¹⁰-Putusan Pengadilan TUN Jakarta, No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt. Tanggal 23 Desember 1994. h.43.

¹¹-Berkaitan dengan Putusan yang menyatakan bahwa gugatan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*), perlu diungkapkan bahwa :

Majelis hakim berpendapat bahwa putusan yang semestinya dikeluarkan dalam bentuk penetapan Dismissal sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, pada akhirnya dikeluarkan melalui proses pemeriksaan acara biasa, karena salah satu dasar pengambilan keputusan berupa naskah perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa giro dana reboisasi antara Departemen Kehutanan dengan Perusahaan (Persero) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara Nomor 928/Menhut-II/Rhs/94, diserahkan Tergugat kepada Majelis Hakim sebagai lampiran eksepsinya.

Terhadap Upaya Banding dari Para Penggugat yang diajukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut tanggal 23 Desember 1994, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan No.33/B/1995/PT.TUN. JKT. tanggal 9 Januari 1995 dengan Majelis Hakim yang terdiri dari: (i) Charis Soebijanto, SH sebagai Hakim Ketua, (ii) Seyfulina Fachrudin, SH. sebagai Hakim Anggota, dan (iii) Deliana Sayuti, SH. sebagai Hakim Anggota, menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 12 Desember 1994 Nomor 088/G/1994/Piutang/PTUN.JKT.

Diterimanya eksepsi Tergugat mengenai kewenangan absolut pengadilan, membawa konsekuensi yuridis bahwa, Majelis Hakim tidak perlu melakukan pemeriksaan mengenai pokok perkara. Namun, didasarkan pada argumentasi bahwa:

1. Pertimbangan hukum Majelis Hakim tentang obyek gugatan, serta kualitas dan kepentingan Penggugat, merupakan isu hukum yang menjadi fokus kajian.
2. Substansi kepentingan lingkungan, sangat berkaitan dengan keberadaan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang tercermin dalam hasil analisis terhadap keabsahannya.

Dengan demikian, fakta-fakta hukum yang menjadi alasan pengajuan gugatan (pokok perkara), beserta peraturan perundang-undangan terkait, dimasukkan menjadi bagian integral dari obyek analisis.

hukum Majelis Hakim atas eksepsi Tergugat, sebagai berikut :

Tentang Obyek Gugatan.

"... *Menimbang* bahwa walaupun majelis sependapat dengan Penggugat dalam gugatannya bahwa KEPPRES Nomor 42 Tahun 1994 tersebut adalah merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bersifat konkrit dan individual, akan tetapi apabila diteliti secara cermat ternyata bahwa KEPPRES a quo adalah bersifat mengatur dan masih harus ditindaklanjuti oleh suatu perbuatan perdata antara lain sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 5 KEPPRES Nomor 42 Tahun 1994 antara lain berbunyi sebagai berikut : ...pelaksanaan lebih lanjut KEPPRES ini, termasuk tata-cara perhitungan pengembalian hingga lunasnya bantuan pinjaman, diatur Menteri Kehutanan dan Direktur Utama Perseroan (*Persero*) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara.

Menimbang bahwa oleh karena KEPPRES a quo harus ditindaklanjuti oleh suatu perbuatan perdata, maka menurut hemat Majelis KEPPRES tersebut belumlah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, sebab dengan dikeluarkannya KEPPRES tersebut belumlah terjadi perubahan atau akibat hukum, akibat hukum tersebut baru terjadi adalah dengan adanya pelaksanaan lebih lanjut KEPPRES a quo yang diatur oleh Menteri kehutanan dan Direktur Utama Perusahaan (*Persero*) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara yang merupakan perbuatan hukum perdata

Menimbang bahwa tentang adanya perbuatan perdata tersebut telah ternyata dengan dilaksanakannya perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa giro dana reboisasi antara Departemen Kehutanan dengan Perseroan (*Persero*) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara Nomor 928/Men.HUT-II/RHS/94 tgl. 8 Juni 1994 (Vide lampiran IV eksepsi).

"... *Menimbang* bahwa oleh karena terdapat dua perbuatan hukum maka perlu diselidiki lebih lanjut apakah perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa giro dana reboisasi tersebut melebur pada KEPPRES sehingga merupakan KTUN ataukah KEPPRES tersebut telah melebur dalam perbuatan perdata sehingga merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 2 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Menimbang bahwa oleh karena perbuatan yang terakhir yang dimaksudkan oleh Badan atau Pejabat incasu Presiden R.I. adalah agar dapat dilakukan perbuatan hukum perdata yaitu perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa giro dana reboisasi, maka menurut teori melebur kedua macam perbuatan hukum tersebut adalah dianggap melebur kedalam perbuatan hukum perdata, sehingga KEPPRES Nomor 42 Tahun 1994 adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. (*garis bawah dari penulis*)¹²

¹² Putusan Pengadilan TUN Jakarta, No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt. tanggal 23 Desember 1994, h.51.

Pertimbangan hukum Majelis Hakim tentang obyek gugatan ini atas, menimbulkan kontroversi antara Penggugat, Tergugat dan Majelis Hakim.

Penggugat dalam posita gugatannya berpendapat, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah KTUN sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN;

Tergugat dalam eksepsinya berpendapat, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah suatu peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat diuji oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Majelis Hakim berpendapat, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 telah memenuhi kriteria sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, bersifat konkrit dan individual. Namun, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 bersifat mengatur, belum bersifat final dan belum menimbulkan akibat hukum, karena masih harus ditindak lanjuti oleh suatu perbuatan perdata. Berdasarkan teori melebur, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dianggap sebagai KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata menurut ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN.

Tentang Kualitas dan Kepentingan Penggugat.

Menimbang, bahwa menurut jurisprudensi mengenai kasus dalam bidang lingkungan hidup dapat terjadi suatu keadaan, bahwa suatu organisasi atau sekelompok orang mengajukan gugatan dengan mendasarkan pada kepentingan yang tidak bersifat pribadi atau kelompok akan tetapi mengatasmamakan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak (*masyarakat*) yakni yang disebut sebagai *algemeen belang* ...

Menimbang, bahwa meskipun demikian, tidaklah setiap organisasi lingkungan hidup dapat maju sebagai Penggugat dengan mengatas

namakan kepentingan umum begitu saja, melainkan haruslah ia memenuhi beberapa kriteria tertentu yaitu:

1. Bahwa tujuan organisasi tersebut adalah memang melindungi lingkungan hidup atau menjaga kelestarian alam. tujuan mana harus tercantum dan dapat dilihat dalam Anggaran Dasar Organisasi yang bersangkutan;
2. Bahwa organisasi yang bersangkutan haruslah berbentuk Badan Hukum ataupun Yayasan;
3. Bahwa organisasi tersebut harus secara berkesinambungan menunjukkan ada kepedulian terhadap perlindungan lingkungan hidup yang secara nyata di masyarakat;
4. Bahwa organisasi tersebut harus cukup representatif.

Apabila suatu organisasi lingkungan hidup dapat menunjukkan adanya keempat kriterium tersebut, maka ia dapat bertindak sebagai pihak dalam mempertahankan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

"...maka terhadap Penggugat II Yayasan Lembaga Alam Tropika Indonesia dan Penggugat VI Yayasan Pelangi Indonesia tidaklah diterima dalam kualitas sebagai Penggugat yang berkepentingan dengan perkara ini, oleh karena masih terdapat masalah sebagai berikut :

1. Terhadap Penggugat II, Akte Pendirian tanpa nomor dan tanpa tanggal serta tidak ada cap stempel dan tanda tangan Notaris bersangkutan, seandainya hal itu terpenuhi, ternyata Sdr. Ir. Tri Nugroho tidak dapat bertindak sebagai Ketua Badan pengurus yang berhak mewakili Yayasan, karena surat keputusan yayasan No. 01/kep.Ltn/XI/1992 pada tanggal 5 Oktober 1992 tentang pengangkatan Badan pengurus periode 1992-1995 tidak memenuhi syarat ketentuan Pasal 8 ayat (6) s/d ayat (9);
2. Terhadap Penggugat VI, Sdr. Agus Pambagio dan Ir. Tri Nugroho, tidak dapat bertindak sebagai pengurus harian, oleh karena catatan hasil rapat 9 Agustus 1994 yang dibuat pada tanggal 10 Agustus 1994 menunjukkan kehadiran pengurus Pleno memenuhi syarat ketentuan Pasal 7 ayat (4) Anggaran Dasar Akte No. 63.

Menimbang bahwa dengan demikian menurut hemat majelis hanya Penggugat I, III, IV, V, yang memenuhi syarat dan berhak mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara ini...*(garis bawah dari penulis)*¹³

Pertimbangan hukum Majelis Hakim tentang kualitas dan kepentingan Penggugat di atas, menimbulkan kontroversi antara Penggugat, Tergugat dan Majelis Hakim.

¹³-Putusan Pengadilan TUN Jakarta. No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt. tanggal 23 Desember 1994. h.48.

1. Penggugat dalam posita gugatan berpendapat, sebagai LSM lingkungan berbentuk yayasan, Penggugat memiliki kualitas dan kepentingan dalam mengajukan gugatan terhadap keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994.
2. Tergugat dalam eksepsinya berpendapat, Penggugat tidak mempunyai kualitas dan kepentingan untuk mengajukan gugatan, karena tidak mempunyai kepentingan hukum, tidak ada hubungan hukum, dan tidak dirugikan dengan dikeluarkannya KEPPRES No. 42 Tahun 1994.
3. Majelis Hakim berpendapat, Penggugat I, III, IV, dan V telah memenuhi kualitas dan kepentingan untuk bertindak sebagai Penggugat mewakili kepentingan lingkungan, sedangkan Penggugat II dan VI, memiliki cacat yuridis yang mengakibatkan hilangnya kualitas dan kepentingannya sebagai Penggugat.

Dengan demikian, penelitian tentang figur hukum KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai obyek gugatan, serta kualitas dan kepentingan dari keenam LSM lingkungan sebagai Penggugat dalam kasus dana reboisasi, perlu dilakukan.

2. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah, ditentukan pokok masalah (*tema sentral*) yang menjadi fokus penelitian, yaitu Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 sebagai obyek sengketa tata usaha negara dan *ius standi* LSM lingkungan di pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Pokok masalah di atas mengandung dua isu hukum, sebagai

berikut :

1. Apakah KEPPRES No. 42 Tahun 1994 termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan, atau keputusan tata usaha negara, atau keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata dan apakah KEPPRES tersebut dapat menjadi obyek sengketa tata usaha negara ?
2. Bagaimanakah *ius standi* LSM lingkungan di Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara ?

3. Tujuan Penelitian

3.1. Tujuan Umum

Pengembangan ilmu hukum, melalui penelitian dan analisis terhadap proses penegakan hukum lingkungan, melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara dengan pendekatan studi kasus, berlandaskan konsep-konsep hukum lingkungan administratif.

3.2. Tujuan Khusus

- a. Mengetahui karakteristik Keputusan Presiden, dalam kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.
- b. Mengetahui makna keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata dan teori melebur.
- c. Mengetahui kriteria keabsahan Keputusan Presiden, sebagai suatu tindakan hukum publik.

- d. Mengetahui kriteria *ius standi* LSM lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara.

4. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian (*tesis*) ini secara:

- 4.1. Teoritis, diharapkan memberikan kontribusi terhadap upaya pembaruan hukum. Disamping itu, dapat juga dipergunakan sebagai landasan bagi penelitian yang lebih spesifikatif untuk pengembangan ilmu hukum.
- 4.2. Praktis, diharapkan dapat dipergunakan sebagai suatu pola penyelesaian (*solusi*) terhadap permasalahan hukum lingkungan yang memiliki kesamaan karakter bentuk maupun substansi.

5. Kajian Pustaka

5.1. Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara

Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (*LN RI Tahun 1986 Nomor 77 TLN RI Nomor 3344*) sebagai Peradilan Administrasi,¹⁴ membawa

¹⁴ Philipus Mandiri Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Menwujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum, tanggal 10 Oktober 1994, h.5. "...Istilah Peradilan Tata Usaha Negara digunakan dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI tahun 1964 No. 107, TLNRI No. 2699). Dalam penjelasan Pasal 7, khusus mengenai Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan: yang dimaksudkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah yang disebut "Peradilan Administratif" dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.II/MPRS/1960 ...Dengan demikian UU No.19 tahun 1964 telah merubah istilah itu dan dilihat dari segi hirarki norma hukum, ketentuan Pasal 7 UU No. 19 tahun 1964 khusus tentang Peradilan Tata Usaha Negara bertentangan dengan TAP MPRS No.II/MPRS/1960 dan oleh karena itu inskonstitusional.

perubahan atas sistem peradilan yang berlaku di Indonesia. Dilihat dari substansinya, UU PTUN bukan hanya memuat dan mengatur struktur organisasi dan wewenang badan Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi juga memuat ketentuan tentang hukum acara dan sebagian dari hukum administrasi (*material*), yaitu berkaitan dengan kriteria untuk menilai aspek keabsahan suatu PTUN yang menjadi alasan pengajuan gugatan, sebagaimana diatur oleh Pasal 53 ayat (2) UU PTUN. Ketentuan tersebut menunjukkan peran dan fungsi PTUN, sebagai lembaga kontrol hukum terhadap tindak pemerintahan tertentu.¹⁵

Hukum acara PTUN, adalah hukum formal yang berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan hukum material. Penegakan hukum memiliki lima fungsi penting, sebagaimana dinyatakan oleh **Sjachran Basah** :

Penegakan hukum merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) untuk fungsi hukum itu sendiri yang dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat berpanca-fungsi, yaitu :

1. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun dan membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
2. *Integratif*, sebagai pembina kesatuan bangsa;
3. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara (*termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan*) dan menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
4. *Perspektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
5. *Korektif*, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan ke-

¹⁵ Di samping Badan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga kontrol hukum (*judicial control*), terdapat kontrol non-hukum yang dilakukan lembaga lainnya, seperti: 1. Lembaga pemerintah yang bersifat kontrol kedalam (*internal control*), 2. Dewan Perwakilan Rakyat yang melakukan kontrol politik (*political control*), 3. Pers, masyarakat dan lembaga akademik yang melakukan kontrol sosial (*social control*).

wajiban untuk mendapatkan keadilan.¹⁶

Pada dasarnya, penegakan hukum melalui sarana peradilan atau usaha negara lebih mencerminkan fungsi korektif terhadap tindakan hukum badan administrasi dalam hal terjadi suatuengketa dengan warga masyarakat, yaitu penegakan hukum material melalui penggunaan hukum formal secara konkret sebagai keharusan yang pantas ditaati. Dengan demikian, bagi hakim, menegakkan hukum berarti memberikan keadilan dan kepastian dalam suatu perkara melalui pertimbangan hukum, dengan tujuan menemukan dan menerapkan hukum secara nyata (*in concreto*).

Selanjutnya, **Soerjono Soekanto** mengemukakan bahwa, terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini akan dibatasi pada Undang-Undang saja.
 2. Faktor penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk dan menerapkan hukum.
 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
 4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
 5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.
- Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektifitas penegakan hukum.¹⁷

sesuai pokok masalah dan tujuan penelitian, dari kelima

¹⁶ Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi*, Rajawali, Jakarta, 1989. h.3.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1993. h.5.

faktor yang menjadi komponen penegakan hukum tersebut, tesis ini secara khusus menganalisis dua faktor, yaitu **faktor hukum** dan **faktor aparat penegak hukum**. Dalam proses penegakan hukum lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, faktor hukum (*tertulis maupun tidak tertulis*) dan faktor aparat penegak hukum (*hakim*), secara yuridis memiliki keterkaitan yang erat dan bersifat saling mempengaruhi, dibandingkan dengan ketiga faktor lainnya yang pengaruhnya lebih bersifat ekonomis dan sosiologis.

Dikemukakan pula oleh **Soerjono Soekanto**, bahwa :

... gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari Undang-Undang mungkin disebabkan karena :

1. Tidak diikuti azas-azas berlakunya Undang-Undang.
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan Undang-undang.
3. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam Undang-Undang yang mengakibatkan kesimpang siuran di dalam penafsiran serta penerapannya.¹⁸

elaslah bahwa peraturan perundang-undangan yang baik berpengaruh pada proses dan hasil penegakan hukum oleh hakim sebagai aparat penegak hukum. Demikian pula sebaliknya, kemampuan hakim berpengaruh terhadap proses penemuan dan penerapan hukum secara tepat.

Selanjutnya, lebih khusus dikemukakan tentang pengertian penegakan hukum lingkungan oleh **Biezeveld**, bahwa :

Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental

¹⁸. *Ibid.*, h.10.

regulation by means of:

- a. administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection)(=mainly preventive activity);
- b. administrative measures or sanctions in case of non compliance (=corrective activity);
- c. criminal investigation in case of presumed offences (=repressive activity);
- d. civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (=preventive or corrective activity).¹⁹

(Penegakan hukum lingkungan dapat didefinisikan sebagai penerapan kekuatan hukum pemerintah untuk menjamin pemenuhan peraturan di bidang lingkungan dengan menggunakan :

- a. pengawasan administratif atas pemenuhan peraturan di bidang lingkungan (pemeriksaan)(=diartikan sebagai tindakan pencegahan);
- b. tindakan administratif atau sanksi dalam kasus tidak dipenuhinya peraturan (=tindakan perbaikan);
- c. penyelidikan pidana dalam kasus praduga terjadinya pelanggaran (=tindakan penanggulangan);
- d. gugatan perdata (gugatan hukum) dalam kasus (adanya ancaman) tidak dipenuhinya peraturan (=pencegahan atau tindakan perbaikan)

engan demikian, penegakan hukum lingkungan melalui sarana pengadilan Tata Usaha Negara merupakan suatu bentuk upaya hukum untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum, yang menempatkan Hakim dan Penasehat Hukum sebagai aparat penegak hukum paling berperan dalam proses penerapan peraturan perundang-undangan di bidang hukum lingkungan administratif.

Dikemukakan oleh **Siti Sundari Rangkuti**:

Substansi hukum lingkungan menimbulkan pembidangan dalam hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan, hukum lingkungan kepidanaan, hukum lingkungan internasional yang sudah berkembang menjadi disiplin ilmu hukum tersendiri dan hukum tata ruang.²⁰

¹⁹G. A. Biezeveld. *Course on Environmental Law Enforcement*. Silabus. Surabaya. Januari 9-14. 1995. h.7.

²⁰Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. *op.cit.*, h.4.

selanjutnya, **Siti Sundari Rangkuti** juga mengemukakan :

... hukum lingkungan sebagai genus merupakan ilmu tersendiri, namun bagian terbesar substansinya merupakan ranting dari hukum administrasi. Begitu juga pandangan yang dianut di negara Anglo Amerika, hukum lingkungan masuk golongan "public law".²¹

kompleksnya substansi hukum lingkungan, mengakibatkan timbulnya pembedaan hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan, dan hukum lingkungan kepidanaan.

Oleh karena demikian, faktor kemampuan hakim dalam memahami hukum lingkungan yang bersifat kompleks, serta faktor peraturan perundang-undangan di bidang hukum lingkungan, sangat menentukan keberhasilan proses penegakan hukum lingkungan melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan hukum acara PTUN adalah untuk menegakan hukum administrasi. Pengertian hukum Administrasi dikemukakan **Van Rijkonijnenbelt**, sebagaimana ditulis oleh Philipus Mandiri Hadjon, bahwa :

*Administratief recht, bestuursrecht-het heeft alles te maken met Administratie, het besturen. Global gezegd: het is het juridische instrumentarium voor de overheid die zich actief bemoeit met de samenleving; en aan de andere kant het recht dat de leden van de samenleving invloed op en bescherming tegen diezelfde, zich met hen en hun omgeving bemoeiende overheid moet geven. Dat is nog maar een zeer voorlopige en oppervlakkige aanduiding.*²²

(Hukum administrasi, hukum tata pemerintahan-semuanya menyangkut administrasi, pemerintahan. Secara umum dapat dikatakan: hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa yang secara

²¹. *Ibid.*, h.5.

²². Philipus Mandiri Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995. h.27.

aktif terlibat dengan masyarakat; dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa. Rumusan ini merupakan petunjuk sementara dan masih sangat dangkal).

Hukum administrasi terdiri atas hukum administrasi umum dan hukum administrasi khusus. **Philipus Mandiri Hadjon** mengemukakan proses terjadinya hukum administrasi khusus sebagai berikut :

Dengan berkembangnya tugas-tugas pemerintah itu, orang dapat melihat bahwa pada berbagai urusan pemerintah itu terjadi suatu penumpukan dari pengeluaran aturan dan keputusan-keputusan pemerintahan. Dengan demikian terjadi bidang-bidang hukum administrasi yang luar biasa yang merupakan lebih kurang sebagai yang berdiri sendiri; hukum perpajakan, hukum lingkungan, hukum pengaturan lapangan, dan seterusnya. ...Bidang-bidang tersebut kita sebutkan sebagai "bagian hukum administrasi yang luar biasa" atau "hukum administrasi khusus". Sebagai lawan istilah "hukum administrasi khusus" kita kenal istilah "hukum administrasi umum". (*garis bawah dari penulis*)²³

Hukum administrasi khusus, tercermin dalam peraturan-peraturan yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan pemerintah, sedangkan hukum administrasi umum, tercermin dalam peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada satu bidang tertentu dari kebijaksanaan pemerintah.

Padmo Wahjono, sebagaimana ditulis oleh Philipus Mandiri Hadjon, memberi beberapa contoh hukum administrasi khusus, sebagai berikut :

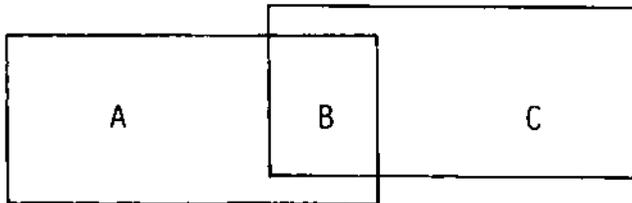
...hukum atas tata ruang, ordonansi gangguan (*hinder ordonnantie*), konservasi sumber daya alam, analisis mengenai dampak lingkungan, ketentuan pokok kehutanan, perlindungan hutan, dll., sedangkan hukum administrasi umum adalah pelaksanaan asas-asas umum

²³. *Ibid.*.. h.30.

pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) di negeri Belanda.²⁴

Dari sudut pandang hukum administrasi, penegakan hukum lingkungan administratif melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, adalah penegakan hukum administrasi khusus melalui prosedur acara Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, bidang hukum lingkungan administratif yang menjadi fokus analisis, terletak pada persinggungan antara hukum lingkungan dengan hukum administrasi khusus. Diagram visual fokus analisis diketengahkan sebagai berikut :

hubungan kohesi antara hukum lingkungan
dengan hukum administrasi khusus



A = substansi hukum lingkungan
B = fokus penelitian dan analisis
C = substansi hukum administrasi khusus

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sarana penegakan hukum administrasi, dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya menegakkan hukum publik yakni hukum administrasi sebagaimana ditegakkan dalam UU PTUN Pasal 47 bahwa sengketa yang termasuk lingkup kewenangan PTUN adalah

²⁴. *Ibid.*, h.37.

sengketa tata usaha negara. Hal ini ditegaskan lagi dalam rumusan tentang keputusan tata usaha negara (*pasal 1 angka 3*) yang mensyaratkan juga tindakan hukum tata usaha negara untuk adanya keputusan tata usaha negara. (*garis bawah dari penulis*)²⁵

Selanjutnya, ketentuan Pasal 1 angka 4 UU PTUN menyatakan bahwa sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti, KTUN adalah dasar atau cikal lahirnya sengketa tata usaha negara. Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN merumuskan KTUN sebagai berikut :

Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Mengertian KTUN tersebut, mengandung elemen-elemen yang meliputi: penetapan tertulis, dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara, berisi tindakan hukum tata usaha negara, bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pembatasan kompetensi badan Peradilan Tata Usaha Negara pada KTUN, sebenarnya menimbulkan masalah, berkaitan dengan penanganan sengketa yang menyangkut tindak pemerintahan

²⁵. *Ibid.*, h.313.

lainnya, yaitu:

- a. Penanganan sengketa tata usaha negara melalui badan Peradilan Umum yang merupakan sengketa hukum publik. Jika badan Peradilan Umum menangani sengketa hukum publik, apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan kompetensi absolut badan Peradilan Umum ? Menurut Undang-undang No. 2 Tahun 1986, kompetensi badan Peradilan Umum dibatasi pada penanganan perkara perdata dan perkara pidana.
- b. Kriteria pengujian melalui badan Peradilan Umum dalam penanganan sengketa tersebut, apakah disamakan dengan kriteria pengujian yang digunakan oleh badan Peradilan Tata Usaha Negara ?

Ten Berge mengemukakan fungsi dari badan Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai berikut :

Karakteristik utama Peradilan Administrasi adalah menguji "besluit" tertentu dan bukan menetapkan hak dan kewajiban para pihak yang bersengketa, bukan menetapkan hubungan hukum antara para pihak yang bersengketa.²⁶

Dengan memahami fungsi badan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menguji keabsahan suatu "besluit" yang sifatnya individual, berarti badan Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum yang bersifat represif. Dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

²⁶J.B.J.M. ten Berge, dalam Philipus Mandiri Hadjon, *Operasi Penerbitan Aliran Listrik (OPAL) dan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. Makalah Pelatihan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, Surabaya, September 1994, h.5

Dengan "tindak pemerintahan" sebagai titik sentral (*dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat*), dibedakan dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu: perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.²⁷

Fungsi badan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sarana perlindungan hukum represif, tercermin dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN :

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. (*garis bawah dari penulis*)

Melalui penjelasannya, dinyatakan:

Berbeda dengan gugatan di muka Pengadilan Perdata, maka apa yang dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN di atas, pokok pada gugatan dalam sengketa tata usaha negara selalu berkaitan dengan masalah keabsahan suatu KTUN yang menjadi obyek sengketa.

Fungsi keabsahan dikemukakan **Philipus Mandiri Hadjon** :

²⁷ Philipus Mandiri Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu, Surabaya, 1988. h.2.

"...istilah "rechtmatigheid" mengandung makna "keabsahan" dan dengan demikian "rechtmatigheidstoetsing" dalam konsep hukum kita adalah "pengujian keabsahan". "rechtmatigheid van bestuur" merupakan "asas keabsahan dalam pemerintahan".

Asas keabsahan memiliki tiga fungsi, yaitu :

- a. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*);
- b. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*);
- c. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*)

Ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan meliputi: kewenangan, prosedur dan substansi.²⁸

Menurut UU PTUN, sebagai obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara, keabsahan suatu KTUN diuji dengan tolok ukur sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2), yaitu :

- a. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a menyebutkan:

Suatu KTUN dapat dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila keputusan yang bersangkutan itu :

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/ formal;
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material/ substansial;
3. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang.

²⁸.Philipus Mandiri Hadjon. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum, tanggal 10 Oktober 1994, h.7.

Menurut **Philipus Mandiri Hadjon**, ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan, meliputi :

1. Kewenangan, setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, yang diperoleh melalui tiga sumber yang meliputi: atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. ... setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu, yang berarti cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*)...
2. Prosedur, asas umum prosedur bertumpu tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak dasar... Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan... Asas instrumental meliputi asas daya guna (*doelmatigheid*) dan asas hasil guna (*doeltreffendheid*)...
3. Substansi, kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial ... Aspek substansial menyangkut "apa" dan "untuk apa". Cacat substansial menyangkut "apa" merupakan tindakan sewenang-wenang, dan cacat substansial menyangkut "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.²⁹

Dengan demikian, suatu KTUN yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural (*formal*) adalah KTUN yang cacat mengenai bentuknya (*vormgebreken*). Hal tersebut, pada umumnya berkaitan dengan persiapan, proses terjadinya, susunan atau pengumuman keputusan yang bersangkutan. KTUN yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat

²⁹ *Ibid.*, h.8.

aterial (*substansial*), adalah KTUN yang cacat mengenai sinya (*inhoudsgebreken*). KTUN yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang, disebut TUN yang cacat mengenai kewenangan (*bevoegdheidsgebreken*). Badan atau pejabat tata usaha negara, ketika mengeluarkan keputusan, telah menggunakan kewenangan untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangannya, disebut sebagai penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*). Badan atau pejabat tata usaha negara, ketika mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang berkaitan dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan, tetapi melakukan pengambilan keputusan, disebut berbuat sewenang-wenang (*willekeur*).

Rumusan tersebut merupakan unsur-unsur keabsahan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*) yang bersifat kumulatif. Artinya, keabsahan suatu KTUN mengharuskan dipenuhinya semua unsur keabsahan, sedangkan berkaitan dengan alasan menggugat menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, unsur-unsur keabsahan bersifat alternatif.

Selanjutnya, tindak pemerintahan pada hakekatnya bukan hanya melaksanakan undang-undang, namun dapat juga dibuat berdasarkan *Freies Ermessen*, yaitu melakukan tindakan hukum, endatipun belum diatur secara tegas oleh Undang-undang. Di Belanda, tindakan pemerintahan yang tidak terjamah oleh *rechtmatigheidstoetsing*, dinilai berdasarkan *algemene begin-*

selen van behoorlijk bestuur (ABBB) sebagai *toetsingsgronden*, yang di Indonesia dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik (**AUPB**).

Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, memang tidak secara tegas mencantumkan **AUPB** sebagai alasan menggugat. Namun, jika dicermati, ketentuan Pasal 53 ayat (2) butir b dan c UU PTUN secara tersirat memberi peluang bagi keberadaan **AUPB** sebagai alat untuk menilai keabsahan KTUN. Disamping itu, merujuk pada :

1. Ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan
2. Petunjuk pelaksanaan Mahkamah Agung Nomor 052/Td.TUN/III/1992 butir 5 tanggal 24 Maret 1992.

Keberadaan **AUPB** diakui sebagai hukum tidak tertulis, di samping keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sebagai norma pemerintahan yang berfungsi sebagai alat ukur bagi keabsahan suatu KTUN.

Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara, adalah bentuk perlindungan hukum represif, melalui pengujian keabsahan terhadap KTUN yang akibat hukumnya merugikan kepentingan lingkungan. Keabsahan KTUN tersebut perlu diuji dengan peraturan perundang-undangan dan **AUPB** yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara kepentingan lingkungan.

Demikian pula, proses penegakan hukum lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, sangat ditentukan oleh kualitas hukum dan kualitas hakim sebagai aparat penegak hukum. Sikap aktif, kritis dan antisipatif dari hakim dalam memahami hukum lingkungan yang berfungsi untuk menjaga, memelihara dan mengembangkan kepentingan lingkungan, sangat menentukan keberhasilan dalam penegakan hukum. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang menjadi landasan hakim dalam melakukan pengujian suatu KTUN, yaitu :³⁰

1. asas praduga *rechtmatic* (*praesumptio iustae causa, vermoeden van rechtmaticheid*), artinya setiap tindakan penguasa selalu diakui keabsahannya sampai ada putusan yang membatalkannya.
2. asas pembuktian bebas, artinya hakim yang menetapkan beban pembuktian.
3. asas keaktifan hakim (*dominus litis*), artinya hakim bersifat aktif untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena Tergugat adalah pejabat tata usaha negara, sedangkan Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata.
4. asas putusan memiliki kekuatan mengikat (*erga omnes*), artinya sebagai suatu sengketa hukum publik, putusan berlaku tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa akan tetapi bagi siapa saja.

³⁰ Philipus Mandiri Hadjon et al., *op.cit.*, h.311.

5.2. Keputusan Presiden Sebagai Obyek Sengketa

UUD 1945 secara tegas menentukan, bahwa Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, memiliki kekuasaan untuk membentuk: 1. Undang-undang dengan persetujuan DPR, menurut Pasal 5 ayat (1), dan 2. Peraturan Pemerintah, menurut Pasal 5 ayat (2). Namun, tidak terdapat dalam UUD 1945 pengaturan secara tegas mengenai dasar hukum kekuasaan Presiden untuk membentuk Keputusan Presiden (KEPPRES).

Penelusuran lebih lanjut menunjukkan bahwa ternyata dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor: XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI, KEPPRES disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Dinyatakan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, antara lain:

"...Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya. ... Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah. (*garis bawah dari penulis*)

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, menyatakan bahwa dari aspek bentuk, KEPPRES merupakan suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan dari aspek fungsi, KEPPRES adalah keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*), untuk melaksanakan ketentuan

Undang-Undang Dasar, ketetapan MPR bidang eksekutif dan Peraturan Pemerintah.

Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ternyata, tidak terdapat uraian yang menyebut suatu KEPPRES berfungsi pengaturan. TAP MPRS memang menyebut KEPPRES, tetapi isinya bersifat *einmahlig*, maknanya sekali selesai. Dalam ilmu hukum, keputusan yang sekali selesai dikenal dengan sebutan penetapan (*beschikking*). Rumusan TAP MPRS yang di satu pihak menyebutkan KEPPRES sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi di pihak lain menyatakan bahwa isi KEPPRES adalah penetapan, jelas menimbulkan kerancuan pemahaman.

Hamid S. Attamimi menolak rumusan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menyebut KEPPRES berfungsi sebagai penetapan saja, dengan alasan :

"... dimana-mana kekuasaan pemerintahan selain mengandung kekuasaan memutuskan (*beslissende bevoegdheid*), juga mengandung kekuasaan mengatur (*regelende bevoegdheid*). Maka adalah tidak dapat dimengerti mengapa Tap MPR No. XX/MPRS/1966 yang lahir sesudah lama kita kembali ke UUD 1945 masih berpendapat bahwa "Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*), bahwa Keputusan Presiden berisi penetapan (*beschikking*) saja dan bukan peraturan (*regeling*)."³¹

Dalam kenyataan, KEPPRES dikeluarkan Presiden sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan menurut UUD 1945. KEPPRES dapat dikatakan sebagai bentuk pernyataan kehendak di

³¹Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV). Disertasi. Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990. h.187.

bidang ketanegaraan dan tata pemerintahan, yang dapat berisi penetapan (*beschikking*), dan dapat pula berisi peraturan (*regeling*), dengan kata lain KEPPRES adalah nama gabungan dari keputusan yang isinya dapat berupa penetapan maupun peraturan.

Dengan demikian, keberadaan KEPPRES mencerminkan konsentrasi kekuasaan perundang-undangan pada Presiden. Hal ini tercermin dengan adanya produk hukum yang dibentuk oleh :

- 1. Presiden dengan persetujuan DPR, berwujud undang-undang;
- 2. Presiden tanpa persetujuan DPR, berwujud :

2.1. Peraturan Pemerintah

2.2. KEPPRES yang berfungsi pengaturan.

Demikian pula, **Padmo Wahyono** menyatakan :

(i) Undang-undang Dasar dan Tap. MPR bukan merupakan perundang-undangan. (ii) peraturan perundang-undangan dimulai dari Undang-undang, dan (iii) Keputusan Presiden (KEPPRES) tidak hanya penetapan (*einmahlig*), tetapi juga dapat bersifat mengatur.³²

Dasar wewenang dan macam KEPPRES dikemukakan oleh

Philipus Mandiri Hadjon :

Dasar wewenang Presiden untuk menetapkan Keputusan Presiden tidak disebut secara tegas dalam UUD (*berbeda dengan wewenang membuat dan menetapkan UU, Perpu dan PP yang diatur dalam Undang-undang Dasar*). Wewenang membuat dan menetapkan Keputusan Presiden melekat secara *inheren* pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (*UUD Pasal 4 ayat (1)*). Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Presiden dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang membuat dan menetapkan keputusan baik yang bersifat umum (*seperti PP*) maupun yang bersifat khusus -konkrit-individual- berupa

³² Padmo Wahyono. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*. Djawali. Jakarta. 1984. h.28.

keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Dalam praktek ada dua macam Keputusan Presiden. Pertama: yang materi muatannya masih bersifat umum, sehingga termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Misalnya, KEPPRES No. 44 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen. Kedua: Keputusan Presiden yang bersifat konkrit-individual, merupakan keputusan tata usaha negara (*beschikking*), seperti KEPPRES tentang pengangkatan seseorang pada jabatan tertentu.³³

Keberadaan KEPPRES merupakan manifestasi atas makna tersirat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yang menentukan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dengan wewenang membuat dan menetapkan keputusan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat konkrit dan individual.

Indroharto menyatakan, dilihat dari aspek substansi

KEPPRES dapat mencakup empat fungsi :

KEPPRES adalah produk legislatif di tingkat pusat. Dalam praktek kita melihat beberapa jenis Keppres, seperti :

1. Keppres sebagai peraturan pelaksanaan TAP MPR, umpama Keppres tentang Repelita dan Pelita sebagai peraturan pelaksanaan dari Tap. MPR tentang GBHN. Kedudukannya sederajat dengan Undang-undang, karena disamping itu terdapat undang-undang yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan Tap.MPR tentang GBHN. Ketentuan Tap. ini bersifat imperatif kepada DPR dan Presiden untuk menyusun dan menetapkan Undang-undang tentang masalah yang diperintahkan oleh MPR untuk diatur. Kesamaan derajat Keppres dengan Undang-undang adalah sesuai dengan rumusan yang tersirat dalam Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 bagian II butir B.
2. Keppres sebagai peraturan pelaksanaan Undang Undang.
3. Keppres sebagai dasar hukum bagi Presiden untuk melaksanakan wewenang pemerintahannya. Keppres ini bersifat penciptaan hukum baru, karena berisi pengaturan tentang hal-hal yang belum diatur dalam peraturan yang lebih tinggi. Sumber hukum Keppres ini erat kaitannya dengan kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR dan penyelenggara negara tertinggi dibawah MPR. Contohnya Keppres No.31 Tahun 1983 tentang Pembentukan BPKB.
4. Keppres yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan UUD 1945

³³.Philipus Mandiri Hadjon et al., *op.cit.*, h.88.

sendiri. Kedudukan Keppres ini tampaknya berdiri sendiri, karena walaupun sumber hukumnya adalah ketentuan UUD, namun ia bersifat dan berfungsi material secara khusus pula. Ketetapan (*beschikking*) yang dibuat berdasarkan Keppres ini bersifat konstitutif dan isinya lebih berfungsi sebagai ketetapan yang tidak mengikat secara umum, umpamanya pengangkatan seorang menteri.³⁴

Pendapat yang menyatakan bahwa KEPPRES adalah produk legislatif di tingkat pusat di atas, jelas mengandung kekecenderungan yuridis. Dalam perspektif yuridis KEPPRES adalah produk dari suatu tindak pemerintahan yang dalam faktanya memiliki fungsi beragam, tanpa adanya pengaturan hukum yang jelas. Hal tersebut dapat menimbulkan terjadinya fungsi KEPPRES yang tumpang tindih dengan fungsi peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan :

UUD 1945 tidak secara tegas mengatur dasar wewenang untuk menetapkan KEPPRES, sehingga diinterpretasikan KEPPRES adalah manifestasi atas makna tersirat ketentuan Pasal 4 ayat [1] UUD 1945, yang menentukan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dengan berbagai wewenang membuat dan menetapkan keputusan, baik berbentuk pengaturan maupun berbentuk penetapan.

TAP MPRS Nomor. XX/MPRS/1966, secara tersurat (*explicit*) menyebutkan dari aspek bentuk, KEPPRES adalah peraturan

³⁴.Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara. Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, h.108.

perundangan, tetapi dari aspek fungsi, KEPPRES adalah penetapan. Rumusan tersebut mengandung kelemahan yuridis, yang menimbulkan kerancuan pengertian dalam memahami fungsi, tujuan dan kedudukan hukum KEPPRES.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, KEPPRES muncul dalam dua jenis produk hukum, yaitu KEPPRES yang substansinya bersifat umum dan luas jangkauannya, serta KEPPRES yang substansinya bersifat individual-konkret.

Hal ini membuktikan, pengaturan dan penggunaan KEPPRES sebagai bentuk produk hukum dalam sistem perundang-undangan nasional tidak sistematis. Akibatnya, keberadaan KEPPRES menimbulkan masalah berkaitan dengan kedudukannya sebagai obyek gugatan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, karena di satu pihak KEPPRES dapat berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan, sedangkan di pihak lain KEPPRES dapat pula berfungsi sebagai KTUN.

3. *Ius Standi LSM Lingkungan*³⁵

Pada hakekatnya, penjelasan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1) UULH³⁶ memuat hak-hak dasar (*grondrechten* atau

³⁵Di dalam Pasal 1 angka 22 UUPH digunakan istilah "organisasi lingkungan". Namun demikian, pengertian Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Pasal 1 angka 12 UULH tidak berbeda dengan pengertian organisasi lingkungan.

³⁶Pengertian Pasal 5 ayat (1) UULH sama dengan pengertian Pasal 5 ayat (1) UUPH, pengertian Pasal 6 ayat (1) dan (2) UULH sama dengan pengertian Pasal 5 ayat (3) UUPH.

undamental rights), yang memberikan landasan kuat pada LSM lingkungan sebagai badan hukum untuk memiliki hak mengajukan gugatan (*ius standi*) di pengadilan.

Sehubungan dengan substansi penjelasan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UULH yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, **Heinhard Steiger** mengemukakan :

The claim may fulfill two different functions :

1. *the functions of defense (Abwehrfunktion) is the right of the individual to defend himself against an interference with his environment which is to his disadvantage;*
2. *The function of performance (Leistungsfunktion) is the right of the individual to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or to improve his environment.³⁷*

(Tuntutan dapat terdiri dari dua fungsi yang berbeda :

1. fungsi pembelaan, yang merupakan hak setiap individu untuk membela dirinya terhadap campur tangan pihak luar mengenai lingkungannya yang mengakibatkan gangguan baginya;
2. fungsi pelaksanaan yang merupakan hak setiap individu untuk mengajukan tuntutan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang untuk pemulihan, perbaikan dan pelestarian lingkungan)

perluanya mempertahankan dan melindungi hak dari suatu tindakan yang menimbulkan akibat negatif terhadap lingkungan, dan mewujudkan hak untuk mengajukan gugatan terhadap suatu tindakan yang merugikan kepentingan lingkungan, juga terlihat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1), dan ketentuan Pasal 20 ayat (3) UULH.

Selanjutnya, berkaitan dengan makna Pasal 6 ayat (1)

³⁷Heinhard Steiger, *Trends in Environmental Policy and Law : The Fundamental Right to a Decent Environment*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, h.3.

TULH, yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperanserta dalam pengelolaan lingkungan. Lothar Gündling dalam tulisannya tentang *The Rationale for Public Participation* menyatakan bahwa pelaksanaan peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan penting, karena dapat :

*informing the administration, increasing the readiness of the public to accept decisions, supplementing judicial protection, and democratizing decision-making.*³⁸

(memberikan informasi kepada pemerintah, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, membantu perlindungan hukum, dan mendemokratisasikan pengambilan keputusan).

Demikian, peranserta LSM Lingkungan dalam mewujudkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, melalui prosedur hukum memiliki arti penting.

Esensi keberadaan LSM lingkungan, dinyatakan dalam dokumen hukum lingkungan internasional, berupa pernyataan **The Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development**, melalui rumusannya tentang *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*. Dinyatakan :

"...all States should accord capable and qualified non-governmental organizations concerned with environmental protection and sustainable development the right to consult with all relevant agencies and political sub-divisions of the State with respect to protecting and conserving the environment. States should provide the above groups with locus standi to present evidence that the

³⁸Lothar Gündling. *Trends in Environmental Policy and Law : Public Participation*. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, h.134

environment is not being adequately protected. Proceedings in such cases should be open and decisions made public."³⁹

(...Semua negara seharusnya menyetujui keberadaan LSM Lingkungan yang mampu dan cakap serta peduli terhadap perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan hak untuk melakukan konsultasi dengan semua badan-badan relevan dan bagian politik dari negara yang berkaitan dengan perlindungan dan pelestarian lingkungan. Negara-negara tersebut seharusnya memberikan *locus standi* terhadap organisasi-organisasi tersebut untuk menyediakan bukti bahwa lingkungan tidak dilindungi secara memadai. Tata cara dalam kasus semacam itu semestinya bersifat terbuka dan keputusan-keputusannya diumumkan bagi publik)

Jelaslah bahwa, *ius standi* penting bagi LSM lingkungan yang berperan untuk mewujudkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun demikian, pernyataan pentingnya hak atas lingkungan yang baik dan sehat, yang memuat tentang hak-hak manusia (*mensenrechten* atau *human rights*), dan hak-hak dasar (*grondrechten* atau *fundamental rights*) di atas,⁴⁰ tentunya akan memiliki arti fungsional untuk diimplementasikan dalam praktek, jika dilakukan penjabaran melalui sarana hukum yang tepat, sebagaimana dikemukakan Siti Sundari Rangkuti: hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut, baru

³⁹Expert Group on Environmental Law of the WCED, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendation*, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, London, 1986. h.18.

⁴⁰Abdoel Gani, *Hubungan Antara Politik, Hak Asasi Dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII Unair, 3 Nopember 1994, Surabaya. 2. Menyunting tulisan Meeuwissen, D. H. M., *Grondrechten*, Uitgeverij het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1984, h.15. Abdoel Gani mengungkapkan bahwa : "...Hak-hak manusia menunjuk pada hak yang memperoleh pengakuan secara internasional, atau juga dipahami sebagai hak yang dibela dan dipertahankan secara internasional pula. Lebih-lebih hak-hak manusia juga menjadi isu besar dalam teori dan praktek hubungan internasional, sedangkan hak-hak dasar hanya mempunyai kaitan erat dengan suatu negara bangsa, hak-hak yang diakui melalui hukum nasional. Pustaka internasional di bidang hukum dan politik berbicara melalui penggunaan kata hak-hak manusia, tetapi buku-buku standar ilmu hukum tata negara, begitu juga Undang-undang Dasar senantiasa menggunakan istilah dan pengertian hak-hak dasar.

memiliki arti apabila dijabarkan melalui saluran hukum.⁴¹

Selanjutnya, pentingnya *ius standi* bagi LSM Lingkungan dikemukakan Daud Silalahi:

"...pemerintah memiliki tanggung jawab terhadap perlindungan lingkungan sebagai kewajiban umum pemerintah (*social responsibility*), karena pemerintah perlu dan wajib memperhatikan "moral issues that transcend question of jurisdiction and procedural", antara lain tentang perlunya "private party" mengambil inisiatif untuk melakukan gugatan bagi kepentingan umum dengan maksud melindungi lingkungan, meskipun tidak dapat menunjukkan bahwa mereka mengalami kerugian secara materiil dan ekonomis.⁴²

Diungkapkan pula oleh Mas Achmad Santosa, bahwa :

Eksistensi *legal standing* bagi LSM lingkungan di berbagai negara tidak terlepas dari keberadaan hak masyarakat atas pemanfaatan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara yang lebih dikenal dengan istilah doktrin *public trust*. Dengan dasar *public trust* inilah, organisasi-organisasi di Amerika serikat menuntut *legal standing* dalam kaitannya dengan usaha-usaha melestarikan lingkungan hidup.⁴³

Dengan demikian, kendatipun LSM Lingkungan dalam suatu gugatan tidak menderita kerugian ekonomis secara langsung, *ius standi* bagi LSM Lingkungan diperlukan, karena: Pertama, kerugian (*injury in fact*) dalam arti luas, tidak saja kerugian yang bersifat konkrit dan ekonomis, tetapi dapat pula berupa kerugian akibat pelanggaran kepentingan

⁴¹-Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Airlangga University Press, Surabaya, 1987. Dalil Butir Kelima.

⁴²-Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Internasional*, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, Yogyakarta, 1988. h.18.

⁴³-Mas Achmad Santosa, *Kecakapan dan Kewenangan LSM Lingkungan di Pengadilan*, Lokakarya Penegakan Hukum Lingkungan, Jakarta, 1992. h.40.

estetikal, konservasional dan rekreasional. Dalam hal ini, LSM Lingkungan harus menunjukkan kepeduliannya secara terus menerus kepada lingkungan, dalam waktu yang cukup lama. Kedua, LSM Lingkungan pada hakekatnya bertindak sebagai wali (*guardian*) dari lingkungan. Sebagai wali, Pengadilan seharusnya memberikan hak kepada LSM Lingkungan dalam melakukan pengurusan terhadap obyek perwalian. Konsekuensinya, LSM lingkungan harus memahami secara mendalam tentang obyek alam yang menjadi perwaliannya, sebagai alasan penggunaan haknya untuk menggugat. Adanya indikasi kerusakan atau pencemaran, menjadi dasar bagi LSM Lingkungan atas nama obyek alam untuk mengajukan gugatan dalam rangka pemulihannya. Aspek positif pendekatan perwalian (*guardian approach*) adalah bertujuan mencegah membanjirnya gugatan.

Demikian pula, terdapat putusan Pengadilan yang memberikan pengakuan *ius standi* LSM lingkungan. Di Belanda, hak LSM lingkungan sebagai Penggugat diakui oleh Hoge Raad dalam kasus **Nieuwe Meer**. Kasus mengenai gugatan dalam *kort geding* melalui Pasal 1401 BW oleh tiga organisasi lingkungan, yaitu: *Contact Milieubescherming Noord-Holland*, dan *Vereniging Milieu defensie* dan *De Oeverlanden Blijven*, terhadap *Gemeente Amsterdam*. Maksud gugatan adalah, agar diperintahkan penghentian pembuangan sampah dan limbah kotoran beracun yang berasal dari aliran air kanal dalam kota *grachten* Amsterdam, yang dibuang keperairan *De Nieuwe Meer*,

sehingga sungai ini tercemar airnya.

Dikemukakan Siti Sundari Rangkuti:

Hof Amsterdam dalam putusannya menyatakan gugatan itu dinyatakan tidak dapat diterima atas dasar bahwa tidak ternyata dalam gugatan tersebut bahwa organisasi lingkungan itu memiliki kepentingan sendiri yang konkrit (*enig concreet belang*) untuk mengajukan gugatan tersebut. Namun di tingkat kasasi, Hoge Raad mempertimbangkan bahwa suatu organisasi lingkungan dapat mengajukan gugatan tersebut, karena hal itu merupakan gabungan (*bundeling*) dari kepentingan-kepentingan yang bermaksud untuk memperoleh larangan (*verbod*) bagi pencemaran lebih lanjut terhadap lingkungan. Kepentingan tersebut termasuk dalam kepentingan yang ingin dilindungi Pasal 1401 BW. Di samping itu, organisasi lingkungan pada prinsipnya dapat mengajukan gugatan di hadapan hakim perdata jika kepentingan yang menjadi tujuannya (*aantasting van belangen*) yang menurut pembentukannya (*doelomschrijving*) memperhatikan perlindungan lingkungan.⁴⁴

Putusan Hoge Raad menunjukkan adanya pengakuan, bahwa suatu organisasi lingkungan dapat mengajukan gugatan, jika tujuan pembentukan yang tertulis dalam statuta LSM lingkungan tersebut untuk melindungi kepentingan lingkungan.

Di Indonesia, terdapat putusan Pengadilan yang mengakui *ius standi* LSM lingkungan, yaitu gugatan WALHI terhadap lima tergugat dalam kasus kerusakan hutan, terdiri atas: BKPM Pusat, Gubernur KDH Tingkat I Prop. Sumatera Utara, Menteri Perindustrian, Meneg. KLH, Menteri Kehutanan, serta PT Intiendorayon Utama di Medan sebagai Tergugat keenam yang bukan instansi pemerintah. Kasus tersebut merupakan kasus gugatan terhadap perbuatan melawan hukum, berupa pengeluaran beberapa surat keputusan (*beschikking*) dari lima instansi pemerintah,

⁴⁴Siti Sundari Rangkuti, dan Th. G. Drupsteen, *Kasus-kasus Hukum lingkungan*, Kerjasama Indonesia-Belanda, Surabaya, 1993, h.96.

erta kelalaian yang dilakukan oleh PT Inti Indorayon Utama, yang mengakibatkan pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Paulus Effendi Lotulung mengemukakan:

"... Majelis hakim dalam putusannya mengakui Walhi sebagai organisasi lingkungan hidup memiliki *persona standi judicio* dan karenanya dapat bertindak sebagai penggugat mengatasnamakan kepentingan umum. Dalam pertimbangan putusannya, dikaitkan pula adanya: 1. Pasal 5 dan Pasal 6 UULH, 2. *actio popularis* yang membuka kesempatan untuk mengajukan gugatan atas nama kepentingan umum (*algemeen belang*), dan 3. tujuan (*doelomschrijving*) anggaran dasar Walhi, yang antara lain untuk melindungi kepentingan lingkungan hidup.⁴⁵

putusan mengenai pengakuan terhadap hak WALHI untuk menjadi penggugat tersebut, dipertimbangkan dalam bagian eksepsi, tetapi dalam bagian pokok perkara (*bodemgeschil*) gugatan tersebut ditolak, karena WALHI dianggap tidak berhasil mengemukakan dalil-dalil gugatannya.

Selanjutnya, untuk menjadi Penggugat dalam suatu sengketa tata usaha negara menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU KTUN, haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut :

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau direhabilitasi.

Sehingga demikian, seseorang atau badan hukum perdata yang dapat dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN, adalah :

1. Sebagai **sasaran** yang menjadi tujuan suatu KTUN;

⁴⁵Paulus Effendi Lotulung. *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*. Citra Aditya Bakti. Bandung, 1993. h.61.

Sebagai **pihak ketiga** yang berkepentingan, terdiri atas :

- a. Orang (*individu*) yang merasa kepentingannya dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN;
- b. Badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan, akibat keluarnya suatu KTUN.

Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Berpangkal tolak dari latar belakang masalah dan tujuan penelitian, untuk memperoleh jawaban atas pokok masalah digunakan metode **penelitian hukum normatif**,⁴⁶ yang diarahkan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum, melalui analisis terhadap pokok masalah dengan menggunakan **pendekatan studi kasus** dana reboisasi (*Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 088/G/1994/Piutang/PTUN.Jkt.*). Dipilihnya kasus di atas dalam penelitian ini, adalah untuk mengetahui proses penegakan hukum lingkungan melalui Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Studi kasus merupakan pendekatan masalah yang dianggap tepat, karena melalui analisis isu hukum (*legal issues, legal questions*) dalam kasus di atas dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang relevan, diharapkan dapat dirumuskan argumentasi

⁴⁶-Philipus Mandiri Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum*, FH UNAIR, Surabaya, 1996. h.11. Kekuatan kajian hukum normatif terletak pada langkah-langkah yang mudah ditelusuri ilmuwan hukum lainnya. ...Oleh karena itu langkah awal suatu kajian hukum normatif adalah penentuan pokok masalah secara tepat dan selanjutnya tarik isu-isu hukum terkait atau komponen-komponen yang mendukungnya.

hukum yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, dan solusi masalah hukum lingkungan dalam praktek.

5.2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi :⁴⁷

- a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), seperti peraturan perundang-undangan, putusan Pengadilan dan dokumen hukum lainnya yang memiliki relevansi fungsional dengan pokok masalah dan tujuan penelitian.
- b. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), seperti disertasi, tesis, buku, dan jurnal ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum.

5.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh dan memiliki relevansi dengan pokok masalah, diinventarisasi, diidentifikasi, dan diklasifikasi dengan menggunakan sistem kartu (*card system*), yang terdiri atas kartu ikhtisar, kartu kutipan dan kartu ulasan atau kartu analisis⁴⁸ untuk dipergunakan sebagai alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*).

5.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.

Pengolahan bahan hukum dilakukan menurut prinsip-prinsip

⁴⁷-C.F.G. Sunaryati Hartono. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Alumni, Bandung, 1994. h.134.

⁴⁸-Winarno Surakhmad. *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode dan Teknik*. Trasito, Bandung, 1990. h.257.

kajian ilmu hukum normatif.⁴⁹ Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, analisis bahan hukum dilakukan melalui metode interpretasi⁵⁰ bahan hukum yang menjadi berkaitan dengan tujuan penelitian. Selanjutnya, penulisan hasil analisis dilakukan dengan berpedoman pada empat prinsip penalaran⁵¹ dalam ilmu hukum. Analisis bahan hukum bermaksud menilai

⁴⁹Philipus Mandiri Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika Nomor 6 Tahun IX, Desember 1994, h.6. Pengkajian ilmu hukum (normatif) mensyaratkan adanya: 1. **perumusan masalah**, yang menjadi titik sentral kajian hukum. 2. **penetapan metode**, dibatasi oleh perumusan masalah, obyek yang diteliti dan tradisi keilmuan hukum. Hasil dari suatu penelitian hukum adalah argumentasi hukum. 3. **perumusan teori**, harus dirumuskan dalam konsep yang jelas dengan dijelaskan melalui definisi presisi dan stipulatif, ..."

⁵⁰Soewoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Indonesia : Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, h.37. "...3). Obyek studi ilmu hukum dan hukum adalah hukum, oleh karena itu pusat perhatian penelitian hukum ditujukan untuk memahami isi hukum positif melalui interpretasi hukum. Kegunaan ajaran interpretasi sangat besar, karena dengan interpretasi secara langsung akan mengaitkan makna hukum dengan faktor-faktor non-hukum yang menjadi latar belakang pembentukan hukum positif.

⁵¹J.W. Harris, *Law and Legal Science : An Inquiry into the Concepts Legal Rule and Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1979, h.10. The rule-systematizing logic of legal science, ...is comprised of four principles: exclusion, subsumption, derogation, and non-contradiction. By exclusion is meant that principle in accordance with which legal science presupposes a determinate number of independent legislative sources for any legal system, and thereby identifies the system. By subsumption is meant that principle in accordance with which legal science makes hierarchical connections between legal rules originating in superior and inferior legislative sources. By derogation is meant that principle in accordance with which legal science rejects a rule, or part of a rule, because of its conflict with another rule originating in a superior source. By non-contradiction is meant that principle in accordance with which legal science rejects the possibility of describing a legal system in such a way that it could affirm the existence of a duty, and also the non-existence of a duty, covering the same actuation on the same occasion. (Kaidah-logika sistematisasi dari ilmu hukum, ...terdiri dari empat prinsip yaitu eksklusif, penggolongan (subsumsi), derogasi, dan non-kontradiksi. Eksklusif diartikan sebagai prinsip yang berkaitan dengan mana ilmu hukum mensyaratkan suatu peraturan perundang-undangan yang bersumber dari legislatif untuk setiap sistem hukum, dan dengan cara demikian dapat diidentifikasi suatu sistem. Subsumsi diartikan sebagai prinsip dengan mana ilmu hukum menentukan hubungan hirarki antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan lebih rendah, yang bersumber dari legislatif. Derogasi diartikan sebagai prinsip dengan mana ilmu hukum menolak suatu peraturan, atau bagian dari peraturan, yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Non-kontradiksi diartikan sebagai prinsip dengan mana ilmu hukum menolak suatu sistem hukum yang di satu pihak menetapkan suatu kewajiban, tetapi di pihak lain meniadakan kewajiban terhadap suatu situasi dan peristiwa yang sama).

ukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum.

. **Sistematika**

Bertitik tolak dari latar belakang masalah dan pokok masalah, yang dianalisis dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, disusun pertanggungjawaban sistematika penulisan tesis (*hasil penelitian*), ke dalam empat bab pembahasan, sebagai berikut :

Bab pertama, adalah bab pendahuluan yang memuat latar belakang dan pokok masalah sebagai eksplanasi awal terhadap perlunya dilakukan penelitian, dilengkapi dengan tujuan dan manfaat penelitian. Selanjutnya, dirumuskan kajian pustaka yang diperlukan sebagai pedoman arah penelitian. Metode penelitian mengetengahkan cara dan proses ilmiah, untuk mendapatkan jawaban yang tepat atas pokok masalah. Akhirnya disusun pertanggungjawaban sistematika. Bagian pendahuluan, berfungsi sebagai landasan bagi penulisan bab-bab selanjutnya.

Bab kedua, memuat analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan sekaligus menjawab isu hukum pertama. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka bab kedua mengetengahkan judul bab berupa figur hukum Keputusan Presiden R.I. Nomor 42 Tahun 1994. Uraian dalam bab ini diawali dengan analisis tentang karakteristik peraturan perundang-undangan, keputusan tata usaha negara, dan keputusan tata usaha negara yang merupakan

perbuatan hukum perdata, untuk kemudian dilanjutkan dengan analisis tentang sumber wewenang, prosedur dan substansi Keputusan Presiden R.I. Berdasarkan konsep-konsep hukum dari hasil analisis tersebut, selanjutnya dilakukan analisis terhadap Keputusan Presiden R.I. No. 42 Tahun 1994 sebagai obyek sengketa dalam kasus dana reboisasi.

Bab ketiga, memuat analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan sekaligus menjawab isu hukum kedua. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka bab ketiga menyetengahkan judul bab berupa kualitas dan kepentingan LSM lingkungan sebagai Penggugat melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara. Uraian dalam bab ini diawali dengan analisis tentang pengertian dan bentuk organisasi LSM lingkungan, kepentingan LSM lingkungan dalam pengelolaan lingkungan, serta kriteria kepentingan LSM lingkungan dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada akhirnya, konsep-konsep hukum dari hasil analisis teoritis tersebut digunakan sebagai kriteria analisis terhadap alasan penolakan dan pengakuan LSM lingkungan sebagai Penggugat dalam kasus dana reboisasi di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Bab keempat, adalah bab penutup yang terdiri atas simpulan hasil analisis sebagai jawaban atas pokok masalah, yang dilengkapi dengan saran berdasarkan simpulan hasil penelitian.

BAB II

FIGUR HUKUM KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 42 TAHUN 1994 TENTANG
BANTUAN PINJAMAN KEPADA PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO)
P.T. INDUSTRI PESAWAT TERBANG NUSANTARA

Penegakan hukum lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, adalah bentuk perlindungan hukum atas kepentingan lingkungan yang bersifat represif. Penegakan hukum tersebut, dilakukan melalui pengajuan gugatan, agar Majelis Hakim melakukan pengujian atas keabsahan suatu KTUN yang dianggap merugikan kepentingan lingkungan. Dengan demikian, faktor kualitas hukum dan faktor kemampuan hakim, sangat menentukan keberhasilan proses penegakan hukum.

Putusan Majelis Hakim yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*) dalam kasus dana reboisasi, menimbulkan kontroversi yuridis. Dalam posita, penggugat menyatakan bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 memenuhi elemen-elemen KTUN. Dalam eksepsi, Tergugat berdalih bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 merupakan peraturan perundang-undangan. Dalam pertimbangan hukum, Majelis Hakim menyatakan bahwa badan Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kompetensi untuk mengadili, karena KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dikategorikan sebagai KTUN yang merupakan perbuatan hukum berdata.

Di samping itu, diterimanya eksepsi Tergugat tentang objek sengketa, mengakibatkan Majelis Hakim tidak melakukan

emeriksaan pokok perkara untuk menguji keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994. Padahal, untuk mengetahui substansi dari kepentingan lingkungan mutlak dilakukan penilaian atas keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

. Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Tata Usaha Negara, dan Keputusan Tata Usaha Negara Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata

.1. Karakteristik Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan menurut UU PTUN, dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 :

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (*garis bawah dari penulis*)

selanjutnya, penjelasan Pasal 1 angka 2 UU PTUN menyebutkan :

Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum. (*garis bawah dari penulis*)

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU PTUN, maka termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah ketentuan Pasal 2 huruf b UU PTUN yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Penjelasan ketentuan Pasal 2 huruf b UU PTUN menyebutkan :

Yang dimaksud dengan pengaturan yang bersifat umum ialah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk per-

aturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang. (*garis bawah dari penulis*)

Dengan demikian, menurut UU PTUN peraturan perundang-undangan adalah :

1. Peraturan yang mengikat secara umum, dan dikeluarkan oleh DPR bersama Pemerintah, sebagai wewenang legislatif.
 2. Keputusan yang mengikat secara umum, dan dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, sebagai wewenang pemerintahan.
- Oleh karena itu, keputusan tata usaha negara yang merupakan pengatur-an bersifat umum (*besluit van algemene strekking*), tidak termasuk kategori KTUN (*beschikking*), sehingga tidak dapat dijadikan obyek gugatan menurut UU PTUN. Di samping itu, karena dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, penetapan tertulis yang merupakan pengatur-an bersifat umum, dapat dijadikan dasar hukum dikeluarkannya suatu KTUN.

Dikemukakan oleh **Bagir Manan**, keputusan pejabat tata usaha negara dapat diklasifikasikan menjadi :

1. Keputusan yang berisi peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*);
2. Keputusan yang berisi ketetapan atau penetapan (*beschikking*);
3. Keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan dan juga bukan ketetapan, tetapi mempunyai akibat yang bersifat (*secara*) umum (*besluiten van algemene strekking*). Keputusan pengesahan, penundaan atau pembatalan suatu peraturan daerah;
4. Keputusan yang berisi perencanaan (*plannen*), dan
5. Keputusan yang berisi peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*, *pseudo wetgeving*, *spiegelrecht*) yang dikeluarkan atas dasar asas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid*).¹

¹Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, Ditjen. Kumdamg. Dep. Kehak., Jakarta, 1995. h.2.

pemerintah, di samping berwenang mengeluarkan penetapan (*beschikking*), yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkret, kasuistis, kondisional, dan situasional, juga berwenang mengeluarkan peraturan perundang-undangan, yaitu ketentuan yang derajatnya di bawah undang-undang, tetapi mempunyai daya kat umum dan bersifat abstrak.

Ketetapan **MPRS No. XX/MPRS/1966**,² menyebutkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya. (*garis bawah dari penulis*)

Selanjutnya, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 menjelaskan bahwa, masing-masing bentuk peraturan perundang-undangan di atas memiliki fungsi, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar: ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang-undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.
2. Ketetapan MPR: a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang, dan b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

²-TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 : adalah satu-satunya hukum positif yang berfungsi sebagai dasar hukum bagi pengaturan tata urutan perundang-undangan. Terhadap TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 pernah dilakukan upaya untuk menyempurnakannya melalui: TAP MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa TAP MPRS (Pasal 3: tetap berlaku dan perlu disempurnakan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia), dan TAP MPR No. IX/MPR/1978, tentang perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam Pasal 3 TAP MPR RI No. V/MPR/1973, (Pasal 1: perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 TAP MPR No. V/MPR/1973). Namun, produk hukum yang menggantikan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 belum pernah direalisasikan.

3. Undang-undang: a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-undang Dasar atau Ketetapan MPR, dan b. Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-undang.
 - a. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
 - b. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.
4. Peraturan-pemerintah: Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang.
5. Keputusan Presiden: Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*ad hoc*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah.
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ismail Saleh mengemukakan :

Perbuatan administrasi negara (TUN) dikelompokan ke dalam 3 macam :

1. Mengeluarkan keputusan;
2. Mengeluarkan peraturan perundang-undangan;
3. Melakukan perbuatan materiel.

Dari ketiga macam perbuatan tersebut, yang menjadi kompetensi Peradilan Administrasi Negara (TUN) terbatas hanya pada perbuatan mengeluarkan keputusan.³

Pendapat yang menyatakan bahwa suatu produk hukum

sebagai peraturan perundang-undangan hanya berdasarkan pada tata urutan dan istilah penyebutan sebagaimana uraian di atas, ternyata memperlihatkan beberapa kelemahan yuridis, sebagai berikut :

1. Tidak adanya keseragaman penyebutan tentang bentuk atau jenis produk apa saja yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut disebabkan oleh

³Ismail Saleh, *Sambutan Pemerintah : Persetujuan DPR Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 20 Desember 1986. Set. Neg., Jakarta.

jenis produk hukum yang senantiasa bertambah, seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan hukum masyarakat.

Contoh: TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 secara jelas hanya menyebut enam bentuk, dengan memasukkan UUD dan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan, sedangkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah memasukkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagai peraturan perundang-undangan.

Tidak adanya korelasi yang konsisten antara penyebutan bentuk dengan substansi dari masing-masing peraturan perundang-undangan, sehingga penyebutan suatu bentuk peraturan perundang-undangan tidak selalu mencerminkan substansinya. *Contoh :* istilah keputusan, menurut TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah bentuk peraturan perundang-undangan, tetapi menurut Ismail Saleh merupakan penetapan. Dalam praktek, istilah keputusan, substansinya dapat bersifat mengatur maupun bersifat individual-konkrit.

leh karena itu, karakteristik peraturan perundang-undangan elas tidak dapat diketahui hanya dengan berdasarkan bentuk an tata urutannya saja. Peraturan perundang-undangan harus diketahui berdasarkan elemen-elemen yang menjadi substansi-ya.

Bagir Manan mengungkapkan bahwa, peraturan perundang-undangan harus memiliki tiga elemen sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau

lingkungan jabatan (*badan, organ*) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum;

3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang.⁴

P. J. P. Tak, merumuskan peraturan perundang-undangan :

"...als een besluit van een orgaan met wetgevende regels bevat. Het begrip algemeen in deze omesschrijving wil niet zeggen dat materiele wetten alleen die wetten zijn die alle burgers binden, maar slechts dat materiele wetten niet voor een bepaald geval gelden, maar van toepassing zijn in een onbepaald aantal gevallen en voor een onbepaald aantal personen."⁵

(...sebagai keputusan dari suatu organ yang berisi ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengertian umum dalam uraian ini tidak berarti bahwa undang-undang material hanya undang-undang yang mengikat semua warga masyarakat, tetapi hanyalah bahwa undang-undang material tertentu, tetapi lebih tepat sebagai suatu yang mengikat umum, dalam peristiwa-peristiwa dan orang-orang yang jumlahnya tidak terbatas).

Demikian pula, D. P. W. Ruiter, dalam tulisannya tentang undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus mengandung tiga elemen yaitu : *rechtsnormen, naar buiten werken, algemeenheid in ruime zin*.⁶ (norma hukum, berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas).

Dengan demikian, suatu produk hukum yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi kriteria

⁴ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, Ditjen. Kumdam. Dep. Kehak., Jakarta, 1995. h.3.

⁵ P.J.P. TAK, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Wilink, Alphen aan den Rijn, 1987. h.70.

⁶ D.W.P. Ruiter, *Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/ Maastricht Van Gorcum, 1987. h.7.

uridis sebagai berikut :

- . Dapat dipergunakan sebagai dasar wewenang pemerintahan bagi suatu pejabat tata usaha negara, dalam melaksanakan urusan pemerintahan.
- . Memiliki daya kerja keluar secara umum, artinya norma-norma substansinya bersifat mengatur secara umum dan abstrak, berlaku bagi jajaran pemerintah yang dituju maupun bagi warga masyarakat. Jadi, suatu peraturan yang hanya berlaku intern dalam jajaran pemerintahan tidak memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan.
- . Diciptakan menurut prosedur yang ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan di atasnya.

Ringkasnya, elemen-elemen yang menjadi kriteria hukum peraturan perundang-undangan, terdiri atas : suatu keputusan atau kaidah hukum tertulis, dibuat berdasarkan prosedur tertentu oleh pejabat yang berwenang, serta substansinya bersifat mengikat secara umum.

.2. Karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara

Pengertian sengketa hukum administrasi menurut ketentuan pasal 1 angka 4 UU PTUN disebut dengan istilah sengketa tata usaha negara, yaitu:

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, KTUN merupakan obyek sengketa tata usaha negara. Pasal 1 angka 3 UU PTUN menyebutkan bahwa KTUN :

Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Rumusan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, menunjukkan bahwa elemen-elemen yang menjadi kriteria hukum KTUN, meliputi :

1. Penetapan tertulis,
2. Dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,
3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara,
4. Bersifat konkret, individual,
5. Final,
6. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Rumusan kriteria hukum KTUN yang bersifat kumulatif di atas, dimaksudkan untuk memberikan batas-batas pengertian terhadap beberapa KTUN yang dirumuskan dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 49 UU PTUN. Jelaslah bahwa, obyek sengketa yang menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 3 UU PTUN adalah KTUN, dengan :

1. Perkecualian ketentuan Pasal 2.⁷

⁷Mencermati makna ketentuan Pasal 2, yang menyatakan bahwa, tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini : Huruf a, keputusan tata usaha negara (KTUN) yang merupakan perbuatan hukum perdata. Huruf b, keputusan tata usaha negara (KTUN) yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Huruf c, keputusan tata usaha negara (KTUN) yang masih memerlukan persetujuan. Sebenarnya tidak tepat jika ketentuan Pasal 2 huruf a b dan c merupakan perkecualian, sebab ketiga ketentuan tersebut menurut penalaran hukum, dengan sendirinya bukanlah KTUN yang dapat dijadikan obyek sengketa, karena tidak memenuhi elemen-elemen ketentuan Pasal 1 angka 3. Dengan demikian, rumusan pasal 2 huruf a b dan c pada hakekatnya tidak diperlukan. Pencantuman ketiga rumusan tersebut justru dapat menimbulkan masalah ketidakpastian hukum, sebab rumusan KTUN justru menjadi tidak konsisten.

2. Penambahan ketentuan Pasal 3.
3. Pembatasan ketentuan Pasal 49.

Selanjutnya, karakteristik dari masing-masing elemen yang merupakan kriteria hukum KTUN, dijelaskan sebagai berikut :

1.2.1. Berbentuk Penetapan Tertulis.

Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN dan penjelasannya, tidak memberikan rumusan kriteria tentang bentuk maupun jenis keputusan yang dapat dikategorikan sebagai KTUN. Kriterianya hanya menyebutkan bahwa suatu KTUN harus berbentuk penetapan tertulis. Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN menyebutkan :

Istilah "Penetapan Tertulis" terutama menunjuk kepada isi dan bukan bentuk yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Ketetapan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. ... (*garis bawah dari penulis*)

Bentuk tertulis menjadi persyaratan suatu KTUN. Dasar pemikirannya adalah pelaksanaan urusan pemerintahan yang baik harus selalu melakukan tindakan hukum melalui keputusan secara tertulis demi kepastian hukumnya. Pihak yang memiliki kepentingan langsung dapat meminta, agar badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan KTUN mengirimkan kepadanya. Jika pihak tersebut tidak menyetujui karena merasa dirugikan kepentingannya, yang bersangkutan berhak mengajukan gugatan. Namun, jika badan atau pejabat tata usaha negara

yang berkompeten tidak memberikan jawaban, maka berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU PTUN, badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dapat digugat karena telah menolak mengeluarkan KTUN.

Masalah teknis yang dapat timbul adalah, perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang kepentingannya dirugikan akibat keluarnya KTUN, tetapi tidak menjadi tujuan KTUN. Dalam hal ini, untuk memenuhi syarat pengajuan gugatan, maka pihak ketiga tersebut harus berupaya mendapatkan salinan KTUN tersebut.

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, menyebutkan juga bahwa, kata penetapan tertulis tidak menunjuk pada bentuk tertentu, tetapi justru menunjuk pada isi hubungan hukum yang ditetapkan dalam KTUN. Hal ini berarti, tidak menjadi masalah, apapun bentuk atau penyebutan nama produk hukum yang menjadi obyek sengketa, sepanjang memenuhi elemen-elemen KTUN.

1.2.2. Dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Penjelasan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU PTUN menyatakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Makna tentang siapa yang dimaksud dengan badan atau pejabat tata usaha negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU PTUN, harus diartikan sebagai pejabat pemerintah.

Dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Pengertian badan atau pejabat tata usaha negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional. hukum tata usaha negara (HTUN) = hukum administrasi (HA). HA = Hukum publik (HP), dengan demikian tindakan hukum tata usaha negara (HTUN) = tindakan hukum publik (HP).⁸

Lebih lanjut, **Philipus Mandiri Hadjon** menyatakan :

Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni: atribusi, delegasi dan mandat, akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (*orang atau badan hukum*).⁹

Artinya, pejabat pemerintah yang menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan, secara fungsional melakukan tindakan hukum publik berdasarkan kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan diperoleh berdasarkan wewenang yang bertumpu pada tiga sumber kewenangan, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Dengan demikian, tanggung gugat berkaitan dengan tindakan hukum publik adalah pejabat, sedangkan tanggung gugat berkaitan dengan perbuatan hukum privat yang dilakukan pemerintah, adalah badan hukum publik. Konsekuensinya, gugatan dalam sengketa tata usaha negara ditujukan kepada pejabat pembuat KTUN, sedangkan gugatan perdata ditujukan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik.

⁸ Philipus Mandiri Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, cet. keempat, 1995. h.139.

⁹ *ibid.*, h.140.

Dikemukakan pula oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *Freies Ermessen* dapat melakukan perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh Undang-undang. Kepustakaan Belanda lebih populer menggunakan istilah *bestuur* daripada istilah *uitvoerende macht*. Dalam kaitannya dengan KTUN, disamping keputusan pelaksanaan (*executive decision, beschikking*), ada keputusan bebas (*discretionary decision, vrije beschikking*) ... Dengan demikian kalau pengertian tata usaha negara diartikan sebagai urusan pemerintahan (*Pasal 1 angka 1*) maka urusan pemerintahan itu tidak hanya meliputi kegiatan yang bersifat eksekutif saja.¹⁰

Mengartikan pejabat tata usaha negara sebagai lembaga yang melakukan urusan pemerintahan sebagai kegiatan eksekutif, dapat menimbulkan kerancuan pemahaman. Menurut ketentuan *Pasal 1 angka 2 UU PTUN*, pejabat tata usaha negara melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal, pejabat tata usaha negara, di samping melaksanakan undang-undang juga bertindak atas dasar kewenangan tidak terikat (*Freies Ermessen*) untuk melakukan tindakan hukum lainnya, kendatipun belum diatur secara tegas dalam Undang-undang.

Dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Kekuasaan bebas meliputi kewenangan untuk memutuskan secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma tersamar (*vage normen*), terhadap kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) asas *wetmatigheid* tidaklah memadai. Kekuasaan bebas bukanlah suatu kekuasaan yang tidak terbatas, karena harus merupakan kekuasaan yang tunduk pada hukum, setidaknya tunduk kepada hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum, yang dalam hukum administrasi Belanda dirumuskan sebagai *algemene beginselen van behoorlijk bestuur, principles of proper administration, principles of due administration*. Gambaran tersebut

¹⁰. *ibid.*, h.138.

dimaksudkan sebagai bahan perbandingan untuk mempertajam konsep hukum administrasi Indonesia.¹¹

Yurisprudensi AROB (*Peradilan Administrasi Belanda*), sebagaimana ditulis oleh Philipus Mandiri Hadjon, menyatakan unsur-unsur *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, terdiri atas :

1. asas pertimbangan (*motiveringsbeginssel*)
2. asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginssel*)
3. asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginssel*)
4. asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (*vertrouwensbeginssel of beginssel van opgewekte verwachtingen*)
5. asas persamaan (*gelijkheidsbeginssel*)
6. asas keseimbangan (*evenwichtheidsbeginssel*)
7. asas kewenangan (*bevoegdheidsbeginssel*)
8. asas fair play (*beginssel van fairplay*)
9. larangan "detournement de pouvoir" (*het verbod van detournement de pouvoir*)
10. larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*)¹²

Di Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sebagaimana *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (ABBB) di Belanda, memang tidak secara jelas dicantumkan dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN sebagai alat ukur atas norma keabsahan pemerintahan. Namun, makna tersirat dari ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN, memberikan peluang keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, untuk menguji KTUN yang bersumber dari kewenangan tidak erikat.

¹¹ Philipus Mandiri Hadjon. *Pemerintahan Menurut Hukum* (Wet en rechtmatig bestuur), Yuridika, Agustus, 1993, h.4.

¹² *ibid.*.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia, secara yuridis merupakan manifestasi dari penerapan asas *ius curia novit* menurut ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 sebagai berikut :

Pasal 14 ayat (1) :

Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Pasal 27 ayat (1) :

Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Di samping itu, petunjuk pelaksanaan Mahkamah Agung R.I. tanggal 24 Maret 1992 No. 052/Td.TUN/III/1992, Butir 5 tentang Diktum Putusan, Angka 1, menyatakan :

Di dalam hakim mempertimbangan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pembatalan penetapan, maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada Pasal 53 ayat (2) UU PTUN.

Dengan demikian, keputusan yang dibuat berdasarkan kewenangan terikat (*gebonden beschikking*), diukur dengan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis. Namun, keputusan yang dibuat berdasarkan kewenangan tidak terikat (*vrije beschikking*) karena sulit diukur dengan peraturan perundang-undangan, sudah semestinya diukur dengan hukum tidak tertulis, berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yang di Belanda dikenal sebagai *algemene beginselen*

van behoorlijk bestuur (**ABBB**).

Penggunaan **AUPB** yang berfungsi sebagai alat ukur KTUN yang didasarkan kewenangan tidak terikat, berkaitan dengan pemahaman bahwa urusan pemerintahan sebagai kegiatan pejabat tata usaha negara, yang bertumpu pada kewenangan berdasarkan hukum publik, yaitu hukum administrasi. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU PTUN, tergugat haruslah **pejabat tata usaha negara** yang mengeluarkan keputusan **berdasarkan wewenang** yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya.

1.2.3. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara

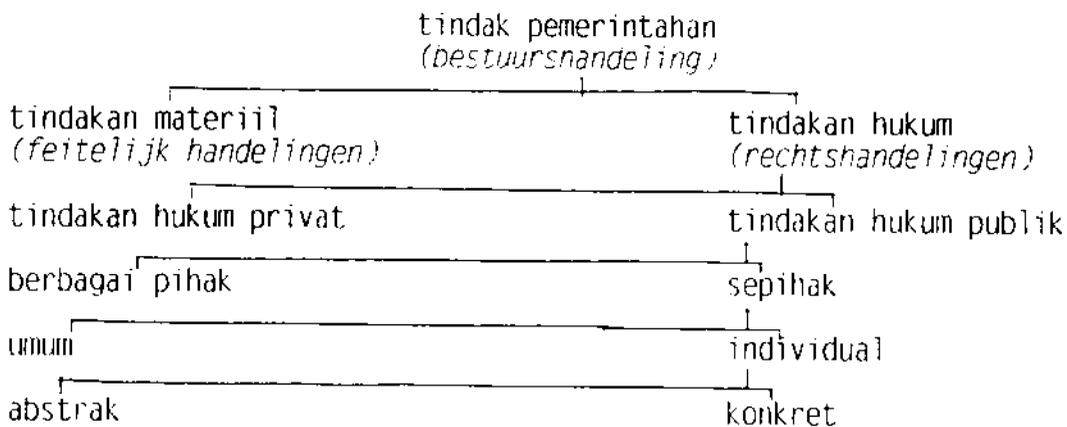
Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, antara lain menyatakan :

...Tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat tata usaha negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain. ...

Tindakan hukum tata usaha negara pada hakekatnya adalah tindakan hukum publik. Hal ini, didasarkan pada pemahaman bahwa hukum administrasi adalah hukum publik.

Konsep hukum yang mengetengahkan tindakan hukum administrasi sebagai tindakan hukum publik, dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** melalui skema tentang tindak pemerintahan (*bestuurshandeling*)¹³ sebagai berikut :

¹³ Philipus Mandiri Hadjon et al., *op.cit.*, h.319.



Dengan demikian, tindakan hukum tata usaha negara termasuk dalam kelompok tindakan hukum publik yang **sifatnya sepihak** dan diarahkan kepada **sasaran individual**. Di Belanda, pengertian di atas secara tegas tertuang dalam Undang-undang Hukum Administrasi Umum (*Algemene Wet Bestuursrecht, General Administrative Law Act*), Bab 1 Pasal 1 angka 3 sebagai berikut :

1. *Order* means a written ruling of an administrative authority constituting a juristic act under public law; 2. *Decision* means an order which is not of a general nature, including refusal of an application for such an order.

(1. Keputusan (*besluit, order*) adalah suatu penetapan tertulis dari suatu organ pemerintahan yang berisikan suatu perbuatan hukum publik; 2. KTUN (*beschikking, decision*) adalah suatu keputusan yang tidak bersifat umum, termasuk penolakan atas suatu permohonan untuk memperoleh KTUN.)

Menurut AWB, KTUN (*beschikking*) adalah tindakan hukum publik tertulis (*besluit*), yang sifatnya individual. Di Indonesia, pengertian KTUN sebagai produk dari tindakan hukum tata usaha negara dapat menimbulkan masalah yuridis dalam penerapannya,

... karena tidak adanya kriteria hukum yang jelas, sebagaimana
 ... di Belanda.

...2.4. Bersifat Konkret, Individual, dan Final

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, tentang elemen
 ... elemen bersifat konkret, individual dan final, menyatakan :

Bersifat konkret, artinya yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu dan dapat ditentukan...
Bersifat individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. ... Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. ... (garis bawah dari penulis)

Bertitik tolak dari skema tentang tindak pemerintahan,
 ... seharusnya perumusan elemen bersifat individual mendahului
 ... elemen bersifat konkret. Disamping itu, rumusan penjelasan
 ... yang menyebutkan bahwa untuk KTUN yang ditujukan lebih dari
 ... seorang (*bundel beschikking*) harus menyebutkan setiap nama
 ... orang tujuan KTUN, justru memiliki kelemahan yuridis. Hal
 ... tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, karena dapat
 ... saja pejabat tata usaha negara sengaja tidak menyebutkan
 ... nama-nama pihak yang menjadi tujuan KTUN, untuk menghindari
 ... tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Elemen bersifat final, diartikan sebagai adanya akibat
 ... hukum yang ditimbulkan oleh suatu penetapan tertulis harus
 ... merupakan akibat hukum yang definitif. Konsekuensinya KTUN
 ... yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, dapat dijadikan

sebagai obyek sengketa.

Indroharto menyatakan bahwa, terdapat dua kelompok keputusan yang tidak memiliki watak melahirkan akibat hukum definitif, yaitu :

Pertama, ada kelompok keputusan yang memang belum menimbulkan suatu akibat hukum :

- Keputusan yang dimaksudkan sebagai perbuatan persiapan sebelum penetapan tertulis sebenarnya keluar.
- Suatu nota kebijaksanaan juga belum dapat dianggap sebagai suatu KTUN yang merupakan suatu penetapan tertulis, karena dengan nota semacam itu suasana hubungan hukum positif yang ada belum berubah.
- Penunjukan suatu bidang tanah kotapraja sebagai taman. Penunjukan semacam itu juga belum dapat menimbulkan perubahan dalam suasana hubungan hukum positif yang ada.
- Pemberitahuan, bahwa badan atau jabatan TUN yang bersangkutan sebulan lagi akan mengubah kebijaksanaannya mengenai tata cara mengajukan permohonan IMB umpamanya.
- Keputusan penolakan suatu permohonan yang memang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Kedua, ada keputusan-keputusan yang tidak dapat dikatakan sebagai keputusan yang berdiri sendiri, seperti surat peringatan akan dilakukannya tindakan penertiban.¹⁴

Berkaitan dengan pengelompokan keputusan yang tidak dapat dikategorikan bersifat final, karena belum menimbulkan akibat hukum yang definitif, **Philipus Mandiri Hadjon**, menyatakan :

Unsur final hendaknya dikaitkan dengan akibat hukum. Kriteria ini dapat digunakan untuk menelaah apakah tahapan dalam suatu KTUN berantai sudah mempunyai kualitas KTUN. Kualitas itu ditentukan oleh ada tidaknya akibat hukum. *Contoh*: Permohonan izin tidak dapat diproses karena instansi X tidak memberikan rekomendasi. Dalam hal demikian penolakan pemberian rekomendasi sudah menimbulkan akibat hukum, jadi sudah final.¹⁵

¹⁴-Indroharto, *op.cit.*, h.173.

¹⁵-Philipus Mandiri Hadjon et al., *op.cit.*, h.140.

Secara teoritis, klasifikasi terhadap suatu penetapan tertulis yang belum dapat dikatakan final, karena belum menimbulkan akibat hukum yang definitif, mudah dimengerti. Namun, secara praktis, mengingat asas demokrasi dalam prosedur, yang dimanifestasikan melalui asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan masih belum dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, istilah bersifat final dapat menimbulkan masalah bagi perlindungan hukum masyarakat terhadap tindakan hukum pemerintah. Tanpa adanya informasi mengenai prosedur dalam suatu KTUN, sulit untuk menentukan kriteria final suatu KTUN.

1.2.5. Akibat Hukum Bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Suatu KTUN harus memberikan akibat hukum bagi **seseorang** atau **badan hukum perdata**. Konsekuensinya kepada Penggugat, baik sebagai pihak yang menjadi tujuan KTUN, maupun pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan akibat keluarnya KTUN menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, haruslah **seseorang** dan **badan hukum perdata**. Artinya, badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat menjadi Penggugat terhadap badan atau pejabat tata usaha negara lainnya. Badan atau pejabat tata usaha negara yang berkepentingan menurut ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU PTUN, dapat melakukan intervensi, tanpa harus bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa. Ketentuan Pasal 1 angka 6 UU PTUN

memastikan, bahwa Tergugat haruslah pejabat pemerintah.

Dengan demikian, konsep KTUN (*beschikking*) yang dapat dijadikan obyek sengketa menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, mengandung pengertian yang lebih sempit dibandingkan dengan konsep *beschikking* menurut AWB di Belanda.

3.3. Karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata

Ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN menyatakan bahwa tidak termasuk dalam pengertian KTUN menurut Undang-undang ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Penjelasan Pasal 2 huruf a UU PTUN di atas, tidak memberikan uraian yang rinci, kecuali hanya menampilkan sebuah contoh, sebagai berikut :

Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, umpamanya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.

Keputusan di atas justru menimbulkan masalah, yaitu : apakah ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN dikategorikan sebagai KTUN, atau dikategorikan ke dalam tindakan hukum perdata ? Jawaban atas masalah tersebut diperlukan untuk menentukan kompetensi yurisdiksi Peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa akibat adanya penetapan tertulis, dengan karakteristik seperti ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN. Sebagaimana diketahui, Hakim PTUN berwenang memutus perkara dengan obyek sengketa KTUN sedangkan untuk obyek sengketa perdata, menjadi wewenang

hakim Peradilan Umum.

Pada umumnya, tindakan hukum perdata yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, didahului suatu KTUN. Hal ini karena KTUN dibuat sebagai dasar bagi dilakukannya suatu tindakan hukum perdata. Karakter KTUN di atas memperlihatkan adanya dua bentuk tindakan, yaitu: tindakan hukum publik dan tindakan hukum perdata. Jika tindakan hukum tersebut dikualifikasi sebagai KTUN, dalam hal terjadi sengketa mengenai pelaksanaan perjanjian, maka penyelesaian sengketa nya menjadi kompetensi hakim badan Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula sebaliknya, jika tindakan hukum tersebut dikualifikasi ke dalam tindakan hukum perdata, maka ketika terjadi sengketa, penyelesaiannya menjadi kompetensi hakim badan Peradilan Umum.

Ten Berge dan A.Q.C.Tak, sebagaimana dikutip oleh Indro-arto menyatakan bahwa, menurut teori melebur (*oplossing theorie*), KTUN yang melebur ke dalam perbuatan hukum perdata, terdiri atas:

- a. Keputusan tata usaha negara yang jangkauannya akan melahirkan atau justru menolak terjadinya suatu perbuatan hukum perdata. Umpamanya keputusan penolakan untuk menjual suatu rumah dinas kepada pegawai;
- b. Keputusan tata usaha negara yang melebur dalam perbuatan hukum perdata. Contoh diatas juga berlaku disini.
- c. Keputusan tata usaha negara yang menyebabkan dipenuhi atau justru tidak dipenuhinya suatu syarat yang harus ada agar suatu perbuatan hukum perdata dapat bekerja dengan sah. Contohnya dulu ada ketentuan bahwa suatu instansi yang akan memborongkan pekerjaan di atas plafon 500 juta rupiah harus memperoleh persetujuan dari Sekretariat Negara terlebih dahulu. Keputusan Sekretariat Negara ini merupakan contoh keputusan tata usaha negara yang dimaksud disini.

- d. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pelaksanaan dari suatu perbuatan hukum perdata. Umpamanya keputusan yang memberikan izin menghuni suatu rumah yang dibangun atas dasar perjanjian dari Walikota dengan suatu real estate. (*garis bawah dari penulis*)¹⁶

Dengan demikian, KTUN yang melebur ke dalam perbuatan hukum perdata, adalah suatu penetapan tertulis, yang dikeluarkan pejabat tata usaha negara, berupa: penolakan, pengesahan, atau pelaksanaan suatu perbuatan hukum perdata, antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan seseorang atau badan hukum perdata. Suatu KTUN dianggap melebur ke dalam perbuatan hukum perdata, karena perbuatan hukum perdata tersebut menjadi tujuan akhir keluarnya KTUN.

Secara teoritis, antara ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN dengan teori melebur, tidak terdapat perbedaan prinsipiel, kecuali hanya perbedaan teknis penggunaan istilah. Istilah KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, sama maknanya dengan istilah dalam **teori melebur** (*oplossing theorie*), yaitu: tindakan hukum yang melebur ke dalam tindakan hukum perdata (*rechtshandeling naar burgerlijk recht*). Ternyata, kekeliruan justru terdapat dalam rumusan ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN. Jika dicermati, rumusan tersebut tidak bermakna sebagai pengecualian, karena memang elemen-elemen ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN tidak sama dengan elemen-elemen KTUN.

¹⁶-Ten Berge dan A.Q.C. Tak, dalam Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku-I, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 19943, hal.195.

Dalam praktek di Indonesia, ketika pemerintah melakukan perbuatan hukum perdata seperti mengadakan perjanjian, pemerintah sebagai badan hukum publik, membutuhkan pengesahan dari badan hukum publik induknya. Sebagai perbuatan hukum perdata yang dilaksanakan berdasarkan keluarnya KTUN, sudah semestinya KTUN tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada badan hukum publik induknya.

Menentukan pemilahan bagi KTUN yang mengandung dua macam tindakan hukum, berupa perbuatan hukum perdata dan tindakan hukum tata usaha negara, ternyata tidak mudah. Hal ini dinyatakan oleh **Indroharto** :

Pertama, sulit untuk menentukan suatu perbuatan itu merupakan hukum perdata dan mana yang harus dianggap sebagai perbuatan hukum tata usaha negara/hukum publik itu? Umpamanya dalam hal pejabat tata usaha negara mengadakan perjanjian dengan pihak swasta mengenai bagaimana ia akan melaksanakan suatu wewenangnya menurut hukum publik.

Kedua, sampai sekarang masih belum ditemukan suatu ukuran kapan dan dalam hal apa saja badan atau pejabat tata usaha negara itu harus menggunakan jalur hukum publik dan kapan ia boleh menempuh jalan yang dibuka oleh hukum perdata?

Ketiga, untuk perbuatan-perbuatan material yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara itu tidak tentu masuk dalam suasana hukum yang mana. Hukum perdata atau hukum publik? Hal itu sulit untuk menentukannya, karena dua macam suasana hukum itu saling tumbuh. Kalau pemerintah tidak menepati perjanjian yang diadakannya, apakah itu merupakan perbuatan ingkar janji (*wanprestasi*) atau melanggar salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kepercayaan? Kalau pada suatu saat karena ada perubahan kebijaksanaan atau karena adanya keadaan dalam masyarakat, pemerintah itu tidak lagi merasa terikat kepada suatu perjanjian yang telah diadakan. Apakah hal itu dapat dikatakan sebagai penerapan suatu ajaran dalam hukum tata usaha negara, dimana suatu tindakan hukum tata usaha negara itu pada dasarnya dapat dicabut ataukah harus dianggap sebagai pelanggaran terhadap asas *goede trouw* (itikad baik)?¹⁷

¹⁷ *ibid.*, h.191.

Pemecahan kesulitan untuk memilah antara aspek hukum publik dengan aspek hukum perdata, ketika KTUN digunakan pemerintah untuk mendasari suatu perbuatan hukum perdata dalam menjalankan urusan pemerintahan, digunakan pendekatan **teori melebur** (*oplossing theorie*).

Sebagai contoh, ketentuan Pasal 63 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang **Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah** :

1. Barang milik Daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan atau digadaikan, kecuali dengan keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Penjualan dan penyerahan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hanya dapat dilakukan di muka umum, kecuali apabila ditentukan lain dalam keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini.
3. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah dapat menetapkan keputusan tentang :
 - a. Penghapusan tagihan daerah sebagian dan seluruhnya.
 - b. Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai.
 - c. Tindakan hukum lain, mengenai barang milik atau hak daerah.
3. Keputusan yang dimaksud dalam ayat (1) (2) dan (3) Pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan Menteri Dalam Negeri. (*garis bawah dari penulis*)

Menurut ketentuan Pasal 63 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, keputusan Kepala Daerah untuk melakukan persetujuan penyelesaian perkara perdata, baru berlaku setelah keluarnya keputusan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri.

Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk pengawasan administratif, dapat berisi penolakan atau pengesahan perbuatan hukum perdata tersebut. Masalahnya adalah, apakah keputusan pengesahan Menteri Dalam Negeri merupakan KTUN menurut

ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, atau dianggap melebur ke dalam perbuatan hukum perdata? Jika kedua macam keputusan di atas dipisahkan dan dinilai sendiri-sendiri, artinya, keputusan pengesahan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Kepala Daerah dianggap sebagai KTUN, sedangkan perbuatan hukum perdatanya dinilai berdasarkan ketentuan hukum perdata, tentu membawa risiko timbulnya ketidakpastian hukum, yaitu adanya pertentangan antara putusan hakim badan Peradilan Tata Usaha Negara dengan putusan hakim badan Peradilan Umum.

Mengingat Keputusan Kepala Daerah dengan pengesahan Menteri Dalam Negeri, pada dasarnya ditujukan untuk menentukan dilakukannya perbuatan hukum perdata, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum menurut teori melebur, kedua KTUN tersebut dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata, yang merupakan tujuan akhir keluarnya KTUN. Konsekuensinya, penangan perlindungan hukumnya dilakukan melalui badan Peradilan Umum.

Dikemukakan pula oleh **Indroharto** bahwa :

Keputusan yang masih memerlukan persetujuan tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di pengadilan negeri. Memang suatu penetapan tertulis yang untuk dapat berlaku, masih memerlukan suatu persetujuan dari atasan atau instansi lain berarti keputusan tersebut belum bersifat final karena ia belum dapat menimbulkan akibat hukum yang definitif bagi orang atau badan hukum perdata sebagaimana yang dimaksud oleh Badan atau Jabatan TUN yang mengeluarkan keputusan itu. Karenanya belum pula merupakan penetapan tertulis sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1 ayat (2) Undang-undang ini.¹⁶

¹⁶. *ibid.*, h.221.

Namun, terdapat hal-hal yang perlu dicermati dalam penerapan teori melebur. Mengingat perjanjian yang dibuat antara seseorang atau badan hukum perdata dengan pemerintah, selalu terdapat percampuran antara elemen-elemen hukum publik dengan hukum perdata. Pada dasarnya, hukum yang diberlakukan pada suatu perjanjian yang diadakan pihak pemerintah dengan badan hukum perdata, adalah hukum perdata. Namun, sangat mungkin peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan perundang-undangan hukum perdata.

Dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Tentu saja keikutsertaan badan atau pejabat tata usaha negara dalam pelbagai perbuatan hukum perdata dapat mempengaruhi hubungan hukum keperdataan yang berlangsung di masyarakat umum, mengingat perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga dan badan hukum perdata. Bukan tidak mungkin pelbagai ketentuan hukum publik (*utamanya peraturan perundang-undangan hukum tata usaha negara*) akan menyusup dan mempengaruhi perundang-undangan hukum perdata (*privaatrecht, civil law*).¹⁹

Dengan demikian, anggapan yuridis yang menjamin bahwa pemerintah dalam melakukan perjanjian dengan seseorang atau badan hukum perdata berposisi dalam kesejajaran, adalah tidak sepenuhnya benar. Dalam realitanya, tindakan hukum pemerintah sebagai pengatur kepentingan dan kesejahteraan umum, sebagian besar dipengaruhi suasana hukum publik.

¹⁹ Philipus Mandiri Hadjon, et al. *op.cit.*, h.167

Diketengahkan oleh **Indroharto** :

Bagaimanapun juga semua hubungan hukum di mana pihak penguasa atau pemerintah menjadi pihak yang selalu dipengaruhi oleh tugasnya menurut hukum publik dan karena itu selalu bernada hukum publik pula. Karena itu, semua Badan atau Badan TUN itu dalam keadaan apapun dan dalam hubungan hukum manapun harus merasa terikat kepada hak-hak dasar manusia. Dengan demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik, dalam hukum perdata asas yang paralel dengan asas ini adalah asas menurut akal sehat (*redelijkheid*) dan asas kepatutan (*billijkheid*) yang berlaku terhadap semua macam perbuatan badan atau jabatan TUN.²⁰

Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang diatur menurut ketentuan hukum perdata, ketentuan-ketentuan hukum publik yang berlaku akan tetap mempengaruhi peran dan fungsinya sebagai badan hukum publik. Perjanjian antara pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata, pada asasnya tunduk pada ketentuan hukum perdata. Namun, karena fungsi pemerintah sebagai pengatur kehidupan masyarakat, terdapat dua faktor yang dapat menjadi perkecualian atas penerapan asas tersebut, yaitu adanya :

1. Undang-undang yang menentukan pengaturan perkecualian, berkaitan dengan :
 - a. Kewenangan badan hukum publik yang bersangkutan untuk mengadakan perjanjian tertentu,
 - b. Keberadaan suatu lembaga pengawas administratif, baik yang bersifat preventif maupun represif.
2. Pertimbangan yang bertujuan untuk kepentingan umum.

²⁰Indroharto. *op.cit.*, h.191.

2. Sumber Kewenangan, Prosedur dan Substansi Keputusan Presiden R. I.

Kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisial, berdasarkan wewenang yang ditentukan oleh hukum.²¹ Dengan demikian, wewenang berfungsi untuk mendasari pelaksanaan kekuasaan yang sah.²² Kewenangan yang sah dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, menjadi jaminan terwujudnya perlindungan hukum bagi masyarakat (rakyat) terhadap kekuasaan pemerintahan, yang bertumpu pada asas negara hukum (*rechtstaat*), asas demokrasi dan asas instrumental.²³

Dalam proses mewujudkan tujuan pemerintahan berdasarkan asas daya guna (*doelmatigheid*), dan hasil guna (*doeltreffendheid*), pemerintah mengeluarkan berbagai keputusan,²⁴ sebagai

²¹-Abdul Gani, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. h.157...Menurut teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum, karenanya validitas kekuasaan hanya ditentukan oleh hukum.

²²-Bernard Lonergan, *Dialectic of Authority*, dalam Frederick J. Adelman, *Authority*, Martinus Nijhof, The Hague, 1974, h.124. ...authority is legitimate power (wewenang adalah kekuasaan yang sah).

²³-Philipus Mandiri Hadjon, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*, FH UBAYA, Surabaya, 1993.
²⁴4. Asas-asas umum negara hukum yang langsung berkaitan dengan jaminan perlindungan bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan, adalah : 1. asas legalitas atau keabsahan dalam pemerintahan (*wetmatigheid van bestuur*), perlindungan hak dasar (*grondrechten*), pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan (*machtsverdeling*), serta pengawasan oleh pengadilan (*rechterlijke controle*). 2. asas-asas demokrasi yang diwujudkan dengan adanya: badan perwakilan rakyat, tidak ada jabatan seumur hidup, keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahan (*openbaarheid*), peranserta (*inspraak*), dan 3. asas instrumental yang terdiri atas: daya guna (*doelmatigheid*) dan hasil guna (*doeltreffendheid*).

²⁴-A. Hanid S. Attamimi, *op.cit.*, h.225. Kata keputusan dalam peristilahan ketatanegaraan dan tata pemerintahan di Indonesia, sama dengan kata besluit dalam ketatanegaraan dan tata pemerintahan di Belanda. ... Kata besluit berarti keputusan, istilah umum untuk pernyataan kehendak dari instansi pemerintahan, dan pembuat perundang-undangan. Berdasarkan uraian diatas, maka istilah keputusan dalam bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan merupakan pernyataan kehendak yang masih netral, dapat berisi peraturan (*regeling*) dan dapat pula berisi penetapan (*beschikking*).

bentuk tindakan hukum (*rechtshandeling*) yang bersifat sepihak dalam tindak pemerintahan (*bestuurshandeling*).

Philipus Mandiri Hadjon mengemukakan suatu keputusan sah, jika memenuhi beberapa syarat fundamental sebagai berikut:

1. Kewenangan (*bevoegdheid*) organ administrasi pembuat keputusan.
2. Tidak terdapat kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*)
3. Keputusan dituangkan dalam bentuk yang telah ditetapkan dan dibuat menurut tata-cara yang ditetapkan (*vorm dan procedure*)
4. Isi dan tujuan keputusan sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.²⁵

Jelaslah bahwa, keputusan sebagai produk hukum dari tindak pemerintahan harus memenuhi norma keabsahan sebagai kriteria yuridis. Jadi, untuk menilai keabsahan suatu KEPPRES, perlu diteliti terpenuhi atau tidaknya norma-norma pemerintahan, dari aspek sumber kewenangan, prosedur, dan substansinya.

2.1. Sumber Kewenangan Keputusan Presiden

KEPPRES adalah istilah produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden. Sebelum menganalisis dasar hukum yang menjadi sumber kewenangan Presiden dalam mengeluarkan KEPPRES, terlebih dahulu diketengahkan konsep hukum mengenai sumber kewenangan.

Kewenangan adalah syarat bagi keabsahan tindak pemerintahan. Dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

²⁵ Philipus Mandiri Hadjon, *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan* (*bestuurshandeling*), FH Unair, Surabaya, 1987. h.8.

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara delegasi dan mandat, adalah bahwa dalam delegasi prosedur pelimpahan delegasi adalah dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan dengan tanggungjawab beralih pada delegataris, sedangkan pada mandat merupakan hubungan rutin antara atasan-bawahan sehingga tanggungjawab tetap pada pemberi mandat.²⁶

Setiap kewenangan dibatasi oleh isi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut, menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi (*onbevoegdheid materiae*), cacat wilayah (*onbevoegdheid ratiene loci*), cacat waktu (*onbevoegdheid ratiene temporis*).

Kewenangan, sebagai landasan kekuasaan yang sah (*menurut hukum*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, mencakup kewenangan terikat yang bertumpu pada asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*), diukur oleh peraturan perundang-undangan, serta (*dalam batas tertentu*) berwujud kewenangan tidak terikat yang bertumpu pada asas keabsahan menurut hukum (*rechtmatigheid van bestuur*), diukur oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagai hukum tidak tertulis.²⁷

Sebutan produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden, dinyatakan oleh A. Hamid S. Attamimi :

²⁶-Philipus Mandiri Hadjon. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Airlangga University Press, Surabaya. 1994. h.8.

²⁷-Philipus Mandiri Hadjon. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*. Makalah. FH UBAYA. 1993. h.6.

Apabila kekuasaan pengaturan oleh Presiden dengan persetujuan DPR yang lahir dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mewujudkan undang-undang, dan yang lahir dari Pasal 5 ayat (2) mewujudkan peraturan pemerintah, maka kekuasaan pengaturan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) tidak memuat ketentuan jelas mengenai bentuk dan wujud dari produk hukum yang lahir. (*garis bawah dari penulis*)²⁸

Dalam kapasitas sebagai kepala pemerintahan menurut UUD 1945, Presiden berwenang mengeluarkan dua bentuk produk hukum, yaitu Undang-undang (UU) menurut Pasal 5 ayat (1), dan Peraturan Pemerintah (PP) menurut Pasal 5 ayat (2). Tidak diwajibkan nama dan bentuk produk hukum yang menjadi kewenangan Presiden menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Demikian pula, Soewoto memberikan klasifikasi bentuk produk hukum yang menjadi wewenang Presiden:

Wewenang Presiden yang terkait dengan tugas selaku kepala pemerintahan, adalah :

1. Kekuasaan membuat dalam arti mempersiapkan dan mengusulkan Undang-undang.
2. Kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang.
3. Kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah.
4. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Menteri Negara.²⁹

Dengan demikian, produk hukum yang secara tegas disebut menjadi kewenangan Presiden, baik dengan maupun tanpa persetujuan DPR, adalah produk hukum yang berbentuk UU, PERPU dan PP. Artinya, Pasal 5 ayat (1) dan (2) serta Pasal 22 ayat

²⁸A. Hamid S. Attamimi. *op.cit.*.. h.182.

²⁹Suwoto. *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Indonesia : Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990. 101.

(1) UUD 1945 menyebutkan secara jelas nama dan bentuk dari produk hukum yang dihasilkannya. Namun, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan secara jelas nama dan bentuk produk hukum yang dihasilkannya.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, secara jelas menyebut KEPPRES sebagai nama dari produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan, yang secara hirarkhis berposisi di bawah PP. TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, antara lain menjelaskan :

...Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan. Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah. ...

Dengan demikian, fungsi KEPPRES adalah untuk melaksanakan :

1. Undang-Undang Dasar
2. Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif
3. Peraturan Pemerintah.

Terhadap TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menyebutkan KEPPRES dikategorikan sebagai peraturan perundangan, tetapi fungsinya sebagai keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*),³⁰ artinya satu kali, A. Hamid S. Attamimi, menyatakan :

³⁰-A. Hamid S. Attamimi, *op.cit.*, h.228. Menyunting kajian H.D. van Wijk dan W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, Culemborg: Lemma, 1988, h.184. dan Hans Kelsen, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien : Manzsche Verlag, 1979, h.6. Mengungkapkan bahwa : ...kata *einmahlig*, berarti bersifat satu kali, tidak berulang. Dalam hukum administrasi, yang berlaku *einmahlig* ialah penetapan (*beschikking*), yaitu keputusan pemerintah (*overheidsbesluit*) untuk peristiwa individual, baik abstrak maupun konkrit. Dalam ilmu tentang norma (*normenlehre*), sebuah norma yang merupakan tata hubungan tertentu yang bersifat sekali selesai, berlaku individual (*ein einmahliges, individuell bestimmtes Verhalten*) disebut norma individual (*individuat norm*). Berdasar pengertian diatas, jelas bahwa di bidang tata pemerintahan, kata *einmahlig* digunakan untuk penetapan (*beschikking*), bukan peraturan (*regeling*).

... dimana-mana kekuasaan pemerintahan selain mengandung kekuasaan memutuskan (*beslissende bevoegdheid*), juga mengandung kekuasaan mengatur (*regelende bevoegdheid*), maka penulis tidak sependapat dengan ketentuan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966...dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945 Presiden dapat mengeluarkan selain penetapan juga peraturan.³¹

Dinyatakan lebih lanjut oleh **A. Hamid S. Attamimi** :

Penulis berkesimpulan Keputusan Presiden Republik Indonesia adalah pernyataan kehendak di bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan, yang dapat berisi penetapan (*beschikking*) dan dapat pula berisi peraturan (*regeling*). Dengan perkataan lain, Keputusan Presiden adalah nama gabungan yang isinya dapat berupa penetapan dan peraturan.³²

Dengan demikian, KEPPRES adalah tindakan hukum ketatanegaraan, sekaligus tindakan hukum administrasi yang dapat mengandung substansi sebagai peraturan maupun penetapan.

Philipus Mandiri Hadjon menyatakan :

... Wewenang membuat dan menetapkan Keputusan Presiden melekat secara inheren pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (*UUD Pasal 4 ayat 1*), sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Presiden dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang membuat dan menetapkan keputusan baik yang bersifat umum (*seperti PP*) maupun yang bersifat khusus (*konkret-individual*) berupa keputusan tata usaha negara (*beschikking*).³³

Mencermati makna Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, berkaitan dengan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 nyatalah bahwa, berdasarkan sumber kewenangannya terdapat dua jenis KEPPRES, yaitu: **Pertama**, KEPPRES berdasarkan **kewenangan delegasi** yang

³¹. *ibid.*, h.186.

³². *ibid.*, h.227.

³³. Philipus Mandiri Hadjon et al., *op.cit.*, h.88.

secara tersurat (*explicit*) menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, ditentukan fungsinya untuk melaksanakan TAP MPR bidang eksekutif dan PP. Kedua, KEPPRES berdasarkan **kewenangan atribusi** yang secara tersirat (*implicit*) melekat pada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dengan substansi penetapan maupun pengaturan. Klasifikasi pertama melahirkan suatu **kewenangan terikat**, sedangkan klasifikasi kedua melahirkan suatu **kewenangan tidak terikat**.

Selanjutnya, berkaitan dengan kompetensi pengujian keabsahan KEPPRES, perlu dianalisis kriteria hukum bagi Presiden dalam melaksanakan wewenang administrasi (*administratiefrechtelijk bevoegdheid*) dan wewenang ketata-negaraan (*staatsrechtelijk bevoegdheid*).

Undang-Undang Dasar UUD 1945, menyatakan :

Pasal 4

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.
2. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. (*garis bawah dari penulis*)

Pasal 6

1. Presiden ialah orang Indonesia asli.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. (*garis bawah dari penulis*)

Penjelasan umum UUD 1945, tentang Sistem Pemerintahan Negara, menyebutkan :

- IV. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis. Dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*).

VII. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan "diktator" artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan, bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ...*(garis bawah dari penulis)*

Penjelasan tentang Pasal demi Pasal, menyebutkan bahwa :

Pasal 4

Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan Undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (*pouvoir reglementair*).

Pasal 6. Telah jelas.

Pengaturan sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945 di atas, memperlihatkan suatu rumusan yang tidak konsisten tentang kedudukan hukum Presiden. Batang tubuh menggunakan sebutan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan Penjelasan Umum menggunakan sebutan Kepala Negara (*Presiden*) dan Wakil Kepala Negara (*Wakil Presiden*). Masalahnya adalah, bagaimana hubungan hukum antara Presiden dengan Kepala Negara ?

Dikemukakan oleh H. Muhammad Yamin bahwa, di dalam rapat besar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia [BPUPKI] di Jakarta tanggal 15 Juli 1945, Soepomo selaku Panitia Kecil Perancang UUD atas permintaan Ketua Rapat Rajiman Wedyodiningrat menjelaskan :

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat, ialah badan yang mengangkat Kepala Negara. Panitia Penyelenggara Undang-Undang Dasar mengusulkan kepada rapat besar, supaya Kepala Negara itu diberi gelar Presiden. Kecuali itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat 1 atau 2 orang Wakil Presiden. *(garis bawah dari penulis)*³⁴

³⁴H. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*. Jilid-I. Prapanca, Jakarta, 1959. Cetakan Kedua 1971. h.309.

Jelaslah bahwa, Presiden adalah nama atau sebutan dari Kepala Negara Republik Indonesia. Sebutan tersebut, berkaitan dengan bentuk negara Indonesia yang republik. Penggunaan sebutan Presiden dan Wakil Presiden, dipilih oleh MPR dalam batang tubuh UUD 1945 adalah Presiden sebagai Kepala Negara, yang sekaligus berkedudukan sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Dengan demikian, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan adalah juga Kepala Negara Republik Indonesia, atau dapat dikatakan bahwa menurut UUD 1945, Kepala Negara yang disebut Presiden, hakekatnya adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi (*Kepala Pemerintahan*).

Dua penggunaan sebutan berbeda untuk satu subyek menurut UUD 1945, sangat dipengaruhi oleh sistem parlementer terutama sistem pemerintahan kerajaan Inggris,³⁵ yang memang memisahkan kekuasaan antara Kepala Pemerintahan dengan Kepala Negara. Di Indonesia kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara, bersifat menyatu.

Dinyatakan oleh **A. Hamid S. Attamimi** :

Dalam sistem pemerintahan negara berdasar konstitusi RIS dan UUDS 1950 yang parlementer dan yang menempatkan Presiden dalam kedudukan yang "tidak dapat diganggu gugat", dapat dimengerti apabila Presiden tidak mengeluarkan peraturan melainkan penetapan. Tetapi

³⁵ Suwoto. *op.cit.*, h.57.

dalam sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945. Presiden dapat mengeluarkan selain penetapan juga peraturan. Dan dalam kenyataannya, peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden itu memang ada. Bukankah menurut UUD 1945 Presiden adalah penyelenggara tertinggi Pemerintahan Negara, bahwa Presidenlah yang disebut pemerintah itu?³⁶

Demikian pula diungkapkan **Soewoto** :

Kesalahan Presiden dalam tugasnya menjalankan tugas sebagai Kepala Negara, tidak dapat menjatuhkan secara langsung Presiden. Sebaliknya kesalahan Presiden dalam tugasnya sebagai kepala Pemerintahan, akan berakibat berakhirnya pemberian mandat pelepasan tugas Kepala Negara. Alasan yang dapat dikemukakan adalah, tugas mandataris adalah tugas tambahan disamping tugas pokok Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Tugas Kepala Negara adalah tugas yang melekat pada Presiden, karena sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah sistem presidensial.³⁷

Lebih lanjut, dikemukakan saran konstruktif oleh **Soewoto** bahwa, perlu dipikirkan lagi kebenaran dari prinsip Kepala Negara yang tidak dapat dipersalahkan, mengingat prinsip tersebut adalah suatu dogma yang diturunkan dari sistem parlementer kerajaan Inggris yang tidak rasional dan tidak layak diterapkan dalam sistem presidensial.³⁸

Kedudukan dan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara menurut UUD 1945, hanya dapat dibedakan secara teknis peristilahan, tetapi pada hakikatnya bersifat integral, sehingga tidak dapat dipisahkan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dengan Presiden sebagai Kepala Negara. Sebagai konsekuensi yuridis,

³⁶ A. Hamid S. Attamimi, *op.cit.*, h.188

³⁷ Suwoto, *op.cit.*, h.186.

³⁸ *ibid.*, h.193.

pelaksanaan wewenang administrasi dan wewenang ketatanegaraan oleh Presiden juga bersifat integral.

Berkaitan dengan pelaksanaan kedua wewenang di atas,

Philipus Mandiri Hadjon mengemukakan :

Wewenang menerbitkan KTUN bersifat publik. Wewenang itu bisa merupakan wewenang ketatanegaraan dan bisa merupakan wewenang administrasi. Antara wewenang ketatanegaraan dengan wewenang administrasi dapat dibedakan tapi sulit dipisahkan. ...³⁹

Nyatalah bahwa, tindakan hukum yang bersumber dari wewenang ketatanegaraan dan tindakan hukum yang bersumber dari wewenang administrasi oleh Presiden bermakna integral, karena keduanya merupakan tindakan hukum publik, mengingat kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan maupun sebagai Kepala Negara juga bersifat integral. Dengan demikian, bukanlah menjadi permasalahan yuridis jika KEPPRES dikategorikan sebagai tindakan hukum administrasi (*tindakan hukum tata usaha negara*).

2.2. Prosedur Pembuatan Keputusan Presiden

Prosedur sebagai salah satu kriteria yuridis bagi suatu keputusan administrasi yang sah, bertumpu pada tiga landasan utama hukum administrasi yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental, sebagaimana dikemukakan

Philipus Mandiri Hadjon :

³⁹ Philipus Mandiri Hadjon, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari KTUN: Izin*, Makalah Pelatihan Hakim PTUN, Bandung 29 Juni 1995. FH Unair, Surabaya, h.1.

Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak dasar. ...Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Asas instrumental meliputi asas daya guna (*doelmatigheid*) dan asas hasil guna (*doeltreffendheid*).⁴⁰

Jelaslah bahwa, peranserta masyarakat dalam prosedur hukum sebagai manifestasi dari asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan :

1. Mensyaratkan adanya peranserta masyarakat melalui prosedur hukum dalam pengambilan keputusan, dan
2. Mensyaratkan adanya sikap aktif pemerintah dalam memberikan informasi kepada masyarakat tentang dikeluarkan atau ditolaknya suatu KTUN yang memuat rencana atau kebijaksanaan yang berdampak penting terhadap lingkungan.

Penerapan secara konsisten asas prosedur dalam pembuatan KTUN, merupakan jaminan perlindungan hukum preventif yang memiliki tujuan ganda, yaitu: pertama, mencegah terjadinya sengketa, serta kedua, memberi arti penting bagi tindak pemerintahan, yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*kewenangan tidak terikat*), karena memotivasi pemerintah untuk bersikap cermat dalam mengambil keputusan.

Penelusuran terhadap ketentuan hukum, baik yang

⁴⁰ Philipus Mandiri Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Lewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, *op.cit.*, h.9.

erbentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun Keputusan Presiden di Indonesia, menunjukkan bahwa tidak terdapat adanya ketentuan umum, maupun ketentuan khusus, yang mengatur tentang tata cara atau prosedur pembuatan KEPPRES, baik yang memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum (*besluit*), maupun yang memiliki karakteristik penetapan (*beschikking*).

Pada umumnya, setiap keputusan administrasi di bidang-bidang tertentu yang dibuat oleh instansi sektoral maupun Pemerintah Daerah di Indonesia, memiliki prosedur dan persyaratan tersendiri. Contoh : izin mendirikan bangunan, izin usaha industri, dll. Konsekuensinya, diperlukan penelitian pada masing-masing bidang hukum tersebut untuk memahami prosedur pembuatan suatu KTUN. Namun, seluruh KTUN di Indonesia, dibuat tanpa disertai ketentuan yang memuat prosedur partisipasi bagi pihak ketiga yang berkepentingan. Satu-satunya peraturan yang secara normatif menganut asas keterbukaan dalam prosedur penerbitan izin, adalah **Ordonansi Gangguan** (*Hinder Ordonnantie*).⁴¹

Kendatipun Ordonansi Gangguan yang terdiri atas 18 (delapan belas) Pasal, adalah produk hukum warisan masa pemerintahan Hindia Belanda, tetapi prosedur pembuatan izin sebagai suatu KTUN, bertumpu pada asas keterbukaan dengan

⁴¹ *ibid.*.. h.269

pengakomodasi peranserta masyarakat. Garis besar prosedur pembuatan izin HO tersebut adalah sebagai berikut :

- . Pengajuan permohonan izin. (Pasal 4)
- . Kesempatan pengajuan keberatan. (Pasal 5)
- . Penerbitan dan penyampaian izin kepada pemohon dengan persyaratannya. (Pasal 8, Pasal 12, Pasal 13 dan pasal 14)
- . Pengumuman penerbitan izin untuk kepentingan pihak ketiga. (Pasal 10)
- . Kesempatan pengajuan banding/gugatan. (Pasal 10)
- . Penolakan izin dengan disertai alasan penyebab. (Pasal 6)
- . Penambahan persyaratan pada pemegang izin. (Pasal 11)

Oleh karena itu, sebagaimana prosedur dalam pembuatan izin HO di atas, maka setiap pembuatan KTUN yang memiliki dampak penting terhadap lingkungan sudah semestinya mengakomodasi peranserta masyarakat, sebagai sarana hukum bagi pencegahan terhadap terjadinya kerugian atas kepentingan lingkungan.

Dengan demikian, ketentuan peranserta masyarakat sebagai wujud dari asas keterbukaan, perlu dituangkan melalui sarana hukum. Di Belanda ketentuan prosedur peranserta dalam pembuatan keputusan administrasi, diatur dalam Bab 3.4 s/d Bab 3.5 Undang-undang Hukum Administrasi Umum (*Algemene Wet Bestuursrecht, General Administrative Law Act*).

3. Substansi Keputusan Presiden

Dilihat dari aspek substansi, kesesuaian antara substansi dengan dasar hukum dan bentuk suatu KTUN, merupakan kriteria fundamental bagi keabsahan suatu keputusan.

A. Hamid S. Attamimi menjelaskan :

...istilah "materi muatan" adalah terjemahan atau padanan *het onderwerp*. dalam ungkapan Thorbecke "het eigenaardig onderwerp der wet". Penulis menerjemahkannya dengan "materi muatan yang khas dari undang-undang". yakni materi pengaturan yang khas hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan Undang-undang. (*garis bawah dari penulis*)⁴²

Materi muatan sama maknanya dengan isi atau substansi. Suatu bentuk produk hukum, harus mencerminkan substansi yang menjadi ciri khasnya. Selanjutnya, A. Hamid S. Attamimi memberikan rumusan lebih tajam, bahwa :

...Undang-undang adalah suatu peraturan dengan materi muatan yang khas tertentu, yang karena itu harus dibentuk menurut prosedur yang khas dan tertentu pula. Dengan demikian ...materi muatan undang-undang tertentu lingkungannya dan terbatas sifatnya.⁴³

Dengan demikian, substansi peraturan perundang-undangan merupakan wujud konkret dari pernyataan kehendak pemerintah secara tertulis, yang bertumpu pada konsep kekuasaan pemerintahan tentang kewenangan. Konsep tersebut diarahkan pada pembatasan kewenangan pemerintah untuk menghindari

⁴² A. Hamid S. Attamimi, *op.cit.*, h.194.

⁴³ A. Hamid S. Attamimi, *Materi Muatan Undang-undang Indonesia*, Masalah 10 Juli 1993. FH UBAYA, Surabaya. h.4.

tindakan sewenang-wenang, sekaligus sebagai jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum.

Kriteria substansi produk hukum yang dibuat berdasarkan kewenangan pemerintahan, dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

...kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut "apa" dan "untuk apa". Yang berarti bahwa cacat substansial menyangkut "apa" merupakan tindakan sewenang-wenang, dan cacat substansial menyangkut "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.⁴⁴

Artinya, keabsahan suatu KTUN dilihat dari aspek substansi haruslah tercermin melalui karakter yuridisnya, sebagai berikut: *Pertama*, dapat diterapkan dalam suatu tindakan yang wajar dan rasional (*redelijkheid*), atau menggunakan wewenang sesuai dengan batas-batas yang diatur oleh sumber kewenangan, dapat diterima oleh akal sehat, agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang, serta *kedua*, dapat diarahkan pada sasaran secara tepat (*zuiverheid van oogmerk*), atau menggunakan wewenang sesuai dengan tujuannya, agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Berpangkal tolak dari klasifikasi di atas, maka keabsahan dari aspek substansi suatu produk hukum baik berbentuk peraturan maupun berbentuk penetapan, harus

⁴⁴ Philipus Mandiri Hadjon. *op.cit.*, h.10.

memenuhi kriteria adanya kesesuaian antara: 1. bentuk dengan substansinya, 2. substansi yang tertuang di dalam diktum dengan konsideran faktual dan konsideran yuridis, dan 3. bentuk dan substansi suatu produk hukum, dengan bentuk dan substansi suatu produk hukum yang menjadi dasar hukumnya.

A. Hamid S. Attamimi menyebutkan bahwa, pembentukan keputusan pengaturan oleh Presiden tanpa memerlukan persetujuan DPR, menunjukkan adanya konsentrasi kekuasaan pemerintah (*executive power*). Hal ini tercermin dalam KEPPRES yang berfungsi :

1. Pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan pemerintah (*keputusan presiden delegasian*)
2. Pengaturan hal-hal lain yang tidak termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan negara tersebut diatas (*keputusan presiden mandiri*).⁴⁵

Dengan demikian, dilihat dari aspek substansi terdapat dua kategori, yaitu: pertama, KEPPRES yang berfungsi pengaturan, dengan substansi hasil delegasian dari Peraturan Pemerintah, substansi substitusi dari GBHN,⁴⁶ substansi sisa, yaitu yang tidak termasuk dalam substansi Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan Peraturan

⁴⁵A. Hamid S. Attamimi, Disertasi, *op.cit.*, h.234.

⁴⁶*ibid.*, h.244. Contoh materi muatan "substitusi" karena penafsiran, ialah penetapan REPELITA dengan KEPPRES. Sebagaimana diketahui, REPELITA ditetapkan sebagai perincian lebih lanjut dari GBHN yang ditetapkan dengan TAP MPR. Jenis peraturan yang lebih rendah dari TAP MPR adalah UU, yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Namun sejak ditetapkan TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN yang menegaskan bahwa Presiden menyusun REPELITA II (1974-1979) sebagai pelaksanaan pola umum PELITA yang diteapkannya, maka sejak itu REPELITA ditetapkan dengan KEPPRES.

emerintah,⁴⁷ serta kedua, KEPPRES yang berfungsi penetapan. Jadi, KEPPRES adalah bentuk produk hukum yang memiliki substansi beragam dan berentang luas, mulai yang bersifat umum- abstrak sampai dengan bersifat individual-konkrit.

H. D. van Wijk dan W. Konijnenbelt, menyebutkan tindakan hukum pemerintah dapat terdiri dari produk hukum (peraturan maupun keputusan), dengan substansi :

a. *Gedelegeerde wettelijke regels*, b. *Beleidsregels*, *pseudo-wetgeving*, c. *Besluiten van algemene strekking*, d. *Besluiten gericht tot bepaalde persoon/personen (beschikkingen)*⁴⁸

(a. Peraturan perundang-undangan yang delegasian, b. Peraturan yang menyelenggarakan kebijaksanaan pemerintahan yang tidak terikat, c. Keputusan administratif yang berentang umum, d. Keputusan administratif ditujukan kepada orang atau orang-orang tertentu. (keputusan tata usaha negara)

Nyatalah bahwa, pemerintah memang memiliki wewenang membuat produk hukum, baik berbentuk peraturan perundang-undangan, peraturan kebijaksanaan, keputusan yang berfungsi pengaturan maupun keputusan yang berfungsi penetapan. Namun, demi terwujudnya kepastian hukum melalui sistematisasi

⁴⁷-*ibid.*, h.354. Memperhatikan sumber wewenang pembentukan ...karakteristik KEPPRES yang berfungsi pengaturan mandiri, memiliki keleluasaan, karena materi muatannya meliputi hal-hal yang tidak dijangkau materi muatan undang-undang sebagaimana dimaksud diatas, yaitu materi muatan "substitusi" baik karena penggantian konstitusi maupun karena penafsiran dan materi muatan sisa. Bandingan, Philipus Mandiri Djondj, *Ida Negara Mukim Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah, FH Unair, Surabaya, 1994, h.8. Harus diberikan perhatian terhadap tertib norma hukum karena undang-undang menjadi tidak berguna kalau dengan leluasa dapat diterobos oleh peraturan perundang-undangan dibawahnya atau oleh peraturan kebijaksanaan (beleidsregel).

⁴⁸-H. D. van Wijk dan W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, 'S-Gravenhage, 1984, h.179.

pengaturan produk hukum, maka keempat produk hukum dengan substansi yang berbeda tersebut, harus dituangkan dalam empat bentuk atau nama yang juga berbeda antara satu dengan lainnya.

Bertitik tolak dari konsep hukum di atas, ternyata KEPPRES merupakan produk hukum dengan satu bentuk dan satu nama, tetapi substansinya dapat berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan, peraturan kebijaksanaan, keputusan yang berfungsi pengaturan maupun keputusan yang berfungsi penetapan. Akibatnya, keberadaan KEPPRES sebagai produk hukum memiliki kelemahan yuridis, sebagai berikut :

1. Dapat menimbulkan ketidakserasian antara substansi dengan bentuknya.
2. Dapat menimbulkan ketidakserasian antara substansi diktum dengan konsideran faktual maupun konsideran yuridis dalam suatu KEPPRES, dan
3. Dapat memiliki substansi yang semestinya dituangkan dalam produk hukum lebih tinggi, tertuang dalam suatu KEPPRES⁴⁹

Dengan demikian, dapat saja KEPPRES berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan sesuai kriteria Pasal 1 angka 2 UU PTUN maupun dapat pula berfungsi sebagai KTUN sesuai dengan kriteria Pasal 1 angka 3 UU PTUN.

⁴⁹A. Hamid S. Attamimi. *op.cit.*, h.292

. Tinjauan dan Analisis Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi

.1. Tinjauan Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi

Para Penggugat yang terdiri atas :

- . Ir. M. S. Zulkarnaen dkk. sebagai badan pengurus yang bertindak atas nama Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) sebagai Penggugat I;
- . Ir. Tri Nugroho, sebagai ketua badan pengurus yang bertindak atas nama Lembaga Alam Tropika Indonesia sebagai Penggugat II;
- . Drs. Atqia Abubakar dan Sanusi Muhammad Syarif, sebagai ketua dan sekretaris badan pengurus yang bertindak atas nama Yayasan Forum Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup sebagai Penggugat III;
- . Ir. Kismanto Sastroamidjojo, sebagai ketua yang bertindak atas nama Yayasan Lembaga Pengembangan Lingkungan dan Sumber Daya Manusia sebagai Penggugat IV;
- . Mas Achmad Santosa, SH. LL.M., sebagai direktur eksekutif yang bertindak atas nama Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia sebagai Penggugat V;
- . Ir. Agus Pambagio dan Ir. Tri Nugroho, sebagai pengurus harian, yang bertindak atas nama Yayasan Pelangi Indonesia sebagai Penggugat VI.

Pada tanggal 1 Agustus 1994 di bawah daftar No.088/

/1994/Piutang/PTUN.Jkt., telah mengajukan gugatan terhadap residen Republik Indonesia, yang berkedudukan di Gedung Graha Jalan Veteran Jakarta Pusat.

Kasus posisi menurut surat gugatan, Para Penggugat mengetengahkan fakta hukum bahwa, pada tanggal 2 Juni 1994 tergugat telah mengeluarkan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai suatu KTUN sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, sebagai berikut:

Dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, jo. Pasal 8 ayat (1) Tap. MPR RI No. III/MPR/1978, jo. Pasal 1 sub a Undang-Undang No. 5 Tahun 1974;

Bersifat konkrit, karena telah nyata adanya, berupa bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan (Persero) PT IPTN sebesar 400 miliar rupiah untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe Pesawat N-250;

Bersifat individual, karena ditujukan kepada (Persero) PT IPTN dan tidak ditujukan untuk umum;

Bersifat definitif, karena telah menimbulkan akibat hukum bagi PT IPTN, berupa hak memperoleh pinjaman tanpa bunga dari hasil bunga/jasa giro dana reboisasi;

Bersifat final karena tidak memerlukan persetujuan instansi lain yang berwenang memberikan penolakan atau pengesahan.

Menimbulkan akibat hukum yang merugikan kepentingan Penggugat, yaitu kepentingan atas terwujudnya pengelolaan

lingkungan berasaskan pelestarian lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia, sebagaimana Pasal 3 UULH.⁵⁰

Menurut para Penggugat, tindakan hukum Tergugat tersebut telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kepastian hukum dan asas kepercayaan karena telah mengabaikan peraturan yang telah dibuatnya sendiri dan melanggar larangan berbuat sewenang-wenang, sehingga mengakibatkan dilanggarnya ketentuan Pasal 53 ayat (2) sub a, b, dan c UU PTUN.

Dalam **posita dan petitum**, para Penggugat mengemukakan dalil-dalil sebagai berikut :

Menurut Pasal 4 KEPPRES No. 29 Tahun 1990, seharusnya Tergugat menggunakan dana reboisasi untuk membiayai kegiatan reboisasi di luar kawasan hak penguasaan hutan, pembangunan hutan tanaman industri dalam kawasan atau areal hutan yang tidak produktif, dan rehabilitasi lahan pada kawasan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Menurut Instruksi Presiden No. 6 Tahun 1989 kepada Menteri Kehutanan, maka penggunaan dana dan bunga/jasa giro

⁵⁰ Pasal 3 UULH tentang Asas dan Tujuan, digantikan dengan Pasal 3 UUPH tentang Asas, Tujuan dan Asas, yang menyatakan: bahwa Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas manfaat, bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan dan asas manfaat dalam UUPH bersifat positif dalam upaya perlindungan kepentingan lingkungan.

dana reboisasi dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan reboisasi, dan bukan digunakan untuk maksud lain.

Demikian pula, menurut Pasal 1 sub a Keputusan Menteri Kehutanan No. 404/KPTS/IV/90, mekanisme penggunaan dana reboisasi harus dilakukan dengan persetujuan Menteri Keuangan dalam suatu daftar rencana kerja.

Dengan demikian, tindakan hukum Tergugat mengalihkan sebagian dana reboisasi dalam bentuk peminjaman hasil bunga/jasa giro dari dana reboisasi kepada Perusahaan (Perusahaan) PT IPTN bertentangan dengan Pasal 4 KEPPRES No. 29 Tahun 1990, Instruksi Presiden No. 6 Tahun 1989, dan Pasal 1 sub a Keputusan Menteri Kehutanan No. 404/KPTS/IV/90.

Akibat dari tindakan hukum Tergugat tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Berkurangnya kemampuan pemerintah untuk melindungi daya dukung lingkungan, terutama pelestarian fungsi hutan, yang pada gilirannya menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah di bidang tersebut;
2. Berkurangnya hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yaitu diwujudkan dengan pelestarian daya dukung lingkungan, agar dapat berfungsi optimal;
3. Kerugian terhadap kepentingan lingkungan, terutama fungsi daya dukung hutan.

Ketiganya merupakan kerugian terhadap kepentingan para penggugat sebagai LSM yang bertujuan melindungi kepentingan

ingkungan.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, para Penggugat permohonan kepada Majelis Hakim untuk memutuskan dalam pokok perkara :

1. Menyatakan menerima seluruh gugatan para Penggugat;
2. Menyatakan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 tertanggal 2 Juni 1994 tentang bantuan pinjaman kepada Perusahaan (Persero) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara adalah tidak sah atau batal demi hukum.
3. Menghukum Tergugat untuk mengeluarkan surat keputusan pencabutan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994.
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara.

Dalam **eksepsi**, Tergugat menolak seluruh gugatan, dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Lampiran II dinyatakan bahwa KEPPRES merupakan bentuk peraturan perundangan, yang berfungsi untuk melaksanakan Tap MPR di bidang eksekutif. Sebagai peraturan perundang-undangan, maka tidak dapat diuji oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. KEPPRES No. 42 Tahun 1994 belum bersifat final sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki wewenang untuk memeriksa dan memutus pokok perkara sengketa ini.

Dalam pemeriksaan perkara, Majelis Hakim mempelajari dengan teliti dan seksama mengenai isi posita dan petitum

para Penggugat dan eksepsi Tergugat, sehingga sampai pada suatu pertimbangan hukum sebagai berikut :

1. **Tentang KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai peraturan perundang-undangan.**

KEPPRES No. 42 Tahun 1994 merupakan penetapan tertulis, dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, bersifat konkrit dan individual. Oleh karena itu, bukanlah merupakan suatu peraturan perundang-undangan.

2. **Tentang KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang belum bersifat final.**

Kendatipun KEPPRES No. 42 Tahun 1994 merupakan penetapan tertulis, dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, bersifat konkrit dan individual, tetapi bersifat mengatur dan masih harus ditindaklanjuti oleh suatu perbuatan perdata, yaitu melalui perjanjian pinjaman bunga/jasa giro dana reboisasi antara Departemen Kehutanan dengan Perusahaan (Persero) PT IPTN No. 928/Men.Hut-II/RHS/94 pada tanggal 8 Juni 1994.

Akibatnya, terdapat dua perbuatan hukum, yaitu KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dan perjanjian pinjaman bunga/jasa giro dana reboisasi antara Departemen Kehutanan dengan Perusahaan (Persero) PT IPTN No. 928/Men.Hut-II/RHS/94, sebagai perbuatan hukum perdata.

Oleh karena perbuatan hukum perdata dimaksudkan sebagai tujuan akhir dari tindakan hukum Presiden R.I. sebagai

pejabat tata usaha negara, maka menurut teori melebur, kedua macam perbuatan hukum tersebut dianggap melebur ke dalam perbuatan hukum perdata.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, maka KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dikategorikan sebagai KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf a UU PTUN. Akibatnya, sengketa berkaitan dengan keluarnya KEPPRES No. 42 Tahun 1994 bukan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka eksepsi Tergugat mengenai kewenangan absolut pengadilan dinyatakan diterima.⁵¹

Berdasar segala uraian pertimbangan hukum di atas, maka Majelis Hakim menerima eksepsi Tergugat mengenai kewenangan absolut pengadilan. Pada tanggal 12 Desember 1994 Majelis hakim memutuskan:

alam eksepsi:

Menyatakan eksepsi Tergugat beralasan dan diterima.

Menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa perkara ini.

⁵¹ Sesuai dengan makna Pasal 62 ayat (1) UU PTUN, bahwa suatu pertimbangan hukum tentang kewenangan pengadilan (kompetensi absolut) semestinya dikeluarkan dalam bentuk penetapan *Dismissal*. Namun, Majelis hakim berpendapat bahwa pertimbangan hukum yang digunakan untuk menilai kewenangan pengadilan terhadap sengketa terpaksa dilakukan dalam *Putusan*, karena dasar untuk pengambilan keputusan berupa perjanjian No. 928/ Men.Hu-II/RHS/94 pada tanggal 8 Juni 1994, baru diketahui Majelis setelah dijadikan inspirasi eksepsi oleh Tergugat.

Isi pokok perkara:

Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara

Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah).

Terhadap Putusan Majelis Hakim tersebut para Penggugat menyatakan *Banding* ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 10 Pebruari 1995. Melalui **Putusan** No. 33/B/1995/PT.TUN.JKT.⁵² tanggal 18 Juli 1995, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 088/G/1994/Piutang/TUN.Jkt. tanggal 12 Desember 1994. Terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, para Penggugat menerima Putusan dan tidak menyatakan *Kasasi* ke Mahkamah Agung R.I.

2. Analisis Terhadap Obyek Sengketa Dalam Kasus Dana Reboisasi

Beberapa kelemahan dan kekeliruan yuridis yang tertuang dalam posita dan petitum, eksepsi, serta pertimbangan hukum, adalah sebagai berikut:

⁵² Pertimbangan hukum atas Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, secara garis besar adalah sebagai berikut : Memori banding kuasa pembanding/penggugat tidak memuat hal-hal baru yang dapat membatalkan putusan pengadilan tata usaha negara Jakarta, melainkan merupakan pengulangan seperti dikemukakan di pengadilan tata usaha negara Jakarta, sehingga tidak perlu menjadi bahan pertimbangan. Majelis menjadikan pertimbangan dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, sebagai pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Mengadili: 1. Menerima permohonan banding dari Kuasa Pembanding/ Penggugat, 2. Menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 088/G/1994/Piutang/ PTUN.JKT. pada tanggal 12 Desember 1994, dan 3. Menghukum pembanding/Penggugat membayar biaya perkara untuk tingkat banding Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah).

2.1. Alasan Pengajuan Gugatan.

Dalam posita gugatan, sepanjang berkaitan dengan kualifikasi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai obyek sengketa, penggugat telah secara benar menunjukkan bahwa KEPPRES No. 42 tahun 1994 memenuhi elemen-elemen KTUN. Menurut Pasal 1 angka 1 UU PTUN, KTUN memiliki elemen-elemen sebagai berikut :

- . Penetapan tertulis,
- . Dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,
- . Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara,
- . Bersifat konkrit, individual,
- . Final,
- . Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kriteria KTUN memang bersifat substansi, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN bahwa: "istilah penetapan tertulis, terutama menunjuk kepada isi dan bukan bentuk yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Artinya, apapun bentuk atau penyebutan nama produk hukum dapat dijadikan obyek gugatan, sepanjang substansinya memenuhi elemen-elemen ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN.

Namun, dalam posita gugatan yang mempersoalkan keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 terdapat kelemahan yuridis. dinyatakan dalam posita bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994, sebagai KTUN telah melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) sub a, b, dan c UU PTUN. Masalahnya adalah, dalam posita tidak

liungkapkan ruang lingkup keabsahan yang meliputi : kewenangan, prosedur dan substansi dari KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai KTUN yang dianggap melanggar ketentuan Pasal 53 ayat 2) UU PTUN.

Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** bahwa beberapa syarat fundamental bagi keabsahan suatu PTUN, adalah adanya :

1. Kewenangan (*bevoegdheid*) organ administrasi pembuat keputusan.
2. Tidak terdapat kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*)
3. Keputusan dituangkan dalam bentuk yang telah ditetapkan dan dibuat menurut tata-cara yang ditetapkan (*vorm dan procedure*)
4. Isi dan tujuan keputusan sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.⁵³

Demikian pula, dinyatakan dalam Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, bahwa :

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :

- a. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Selanjutnya, penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN huruf a menyebutkan :

⁵³ Philipus Mandiri Hadjon. *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan* (Bestuurshandeling). FH Unair, Surabaya, 1987, h.8.

Suatu KTUN dapat dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila keputusan yang bersangkutan itu :

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/ formal;
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material/ substansial;
3. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang.

Demikian, Pasal 53 ayat (2) UU PTUN adalah berfungsi sebagai tolok ukur untuk menguji keabsahan suatu KTUN.

Jelaslah bahwa, dalam posita terdapat kelemahan yuridis dalam mempersoalkan keabsahan KEPPRES No. 42 tahun 1994, yaitu tidak dapat menunjukkan kewenangan, prosedur, dan substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN. Akibatnya, materi gugatan menjadi kabur atau tidak jelas. Hal tersebut tentu saja akan menyulitkan penentuan tolok ukur untuk menguji keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Dengan demikian, seharusnya dalam posita diuraikan secara jelas norma-norma keabsahan yang tidak dipenuhi oleh KEPPRES No. 42 tahun 1994, sehingga dikategorikan sebagai melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, sebab fungsi kewenangan, prosedur dan substansi sebagai norma keabsahan suatu KTUN, dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu: pertama sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*) bagi aparat pemerintahan, kedua sebagai alasan mengajukan gugatan (*beroepsgronden*) bagi masyarakat dan ketiga sebagai dasar pengujian (*toetsingsgronden*) bagi hakim.

3.2.2. Eksepsi Tentang Kualifikasi KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Dalam eksepsi, pendapat Tergugat yang menyatakan bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah peraturan perundang-undangan sesuai dengan Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, mengandung kerancuan yuridis dan cenderung menyesatkan, karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. Pengertian KEPPRES menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dirumuskan secara tidak konsisten. Dinyatakan dari aspek bentuk KEPPRES merupakan suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan dari aspek fungsi KEPPRES merupakan suatu penetapan.
2. KEPPRES merupakan bentuk produk hukum dengan satu nama atau sebutan, tetapi dapat memiliki substansi yang berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan, peraturan kebijaksanaan, keputusan yang berfungsi pengaturan, dan keputusan yang berfungsi penetapan.
3. Peraturan perundang-undangan tidak dapat dinilai hanya berdasarkan bentuk dan tata urutannya saja, tetapi harus dinilai berdasarkan elemen-elemen yang menjadi substansinya, sebagai berikut :
 - a. Dapat digunakan sebagai dasar wewenang pemerintahan bagi suatu pejabat tata usaha negara.
 - b. Memiliki daya kerja keluar secara umum, artinya norma-norma substansinya bersifat mengatur secara umum dan abstrak, berlaku bagi jajaran pemerintah yang dituju

maupun bagi warga masyarakat.

c. Diciptakan menurut prosedur yang ditentukan suatu peraturan perundang-undangan di atasnya.

d. Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, tidak mempersoalkan bentuk dan nama produk hukum yang menjadi obyek gugatan, tetapi justru menilai substansi produk hukum yang menjadi obyek gugatan.

Dengan demikian, substansi dari Keputusan Presiden dapat saja mengandung elemen-elemen sebagai KTUN menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN.

3.2.3. Pertimbangan Hukum Tentang Kompetensi Absolut Pengadilan

Putusan atas dasar pertimbangan hukum Majelis Hakim yang menyatakan bahwa menurut teori melebur, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah keputusan tata usaha negara yang merupakan perwujudan hukum perdata sesuai ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN, adalah tidak tepat. Putusan tersebut dibuat tanpa didasarkan pada pertimbangan hukum (*legal reasoning*) yang mengacu pada ilmu hukum lingkungan administratif serta sarana penegakan hukumnya melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Persyaratan bagi suatu putusan yang patut dan layak diangkat sebagai "case law" yang berkualitas sebagai "stare decisis", dikemukakan oleh **Yahya Harahap** sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti, bahwa :

- a. putusan tersebut mengandung "ratio decidendi" :
 - putusan menjelaskan dasar-dasar hukum yang aktual sebagai

landasan pertimbangan

- atau putusan menjelaskan alasan-alasan hukum yang aktual dan rasional, dan dari alasan-alasan itulah diambil kesimpulan dan aturan hukum yang ditetapkan hakim dalam putusan yang dijatuhkan
- dan semua fakta yang ditemukan hakim dalam proses persidangan, harus dipertimbangkan dengan seksama.

b. putusan juga harus mengandung obiter dicta :

- hal-hal yang tidak pokok tetapi dapat menjelaskan lebih terang ratio decidendi, harus tertuang dalam putusan
- kandungan obiter dicta dalam putusan merupakan pelengkap ratio decidendi, meskipun obiter dicta bukan hal yang pokok dalam putusan. (*garis bawah dari penulis*)⁵⁴

Jelaslah bahwa, suatu putusan harus didasarkan pada pertimbangan hukum (*legal reasoning*) yang disusun secara kritis.

Demikian pula, penyusunan "ratio decidendi" dalam proses persidangan kasus lingkungan, mensyaratkan hakim untuk menguasai ilmu hukum lingkungan.

Dalam pertimbangan hukum yang mendasari putusan tentang kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga mengakibatkan tidak diujinya keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, ditemukan beberapa kekeliruan yuridis sebagai berikut :

a. **Kekeliruan Pemahaman dan Penerapan Teori Melebur.**

Majelis Hakim berpendapat bahwa sesuai ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, karena belum bersifat final dan belum menimbulkan akibat

⁵⁴-Siti Sundari Rangkuti, *Beberapa Problematika Hukum Lingkungan*, Makalah Program Pendidikan Konsultasi Hukum dan Kepengacaraan, Kerjasama FH Unair-PT Jatim., Surabaya, 1994, h.3.

hukum. Selanjutnya, dengan merujuk pada teori melebur (*oplossing theorie*), Majelis Hakim mengangkat contoh Pasal 63 Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Padahal dalam penjelasan Pasal 2 huruf a UU PTUN disebutkan :

Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, umpamanya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.

Demikian pula, dinyatakan dalam Pasal 63 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, bahwa keputusan Kepala Daerah untuk melakukan persetujuan dalam penyelesaian perkara perdata, baru berlaku setelah keluarnya keputusan pengesahan Menteri Dalam Negeri. Menurut teori melebur, pengesahan Menteri Dalam Negeri dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata yang dilakukan Kepala Daerah, sebagai tujuan akhir keluarnya KTUN. Konsekuensinya, penanganan perlindungan hukumnya dilakukan melalui badan Peradilan Umum.

Mencermati kerangka pikir Majelis Hakim di atas, terlihat bahwa pertimbangan hukum tidak didasari dengan alasan-alasan hukum yang relevan dan akurat. Akibatnya, timbul kekeliruan yuridis dalam pemahaman dan penerapan teori melebur sebagai berikut :

Teori melebur menitikberatkan pada penilaian atas perbuatan yang menjadi akhir proses, yaitu perbuatan

perdata. Perbuatan hukum perdata terjadi karena adanya kesepakatan antara dua pihak atau lebih. KEPPRES No. 42 Tahun 1994 merupakan suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak, yang tidak memerlukan adanya kesepakatan dari pihak lain.

Pasal 63 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, menentukan bahwa suatu perbuatan hukum perdata antara Kepala Daerah dengan badan hukum perdata, memerlukan pengesahan Menteri Dalam Negeri. Namun, tidak terdapat suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa, KEPPRES berfungsi sebagai pengesahan suatu perbuatan perdata yang dilakukan oleh Menteri sebagai pembantu Presiden.

Karakteristik Pasal 2 huruf a UU PTUN, mencerminkan karakteristik perbuatan hukum perdata (*privat*), bukan karakteristik tindakan hukum administrasi (*publik*). Oleh karena itu, tidak tepat disebut sebagai pengecualian, karena elemen-elemen Pasal 2 huruf a UU PTUN berbeda dengan elemen-elemen KTUN. Penjelasan Pasal 2 huruf a UU PTUN memberikan contoh jual beli, yang memang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Namun, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah tindakan hukum sepihak Presiden, yang tunduk pada ketentuan hukum administrasi.

Nyatalah bahwa, hakim telah melakukan kekeliruan yuridis yang mengakibatkan pengujian keabsahan atas sumber kewe-

angan, prosedur dan substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai aspek paling penting dalam proses peradilan, justru tidak dilakukan.

o. KEPPRES No. 42 Tahun 1994 Sebagai Tindakan Hukum Publik.

Wewenang menetapkan Keputusan Presiden melekat secara inheren pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Artinya, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 secara tersirat (*implicit*) memberi dasar hukum bagi keberadaan KEPPRES berdasarkan kewenangan atribusi Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dengan substansi penetapan maupun pengaturan.

Selanjutnya, terhadap kedudukan hukum Presiden dalam melaksanakan wewenang ketatanegaraan yang melahirkan tindakan hukum ketatanegaraan dan wewenang administrasi yang melahirkan tindakan hukum tata usaha negara (*administrasi*), dikemukakan oleh **Philipus Mandiri Hadjon** :

Wewenang menerbitkan KTUN bersifat publik. Wewenang itu bisa merupakan wewenang ketatanegaraan dan bisa merupakan wewenang administrasi. Antara wewenang ketatanegaraan dengan wewenang administrasi dapat dibedakan tapi sulit dipisahkan. ...⁵⁵

Dengan demikian, Presiden adalah sebutan Kepala Negara sekaligus sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kedudukan dan

⁵⁵ Philipus Mandiri Hadjon, Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari KTUN: Izin. *op.cit.*, h.1.

kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara yang bersifat integral dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, membawa konsekuensi yuridis bahwa pelaksanaan wewenang ketatanegaraan dan wewenang administrasi Presiden juga bersifat integral.

Jelaslah bahwa, tindakan hukum Presiden mengeluarkan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 bermakna sebagai tindakan hukum tata usaha negara.

c. KEPPRES No. 42 Tahun 1994 Telah Menimbulkan Akibat Hukum.

Tindak pemerintahan (*bestuurshandeling*) terdiri atas : tindakan nyata (*feitelijk handelingen*) yang menimbulkan akibat nyata, dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) yang menimbulkan akibat hukum. Akibat nyata sebagai konsekuensi dilakukannya, tindakan nyata, menimbulkan suatu perubahan fisik pada obyek yang menjadi sasaran tindakan, sedangkan akibat hukum sebagai konsekuensi dilakukannya tindakan hukum, menimbulkan suatu perubahan hak dan kewajiban pada pihak yang menjadi sasaran tindakan.

Contoh akibat nyata : pembongkaran paksa oleh aparat Pemerintah Daerah atas suatu bangunan karena tidak dilengkapi dengan izin untuk mendirikan bangunan (IMB). Contoh akibat hukum : diperolehnya hak untuk membangun setelah mendapatkan KTUN, berupa izin untuk mendirikan bangunan (IMB).

KTUN sebagai produk dari tindakan hukum tata usaha negara, yaitu tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dan diarahkan kepada sasaran individual, membawa akibat timbulnya perubahan hak dan kewajiban dari individu yang menjadi sasar-

nya.

Menyimak makna Pasal 3 KEPPRES No. 42 Tahun 1994, yang menyatakan bahwa :

Pelaksanaan pemberian bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh Menteri Kehutanan dilakukan dengan cara memindahkan dana dari rekening Menteri Kehutanan ke rekening Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara.

Nyatalah bahwa, Pasal 3 KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak, telah membawa akibat hukum bersifat final yang ditujukan pada sasaran individual, yaitu timbulnya hak bagi PT IPTN untuk mendapatkan bantuan pinjaman dana sebesar 400 miliar rupiah.

Dengan demikian, pendapat Tergugat dan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa akibat hukum tidak disebabkan oleh keluarnya KEPPRES No. 42 Tahun 1994, tetapi terjadi akibat pelaksanaan pemindahan dana dari rekening Menteri Kehutanan ke rekening Perusahaan (Persero) PT IPTN tidak memiliki dasar yuridis yang jelas.

Pelaksanaan pemindahan dan pengaturan dana antara Menteri Kehutanan dengan Direktur Utama PT IPTN, adalah tindakan bersifat teknis yang didasarkan pada kesepakatan antara kedua belah pihak, sehingga tidak memiliki relevansi dengan akibat hukum keluarnya suatu KTUN. Nyatalah bahwa, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 telah memenuhi elemen final karena telah menimbulkan akibat hukum bagi PT IPTN, sehingga dapat dijadikan sebagai obyek sengketa.

. **Petitum Penggugat Mempersoalkan Keabsahan.**

Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menyatakan :

Berbeda dengan gugatan di muka Pengadilan Perdata, maka apa yang dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. (*garis bawah dari penulis*)

Berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN di atas, petitum pokok pada gugatan selalu berkaitan dengan masalah keabsahan suatu KTUN yang menjadi obyek sengketa.

Dalam posita dikemukakan oleh Penggugat bahwa keputusan tergugat terbukti melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) sub a dan c UU PTUN. Kemudian dalam petitum penggugat memohon agar Majelis Hakim menyatakan bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 tentang bantuan pinjaman kepada Perusahaan (Persero) PTN adalah **tidak sah** atau batal demi hukum dan menghukum tergugat untuk mengeluarkan surat keputusan **pencabutan** KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Petitum penggugat yang **mempersoalkan keabsahan** KEPPRES No. 42 Tahun 1994 jelas mencerminkan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai suatu KTUN, karena gugatan terhadap keabsahan suatu KTUN merupakan kompetensi badan Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan dalam suatu sengketa perdata gugatan bertujuan untuk menetapkan hak dan kewajiban dari para pihak yang bersengketa. Namun demikian, petitum penggugat yang menyatakan perlunya pencabutan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 menunjukkan

kekeliruan pemahaman terhadap prinsip keabsahan dalam hukum administrasi. Petitum yang memohon agar Majelis Hakim memerintahkan tergugat mencabut KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah **teliru dan tidak perlu**, karena dengan putusan yang membatalkan keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, secara otomatis menjadikannya tidak berlaku lagi dan tidak memiliki daya ikat yuridis tanpa harus disertai keputusan pencabutan.

... Kualifikasi dan Keabsahan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994

Hasil analisis terhadap obyek sengketa dalam kasus dana reboisasi di atas, membuktikan bahwa KEPPRES No. 42 Tahun 1994 memenuhi kualifikasi sebagai KTUN sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Kualifikasi KEPPRES No. 42 tahun 1994 sebagai KTUN tercermin dengan terpenuhinya kriteria hukum sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Presiden berdasarkan wewenang pemerintahan, untuk memberikan bantuan pinjaman bunga/jasa giro dana reboisasi sebesar 400 miliar rupiah kepada PT IPTN sebagai badan hukum berdata.

Dengan terbuktinya kualifikasi KEPPRES No. 42 Tahun 1994, selanjutnya perlu dilakukan penilaian terhadap keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 berdasarkan sumber kewenangan, prosedur dan substansi.

1. Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 Sebagai KTUN Tidak Terikat Berdasarkan Sumber Kewenangan Atribusi.

Dasar hukum KEPPRES No. 42 Tahun 1994, tercermin dalam pertimbangan yuridis sebagai berikut :

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (PERSERO) Dalam Bidang Industri Pesawat Terbang (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 21).
3. Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1993.

Oleh karena demikian, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dikeluarkan berdasarkan sumber kewenangan atribusi.

Selanjutnya, mencermati substansi dari ketiga butir pertimbangan yuridis di atas berkaitan dengan kewenangan Presiden mengeluarkan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pertimbangan butir pertama yaitu Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.
2. Pertimbangan butir kedua tentang Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1976 tentang Penyertaan Modal Negara Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (PERSERO) dalam Bidang Industri Pesawat Terbang (LN RI 1976 Nomor 21), memuat substansi yang pada garis besarnya menyatakan bahwa sebagai pemilik Perusahaan (PERSERO) PT IPTN, pemerintah berkewajiban

memberikan bantuan modal kepada Perusahaan (PERSERO) PT IPTN. Namun demikian, tidak terdapat ketentuan yang mengatur sumber bantuan modal dari pemerintah tersebut.

Konsideran butir ketiga tentang KEPPRES No. 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi, terakhir diubah dengan KEPPRES No. 40 Tahun 1993, memuat substansi yang pada garis besarnya mengatur tujuan penggunaan dana reboisasi, sumber dana reboisasi, mekanisme penggunaan, dan tanggungjawab penggunaan dana reboisasi. Namun demikian, tidak terdapat ketentuan yang membenarkan adanya penggunaan dana maupun bunga dana reboisasi untuk maksud dan tujuan di luar peruntukannya.

Selanjutnya, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa residen Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Dengan demikian, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut memuat suatu rumusan yang tersamar (*vague*) tentang produk hukum apa saja yang dapat dikeluarkan oleh Presiden sebagai wujud dari kekuasaan pemerintahannya. Pasal ini berbeda dengan Pasal 5 ayat (1) dan (2), serta Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang dengan jelas menyebutkan nama produk hukum yang dihasilkannya.

Dengan demikian, Keputusan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, melahirkan suatu kewenangan tidak terikat (*mandiri*) untuk melakukan interpretasi terhadap rumusan yang memuat norma tersamar. Kewenangan

tidak terikat menghasilkan KTUN tidak terikat.

Dikemukakan oleh Philipus Mandiri Hadjon :

Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *Freies Ermessen* dapat melakukan perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh Undang-undang. Kepustakaan Belanda lebih populer menggunakan istilah *bestuur* daripada istilah *uitvoerende macht*. Dalam kaitannya dengan KTUN, disamping keputusan pelaksanaan (*executive decision, beschikking*), ada keputusan bebas (*discretionary decision, vrije beschikking*).⁵⁶

Lebih lanjut, Philipus Mandiri Hadjon mengungkapkan :

Kekuasaan bebas meliputi kewenangan untuk memutuskan secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma tersamar (*vage normen*), terhadap kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) asas *wetmatigheid* tidaklah memadai. Kekuasaan bebas bukanlah suatu kekuasaan yang tidak terbatas, karena harus merupakan kekuasaan yang tunduk pada hukum, setidaknya tunduk kepada hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum, yang dalam hukum administrasi Belanda dirumuskan sebagai *algemene beginselen van behoorlijk bestuur, principles of proper administration, principles of due administration*.⁵⁷

Menurut P. Nicolai, fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), adalah sebagai berikut :

Zien we de ontwikkeling van beginselen van behoorlijk bestuur als een noodzakelijk antwoord op de terugtred van de wetgever, als een tegengif tegen de verzwakking van de maatschappelijke control dan vloeien daaruit de volgende uitgangspunten voort:

- De beginselen van behoorlijk bestuur vormen primair referentiepunten voor een tot behoorlijke bevoegdheidsuitoefening geroepen administratie, secundaire toetsingscriteria voor rechtbescherming biedende organen.
- De beginselen hebben algemene betekenis voor de verhoudingen tussen bestuur en burger, en worden verondersteld fundamentele maatschappelijke waarden betreffende de relatie tussen burger en bestuur te reflecteren.

⁵⁶ Philipus Mandiri Hadjon, et al., *op.cit.*, h.138.

⁵⁷ Philipus Mandiri Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet en rechtmatig bestuur)*, Yuridika, Agustus, 1993, h.4.

- *De beginselen brengen eisen tot uitdrukking die op de behoorlijkheid van de bestuursrechtelijke bevoegdheiduitoefening en op bestuursgedrag tegenover de burger betrekking hebben.*⁵⁸

(Bahwa perkembangan dari asas-asas pemerintahan yang baik sebagai suatu yang harus dijawab karena adanya kemunduran dari peranan pembuat peraturan perundang-undangan dan sebagai imbalan dari melemahnya kontrol sosial menimbulkan :

- AUPB merupakan acuan (*referentiepunten*) bagi pelaksanaan kekuasaan yang layak, merupakan kriteria penguji (*toetsingscriteria*) bagi perlindungan organ.
- AUPB mempunyai arti umum untuk hubungan antara pemerintah dan warga negara, yang merupakan refleksi dari nilai-nilai masyarakat yang mendasar, mengenai hubungan timbal balik antara warga negara dan pemerintah.
- AUPB menuntut adanya "kelayakan" dari pelaksanaan kewenangan pemerintah secara hukum serta bertalian dengan tindakan pemerintah terhadap warga negara).

Penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia sebagai hukum tidak tertulis untuk menguji keabsahan suatu KTUN tidak terikat, dapat dilakukan dengan memanfaatkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf d UU PTUN. Disamping itu, penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, juga dimungkinkan sebagai penerapan asas *ius curia novit* menurut ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa Hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya, dan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan

⁵⁸-P. Nicolai. *Beginnelsen van Behoorlijk Bestuur*. Kluwer Deventer, 1990, h. 222.

ahwa Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib mengga-
i, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam
asyarakat.

Dengan demikian, asas-asas umum pemerintahan yang baik
erlu digunakan sebagai alat ukur untuk menguji keabsahan
EPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai suatu KTUN tidak terikat,
arena peraturan perundang-undangan hanya dapat dijadikan
lat ukur untuk menguji keabsahan suatu KTUN yang dikeluarkan
erdasarkan kewenangan terikat.

2. Prosedur dan Substansi Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994 Merugikan Kepentingan Lingkungan.

Sebagai manifestasi asas keterbukaan dalam pengelolaan
lingkungan, sudah semestinya pemerintah meminta pertimbangan
pada masyarakat sebagai subyek yang memiliki hak atas
lingkungan yang baik dan sehat, khususnya LSM lingkungan
ntuk berperanserta dalam prosedur pembuatan KTUN yang memi-
iki dampak penting terhadap lingkungan.

Pelaksanaan peranserta masyarakat dalam pengelolaan
lingkungan dalam prosedur pembuatan KTUN merupakan jaminan
erlindungan hukum preventif yang dapat mencegah terjadinya
engketa, serta memotivasi pemerintah untuk bersikap cermat
alam mengambil keputusan yang didasarkan pada kebebasan
ertindak yang menghasilkan KTUN tidak terikat.

Dalam kenyataan, prosedur pembuatan KEPPRES, termasuk
EPPRES No. 42 Tahun 1994 yang substansinya memiliki dampak

enting terhadap lingkungan tidak menyediakan peranserta masyarakat, termasuk peranserta bagi LSM lingkungan mewakili kepentingan lingkungan. Padahal, peranserta tersebut merupakan elemen penting dalam proses pengambilan keputusan, karena memungkinkan pemikul risiko untuk memahami, bahwa semua aspek mengenai risiko dan alternatif pemecahan telah secara cermat dikaji dalam proses pengambilan keputusan.

Tidak tersedianya ketentuan tentang sarana peranserta dalam prosedur pembuatan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, telah mengakibatkan tidak adanya peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis untuk dijadikan instrumen pengujian keabsahan dari aspek prosedur. Berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai hukum tidak tertulis untuk menguji keabsahan suatu keputusan administrasi, khususnya yang bersumber pada kewenangan tidak terikat, terungkap bahwa secara prosedural KEPPRES No. 42 Tahun 1994 melanggar asas kecermatan.

Dikemukakan oleh **P. Nicolai** bahwa :

*Er is een beginsel van behoorlijk bestuur dat vereist dat het bestuur aan zijn besluit een zorgvuldig onderzoek van de feiten doet vooraf'gaan.*⁵⁹

(Salah satu asas dalam pemerintahan yang layak tersebut menghendaki bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah mensyaratkan adanya pemeriksaan secara cermat terhadap fakta yang telah ada sebelumnya).

Pelanggaran terhadap asas kecermatan dalam prosedur

⁵⁹. *ibid.*, h.332.

pembuatan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai suatu KTUN tidak terikat yang berdampak penting terhadap lingkungan, terlihat dalam diktum :

Pasal 1 :

Pemerintah memberikan bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara, sebesar Rp.400.000.000.000.- (empat ratus milyar rupiah), untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250.

Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2):

1. Pengembalian bantuan pinjaman oleh Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara kepada pemerintah dilakukan dalam bentuk pembayaran royalti, yang besarnya 5% (lima perseratus) dari hasil penjualan setiap pesawat N-250.
2. Pengembalian bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlangsung hingga lunasnya bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam pasal 1.

Diktum KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang tertuang dalam Pasal 1 dan Pasal 4 di atas, membuktikan bahwa secara prosedural KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang memuat pemberian bantuan pinjaman tanpa bunga dari bunga/jasa giro dana reboisasi sebesar 400 miliar rupiah kepada Perusahaan (Persero) PT IPTN, telah mengabaikan kepentingan lingkungan, yaitu pelestarian daya dukung hutan.

Ketidakcermatan secara prosedural juga terlihat dalam perumusan konsideran yuridis butir kedua dan ketiga KEPPRES No. 42 Tahun 1994, yang ternyata substansinya tidak memuat

dasar hukum pemberian wewenang kepada Presiden untuk melakukan diktum KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Fakta terkait yang mendukung ketidakcermatan dalam prosedur pembuatan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, adalah sebagai berikut :

Jumlah hutan yang ditanami kembali (*reboisasi*), tidak seimbang dengan jumlah hutan yang ditebang melalui proyek Hak Pengelolaan Hutan. Sejak tahun 1980 sampai dengan tahun 1991, tingkat penggundulan hutan di Indonesia rata-rata pertahun mencapai luas 1.300.000 hektar, sedangkan hasil pelaksanaan reboisasi rata-rata pertahun hanya 57.200 hektar.⁶⁰ Demikian pula, data paling akhir juga menunjukkan ketidakseimbangan antara tingkat penggundulan hutan di Indonesia pada tahun 1995 yang mencapai 4.760.000 hektar, dengan hasil pelaksanaan reboisasi pada tahun 1995 yang hanya mencapai 254.000 hektar.⁶¹

Pemerintah, melalui Departemen Kehutanan masih mendapatkan bantuan pinjaman luar negeri untuk dana pendamping reboisasi sebesar 221 milyar rupiah dalam Pelita V, tahun 1989-1994.⁶² Jumlah dana pendamping reboisasi tersebut

⁶⁰Departemen Kehutanan R.I., *Statistik Kehutanan Indonesia*, Laporan periode 1989/1990 dan 1990/1991, Setjend. Dep. Kehutanan, Jakarta, 1992.

⁶¹Departemen Kehutanan R.I., *Statistik Kehutanan Indonesia*, Laporan 1994/1995, Setjend. Dep. Kehutanan, Jakarta, 1996.

⁶²Mas Achmad Santosa, *Deskripsi Kontroversi Seputar Dana Reboisasi bagi Pembangunan Pesawat Terbang*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 1994.

lebih kecil dibandingkan dengan jumlah bantuan pinjaman tanpa bunga dari bunga/jasa giro dana reboisasi kepada Perusahaan (Persero) PT IPTN, sebesar 400 milyar rupiah untuk program pembuatan prototipe pesawat N-250.

Selanjutnya, keabsahan suatu KTUN dari aspek substansi, tercermin dari substansi dari KTUN tersebut dapat: pertama diterapkan dalam suatu tindakan yang wajar dan rasional, agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dan kedua diarahkan pada sasaran yang tepat sesuai dengan tujuannya, agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, terdapat kesesuaian (*sinkronisasi*) antara substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dengan substansi produk hukum lain yang mengatur tentang dana reboisasi.

Berdasarkan kerangka pikir di atas, substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994, ternyata tidak mengandung kesesuaian dengan substansi :

- . KEPPRES No. 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi.
- . INPRES No. 6 Tahun 1989 tentang Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi.
- . Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan No. 421/Kpts-II/1990 dan No. 931/KMK.013/1990 tentang ketentuan-ketentuan penyertaan modal pemerintah dan pinjaman yang berasal dari dana reboisasi dalam pembangunan hutan tanaman industri.

Pasal 1 KEPPRES No. 42 Tahun 1994 menyatakan :

Pemerintah memberikan bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara, sebesar Rp.400.000.000.000,- (empat ratus milyar rupiah), untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250.

Pasal 2 KEPPRES No. 42 tahun 1994 menyatakan :

Pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, diambil dari hasil bunga/jasa giro Dana Reboisasi, yang dikelola oleh Menteri Kehutanan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1990 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 40 tahun 1993, dan Instruksi Presiden Nomor 6 tahun 1989 tentang Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi.

Diktum KEPPRES No. 42 Tahun 1994, sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 di atas tidak mengandung kesesuaian (*tidak sinkron*) dengan substansi :

Pasal 4 KEPPRES No. 29 Tahun 1990 yang menyatakan :

Dana Reboisasi digunakan untuk membiayai kegiatan di luar kawasan atau areal Hak Pengusahaan Hutan, pembangunan Hutan Tanaman Industri dalam kawasan atau areal hutan yang tidak produktif, dan rehabilitasi lahan pada kawasan atau areal yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Butir 2 dan butir 3 INPRES No. 6 Tahun 1989, yang menyatakan :

1. Menyusun rencana pemanfaatan secara berkala atas seluruh bunga dan jasa giro sebagaimana dalam diktum pertama dan mengajukan secara tertulis kepada Presiden untuk memperoleh persetujuan.
2. Melaksanakan pemanfaatan bunga dan jasa giro tersebut sesuai dengan rencana yang telah disetujui Presiden.

Pasal 2 dan Pasal 3 Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan No. 421/Kpts-II/1990 dan No. 931/KMK.013/1990, yang menyatakan :

Pasal 2 ayat (2) :

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat bekerjasama dengan swasta dan atau koperasi untuk melakukan pembangunan hutan tanaman industri dengan membentuk badan hukum baru dalam bentuk perseroan terbatas.

Pasal 3 ayat (2) dan (3) :

Pinjaman dana reboisasi hanya diberikan kepada badan hukum perseroan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2). Dana reboisasi hanya digunakan untuk membiayai komponen kegiatan pembangunan hutan tanaman industri yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Dengan demikian, substansi diktum KEPPRES No. 42 Tahun 1994 mengabaikan atau menyimpang dari substansi diktum KEPPRES No. 29 Tahun 1990, INPRES No. 6 Tahun 1989, dan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan No. 421/Kpts-II/1990 dan No. 931/KMK.013/1990. Penyimpangan di atas menunjukkan bahwa substansi diktum KEPPRES No. 42 Tahun 1994 melanggar asas kepercayaan.

Dinyatakan oleh **P. Nicolai** bahwa :

De door de toe'passing van het vertrouwensbeginsel relevante vragen zijn dunkt mij, de volgende :

- 7.1. *zijn de gewekte verwachtingen toe te rekenen aan het orgaan dat de beslissing neemt;*
- 7.2. *aan welke gedragingen kon voor eventuele bescherming in aanmerking komend vertrouwen worden ontleend;*
- 7.3. *wat is het (gewicht van het) belang van de burger bij honorering van het gewekte vertrouwen;*
- 7.4. *wat is de zwaarte van de rechtvaardigingsgrond van de administratie voor een beslissing waardoor het gewekte vertrouwen wordt geschonden;*
- 7.5. *wat is het gewicht van een rechtens te beschermen belang van een of meer derden, dat zich tegen honorering van het vertrouwen verzet?*⁶³

(Penggunaan secara benar terhadap asas kepercayaan berkaitan dengan pertanyaan relevan yang menurut pendapat saya, adalah sebagai berikut :

- 7.1. *sejauhmana harapan yang ditimbulkan dapat dibebankan pada organ yang mengambil keputusan.*
- 7.2. *oleh tingkah laku mana kepercayaan yang mungkin harus dilindungi ditimbulkan.*

⁶³ P. Nicolai, *op.cit.*, h.361.

- 7.3. apa yang menjadi kepentingan warga dalam pemenuhan kepercayaan yang ditimbulkan.
- 7.4. apakah dasar-dasar pembenaran yang dimiliki organ pemerintahan untuk melakukan pelanggaran kepercayaan itu
- 7.5. berapakah kadar kepentingan yang menurut hukum harus dilindungi terhadap satu atau lebih pihak ketiga. yang menuntut dipenuhinya kepercayaan tersebut ?.)

Menurut asas kepercayaan, sebagaimana tertuang dalam substansi diktum KEPPRES No. 29 Tahun 1990, INPRES No. 6 tahun 1989, dan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan No. 421/Kpts-II/1990 dan No. 931/KMK.013/1990, dana reboisasi beserta bunga/jasa giro dana reboisasi adalah untuk membiayai kegiatan di luar kawasan atau areal hak pengusahaan hutan, pembangunan hutan tanaman industri dalam kawasan atau areal hutan yang tidak produktif, dan rehabilitasi lahan.

Dalam kenyataan, substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 telah melanggar asas kepercayaan, yaitu menggunakan sarana hukum secara menyimpang dari tujuan yang menjadi harapan atau kepercayaan masyarakat. Akibatnya, keluarnya KEPPRES No. 42 tahun 1994 telah mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan lingkungan, karena melakukan penyalahgunaan wewenang sebagai berikut: pertama, telah menggunakan bunga/jasa giro dana reboisasi secara menyimpang atau tidak sesuai peruntukannya dan kedua, dana yang seharusnya dipergunakan oleh BUMN yang bekerjasama dengan swasta atau koperasi untuk melakukan pembangunan hutan tanaman industri, telah dialih fungsikan untuk kepentingan industri PT IPTN. Demikian pula, ketiga,

ecara sewenang-wenang mengubah pinjaman tanpa bunga/jasa giro dana reboisasi menjadi modal penyertaan pemerintah pada perusahaan (PERSERO) PT IPTN.⁶⁴

Menurut L. Woltgens dan Th. G. Drupsteen bahwa :

Sehubungan dengan tujuan perencanaan kebijaksanaan lingkungan, maka ditentukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh perencanaan kebijaksanaan lingkungan: ...penyesuaian dengan bagian-bagian lain dari kebijaksanaan penguasa sebanyak mungkin haruslah terjadi dengan bantuan perencanaan umum dan strategis untuk kebijaksanaan lingkungan. Disamping itu, dalam perencanaan mengenai bidang-bidang kebijaksanaan lain hendaklah diberikan perhatian terhadap kepentingan lingkungan.⁶⁵

Dengan demikian, prosedur dan substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 telah merugikan kepentingan lingkungan, yang dibuktikan dengan pelanggaran terhadap asas kecermatan dan asas kepercayaan. Suatu KTUN yang berdampak penting terhadap lingkungan seharusnya mengedepankan pertimbangan lingkungan (*environmental consideration*), sesuai dengan rumusan Pasal 3 UPLH tentang asas dan tujuan pengelolaan lingkungan. Bahkan dengan berlakunya UUPH menggantikan UULH, tujuan dan sasaran yaitu terwujudnya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, harus berlandaskan pada asas tanggung jawab

⁶⁴-Harian Republika, *Diharapkan Untuk Yang Terakhir Kali : Pinjaman Bunga DR ke IPTN Jadi Modal Pemerintah*, Kamis, 30 Januari 1997. Lihat, Harian Surya, *Menhut. : IPTN Tak Usah Kembalikan DR Rp. 400 Miliar*, Kamis, 30 Januari, 1997. Menteri Kehutanan Djamiludin Suryohadikusumo menjelaskan dalam Rapat Kerja Komisi IV DPR RI di Jakarta pada tanggal 29 Januari 1997, bahwa PT IPTN tidak perlu mengembalikan pinjaman bunga/jasa giro dana reboisasi, untuk selanjutnya dana tersebut menjadi penyertaan modal pemerintah.

⁶⁵-L. Woltgens, dan Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan*, Disunting oleh Siti Sundari Rangkuti, Kerjasama Indonesia-Belanda, FH Unair, Surabaya, 1992, h.40.

negara, asas keberlanjutan dan asas manfaat, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 UUPH.

Selanjutnya, mencermati masalah yuridis dalam pemberian bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara, sebesar 400 milyar rupiah untuk membantu penyelesaian program pembuatan rototipe pesawat N-250 melalui KEPPRES No.42 Tahun 1994 sebagaimana uraian analisis di atas, sebenarnya akar masalahnya terletak pada penggunaan KEPPRES No. 29 Tahun 1990 sebagaimana terakhir kali diubah dengan KEPPRES No. 40 Tahun 1993 tentang Dana Reboisasi.

Pengaturan tentang pengelolaan dana reboisasi sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP) yang dipergunakan untuk tujuan khusus tersebut, seharusnya dituangkan dalam Undang-undang, dengan substansi yang mengatur kriteria penggunaan sanksi administrasi dan sanksi pidana, serta memuat prosedur penggunaan dana yang terintegrasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan demikian, pengalihan penggunaan dana diluar peruntukannya dapat dihindari. Hasil analisis membuktikan bahwa penggunaan KEPPRES sebagai bentuk produk hukum dari eksekutif dengan ragam fungsi memiliki kelemahan yuridis, baik dari aspek kewenangan, prosedur maupun substansinya. Salah satu akibatnya, adalah terjadinya penyalahgunaan dana reboisasi yang seharusnya diperuntukan untuk kepentingan lingkungan.

BAB III

KUALITAS DAN KEPENTINGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT LINGKUNGAN
SEBAGAI PENGGUGAT MELALUI BADAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Hak untuk bertindak sebagai Penggugat (*ius standi*) bagi LSM lingkungan sangat diperlukan dalam proses penegakan hukum lingkungan melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara. Persyaratan sebagai Penggugat melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara menurut Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan-nya dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN.

Selanjutnya, Pasal 5 ayat (1) UULH¹ menyatakan bahwa, setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sedangkan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan orang ialah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Artinya, penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH memberikan pengakuan terhadap eksistensi LSM lingkungan sebagai manifestasi kelompok orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Dengan demikian, bagi LSM lingkungan yang hendak tampil sebagai Penggugat harus memenuhi syarat sebagai badan

¹-Pasal 5 ayat (1) UULH dirumuskan kembali dalam Pasal 5 ayat (1) UUPLH, yang menyatakan: Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penjelasan menyatakan: cukup luas. Dengan demikian, pada hakekatnya makna Pasal 5 ayat (1) UULH tidak mengalami perubahan. Tidak perlukannya penjelasan dalam pasal 5 ayat (1) UUPLH, karena Bab I UUPLH tentang Ketentuan Umum, Pasal angka 24 menyatakan: orang adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum.

ukum perdata. Di samping itu, sebagai alasan pengajuan gugatannya, LSM lingkungan harus dapat membuktikan bahwa kepentingannya dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN.

Pertimbangan hukum Majelis Hakim terhadap eksepsi Tergugat tentang kualitas dan kepentingan Penggugat dalam kasus reboisasi, mengakui hak untuk mengajukan gugatan bagi 4 (empat) Penggugat yang menyatakan dirinya LSM lingkungan, tetapi menolak hak untuk mengajukan gugatan bagi 2 (dua) penggugat lainnya yang juga menyatakan dirinya sebagai LSM lingkungan. Dalam posita, keenam Penggugat berdalih bahwa mereka merupakan LSM lingkungan dengan bentuk organisasi Yayasan, yang memenuhi kualitas dan kepentingan sebagai penggugat mewakili kepentingan lingkungan. Dalam eksepsi, tergugat menyatakan bahwa Penggugat tidak memiliki kualitas dan kepentingan untuk mengajukan gugatan, karena bukanlah pihak yang dirugikan akibat keluarnya KEPPRES No. 42 tahun 1994.

. Pengertian dan Bentuk Organisasi LSM Lingkungan

.1. Pengertian LSM Lingkungan

Pengertian yuridis **Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)** pertama kali dirumuskan dalam UULH. Menurut Pasal 1 angka 12 UULH, LSM adalah organisasi yang tumbuh secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri, di tengah masyarakat, dan berminat serta bergerak dalam bidang

lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 1 angka 12 menyebutkan bahwa, pengertian organisasi termasuk pula kelompok masyarakat.²

Selanjutnya, Pasal 19 UULH menyebutkan bahwa LSM berperan sebagai penunjang dalam pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 19 UULH menyebutkan bahwa, pada pokoknya LSM mencakup kelompok profesi, kelompok hobi dan kelompok minat yang berbuat bagi pengembangan lingkungan hidup. Dalam menjalankan perannya sebagai penunjang, LSM mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan.

Dalam perspektif yuridis, elemen-elemen LSM adalah sebagai berikut :

- 1. Suatu organisasi atau kelompok masyarakat.
- 2. Tumbuh secara swadaya atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat.
- 3. Berminat serta bergerak dalam bidang lingkungan hidup.

Sebaliknya, penjelasan bahwa, pengertian LSM menurut UULH mengandung

²-Menurut Pasal 1 angka 22 UUPH: Organisasi lingkungan hidup adalah kelompok orang yang terbentuk atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang tujuan dan kegiatannya di bidang lingkungan hidup. Penjelasan menyatakan: cukup jelas. Perbedaan antara Pasal 1 angka 12 UULH dengan Pasal 1 angka 22 UUPH adalah digantinya istilah LSM menjadi Organisasi lingkungan. Disamping itu elemen kelompok orang dalam penjelasan Pasal 1 angka 19 UULH dituangkan dalam rumusan Pasal 1 angka 22 UUPH. Ketentuan Pasal 19 UULH berikut penjelasannya tentang peran dan jenis LSM lingkungan, dihilangkan dalam UUPH. Selanjutnya, sebagai konsekuensi perumusan Pasal 1 angka 24 UUPH, maka peran yuridis organisasi lingkungan termasuk yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 19 ayat (1) huruf b UUPH, sedangkan peran nyata organisasi lingkungan termasuk yang diatur dalam Pasal 7 UUPH. Berdasarkan uraian tersebut, maka pengertian LSM menurut UULH maknanya sama dengan pengertian organisasi lingkungan menurut UUPH, yaitu memberikan penekanan pada aktifitas tanpa mempersoalkan bentuk atau jenis organisasi yang menjadi media aktifitas.

umusan yang memberikan penekanan pada aktifitas, tanpa mempersoalkan bentuk atau jenis organisasi yang digunakan dalam pelaksanaan aktifitas tersebut.

Dikatakan oleh **Siti Sundari Rangkuti** bahwa :

Dalam menjalankan peranannya lembaga swadaya masyarakat mendayagunakan dirinya sebagai sarana mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan. Semula Organisasi Non Pemerintah (ORNOP) bergerak sendiri-sendiri menanggapi masalah lingkungan tanpa kerjasama yang berarti. Setelah menyadari betapa kompleksnya masalah lingkungan, pada tahun 1978 atas prakarsa beberapa lembaga swadaya masyarakat di Jakarta dibentuk kelompok sepuluh, suatu koalisi organisasi/lembaga pengembangan lingkungan hidup, bekerjasama dengan Kantor Menteri Negara PPLH. ...ORNOP masih mengikuti pola Non Governmental Organization (NGO's) dari UNEP yang berkedudukan di Nairobi dan aktif bergerak di bidang lingkungan hidup.³

engan demikian, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) adalah LSM lingkungan, yang merupakan istilah Organisasi Non Pemerintah (ORNOP), atau Non Governmental Organization (NGO's) yang bergerak di bidang pengelolaan lingkungan.

Pengertian yuridis secara jelas menyebutkan bahwa yang dimaksud LSM adalah LSM lingkungan. Namun, dalam kenyataan tidak semua LSM bergerak di bidang pengembangan lingkungan. Pertanyaan yang timbul adalah, faktor-faktor apa sajakah yang turut mempengaruhi penggunaan istilah LSM di Indonesia ?

Istilah ORNOP di Indonesia mulai digunakan pada tahun 1970, sebagai terjemahan NGO's, sedangkan LSM mulai digunakan sebagai pengganti istilah ORNOP dalam Seminar ORNOP

³Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dari Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, h.188.

di Jakarta pada tahun 1980, atas inisiatif Yayasan WALHI dan Yayasan Bina Desa. Alasan penggunaan istilah LSM, karena istilah ORNOP cenderung diartikan sebagai oposisi terhadap pemerintah.⁴ Penggantian istilah ORNOP dengan LSM dimaksudkan untuk memperbaiki program-program LSM, agar dapat bekerjasama dengan pemerintah, sehingga LSM merupakan bagian dari sistem.⁵

Namun, berbagai kritik kemudian muncul terhadap penggunaan istilah LSM, karena kata "swadaya" dalam LSM tidak sesuai dengan realita. Umumnya LSM bergantung dari bantuan dana negara maju. Istilah ORNOP tampak lebih mengena, karena merupakan terjemahan NGO's, tidak bersifat legal-formal, terorganisasi, dan berfungsi memberdayakan masyarakat.

Pada akhirnya, penggunaan istilah LSM ternyata diterima, karena di samping lebih menunjukkan ciri Indonesia, juga istilah ORNOP mengandung pengertian yang sangat luas, sehingga mencakup sektor swasta, organisasi kemasyarakatan (ORMAS), dan organisasi sosial (ORSOS), yang juga bersifat non-pemerintah.⁶ Latar belakang keberadaan LSM jelas berbeda

⁴Erna Witoelar, *Identitas dan Kemandirian Ornop*. Makalah Seminar Peranan LSM/LPSM Dalam Pembangunan dan Pengembangan Masyarakat. Jakarta, Oktober 1981, h.20.

⁵Ismid Hadad, *Menampilkan Potret Pembangunan Berwajah Swadaya Masyarakat*. Prisma No. 4, April 1983, h.24.

⁶Bonnie Setiawan, *Organisasi Non-Pemerintah dan Masyarakat Sipil*. Prisma No. 7 Juli 1996, h.38.

engan ORMAS, ORSOS, organisasi bisnis, maupun organisasi pendidikan dan keagamaan, seperti Budi Utama, Taman Siswa maupun Pesantren.

Dikemukakan oleh **Todung Mulya Lubis** :

*UU Ormas does not use the words NGO. It prefers the word organisasi kemasyarakatan. translated literally as societal organization.... Such a definition covers almost every type of organization outside government, including political parties, despite the fact that they are already governed by the Law on the Political Party and the Functional Group.*⁷

(Kata NGO tidak terdapat dalam UU Ormas. Kata tersebut boleh jadi merujuk pada kata organisasi kemasyarakatan, sebagai terjemahan dari *societal organization*.... Batasan pengertian tersebut mencakup seluruh dari berbagai tipe organisasi diluar pemerintah, termasuk partai politik, yang diatur dalam UU partai politik dan kelompok fungsional).

uasnya pengertian ORMAS membawa konsekuensi bahwa ORNOP dapat disebut ORMAS, atau sebaliknya. Dengan demikian, dapat saja ORMAS dikualifikasikan sebagai LSM lingkungan, sepanjang organisasinya memenuhi elemen-elemen Pasal 19 UULH.

Pada umumnya LSM di Indonesia termasuk dalam jenis kegiatan yang bersifat operasional, yaitu melakukan motivasi dan pemberdayaan secara langsung pada masyarakat. Hanya terdapat satu LSM yang berfungsi sebagai donor, yaitu Yayasan Keanekaragaman Hayati (*The Indonesian Biodiversity Foundation*), disebut dengan istilah Yayasan KEHATI.⁸

⁷ Todung Mulya Lubis, *In Search Of Human Rights : Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, h.231.

⁸ Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (Yayasan KEHATI), *The Indonesian Biodiversity Foundation*, Sosur Identitas, Tahun 1997. Berdiri di Jakarta Tahun 1994, dengan Ketua Dewan Penyantun Prof. Dr. Emil Salim, Direktur Eksekutif Dr. Setijadi Sastrapradja.

didirikan di Jakarta pada tahun 1994, dengan peran sebagai organisasi penyandang dana bantuan yang mandiri dan bersifat nirlaba. Tujuan Yayasan KEHATI untuk melestarikan kekayaan alam dan keanekaragaman sumber-sumber daya hayati Indonesia. Program dana Yayasan KEHATI mencakup tiga fungsi dasar, yaitu: 1. Memberi dana bantuan kepada kelompok ilmuwan, masyarakat, dan LSM. 2. Membantu pendanaan kegiatan khusus yang dilakukan oleh lembaga-lembaga berskala nasional. 3. Berperan sebagai media untuk menghubungkan pemberian dana dari lembaga-lembaga regional maupun internasional, kepada lembaga-lembaga yang melakukan kegiatan berskala nasional.

Dengan demikian, istilah LSM secara yuridis adalah suatu kelompok masyarakat yang memiliki kepedulian dengan pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan. Namun melalui proses sosial, tanpa adanya pengaturan hukum yang jelas, dikenal pula istilah LSM yang tidak hanya bergerak di bidang lingkungan. Oleh karena itu, istilah LSM lingkungan merujuk pada pengertian LSM menurut Pasal 19 UULH, apapun bentuk organisasi yang menjadi wadahnya.

2. Bentuk Organisasi LSM Lingkungan

Kelahiran Undang-undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, ternyata membawa kekhawatiran terhadap peleluasaan ruang gerak LSM. Dinyatakan oleh **Todung Mulya** **Subis** :

UU Ormas stipulates that the government will provide supervision of NGO's and that, at a later stage, they are to be administered through implementing regulations. The term supervision presumes that the NGOs are not capable of governing themselves, and still need to be guided by the government. Obviously, autonomy as a notion is not fully recognized. The government, as the father under integralistic *staatsidee*, has the duty of taking care of his children.⁹

(UU Ormas menetapkan bahwa pemerintah akan menunjuk pengawas LSM dan kemudian para pengawas LSM tersebut diatur dengan peraturan pelaksanaan. Pengawas menganggap bahwa LSM tidak mampu mengatur dirinya sendiri, dan masih membutuhkan bimbingan dari pemerintah. Dalam kenyataannya, otonomi mengenai suatu ide tidak mendapat pengakuan dari pemerintah. Pemerintah, bertindak seperti seorang ayah dalam negara kekeluargaan berkewajiban menjaga anak-anaknya).

pengawasan pemerintah terhadap ruang gerak LSM yang memiliki kesamaan peran dengan ORMAS, diperkirakan justru menjadi hambatan bagi LSM dalam melaksanakan program-programnya.

Menurut Pasal 1 UU ORMAS, pengertian ORMAS adalah :

... organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Pasal 5 UU ORMAS, menyebutkan fungsi ORMAS sebagai berikut :

- Organisasi kemasyarakatan berfungsi sebagai :
- a. Wadah penyalur kegiatan sesuai kepentingan *anggotanya*;
 - b. Wadah pembinaan dan pengembangan *anggotanya* dalam usaha mewujudkan tujuan organisasi;
 - c. Wadah peranserta dalam usaha menyukseskan pembangunan;
 - d. Sarana penyalur *aspirasi anggota*, ...

Pengertian dan fungsi ORMAS di atas, menunjukkan bahwa konsep

⁹Todung Mulya Lubis. *op.cit.*, h.222.

hukum tentang pengertian dan fungsi ORMAS sangat luas.

Selanjutnya, terdapat pula pengaturan LSM dalam Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990, yang ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I seluruh Indonesia dan Bupati/Walikota-madya KDH Tingkat II seluruh Indonesia. Dalam ketentuan Butir Pertama dinyatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota-madya perlu :

Melakukan inventarisasi keberadaan semua organisasi yang *menyatakan dirinya* atau *dinyatakan* sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat, meliputi: nama, status lembaga, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga atau akte pendirian, susunan pengurus atau anggota organisasi, tujuan dan program kegiatan.

Pengertian LSM dinyatakan dalam lampiran **Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990** tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan LSM, sebagai berikut :

...LSM adalah organisasi/lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas kehendak sendiri dan berminat serta bergerak di bidang kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh organisasi sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang menitik beratkan kepada pengabdian secara swadaya.

Dalam lampiran Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990, dinyatakan pula bahwa LSM dapat berbentuk Yayasan atau organisasi atau lembaga lainnya.

Kesamaan kriteria pengertian ORMAS dengan kriteria pengertian LSM menurut Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990, adalah sebagai berikut :

1. Dibentuk masyarakat Indonesia secara sukarela dan swadaya.
2. Berminat di bidang tertentu.

1. Bergerak dalam bentuk partisipasi.

2. Bertujuan tidak untuk mencari keuntungan materiel.

Kesamaan kriteria di atas terjadi, karena pengertian LSM tidak menekankan pada pilihan bentuk organisasi, tetapi lebih memberikan penekanan pada aktifitas dan tujuan organisasi.

Kriteria hukum LSM menurut Pasal 1 angka 12 UULH (*demiikian pula kriteria hukum organisasi lingkungan menurut Pasal 1 angka 22 UUPLH*) memberikan kemungkinan suatu ORMAS yang berminat dan bergerak di bidang pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan menyatakan diri atau dinyatakan sebagai LSM lingkungan. Pengertian LSM secara yuridis, memberikan keleluasaan bentuk organisasi sebagai wadah perjuangan untuk mencapai tujuan.

Dengan demikian, organisasi LSM lingkungan dapat saja berbentuk :

1. ORMAS yang bergerak di bidang pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan.

2. Kelompok minat, profesi, dan hobi di bidang pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan.

3. Yayasan bergerak di bidang pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan.

Kenyataan menunjukkan bahwa, pada umumnya LSM lingkungan memilih bentuk organisasi Yayasan sebagai wadah perjuangan membela kepentingan lingkungan.

3. Yayasan Sebagai Bentuk Organisasi LSM Lingkungan

Organisasi LSM lingkungan pada umumnya berbentuk yayasan, walaupun tidak berarti bahwa yayasan selalu memiliki substansi aktifitas sebagai LSM lingkungan. Hal ini karena, yayasan adalah badan hukum perdata yang dianggap efektif untuk menunjang gerakan LSM lingkungan.

Yayasan adalah produk hukum dari suatu kebiasaan yang timbul dari kebutuhan dalam masyarakat, untuk kemudian diakui sebagai hukum. Lahirnya *Wet op Stichtingen* pada 1956 di Belanda, menjadikan pengaturan Yayasan di Belanda memiliki dasar hukum yang jelas. Artinya, di Belanda sebelum tahun 1956, maupun di Indonesia sampai saat ini, tidak memiliki peraturan hukum tentang yayasan.¹⁰

Paul Scholten, sebagaimana dikutip Ali Rido mengemukakan bahwa :

Yayasan adalah suatu badan hukum, yang dilahirkan oleh suatu pernyataan sepihak, pernyataan itu harus berisikan suatu kekayaan untuk suatu tujuan tertentu, dengan penunjukan, bagaimana kekayaan itu diurus dan digunakan.¹¹

Dengan demikian, suatu organisasi yang berbentuk yayasan sebagai badan hukum perdata, memiliki ciri sebagai berikut:

¹⁰ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Cresco. Bandung, 1993. h.159

¹¹ Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf.*, Alumni. Bandung, 1986. h.112.

1. adanya harta kekayaan sendiri yang berasal dari perbuatan pemisahan, 2. adanya tujuan tertentu, dan 3. adanya alat perlengkapan organisasi.

Dikemukakan oleh **Rochmat Soemitro** :

Istilah Organisasi Tanpa Tujuan Laba (OTTL) adalah lebih luas dari pada Yayasan. Yayasan adalah OTTL tetapi sebaliknya bahwa OTTL tidak selalu merupakan yayasan. Yayasan merupakan salah satu Organisasi Tanpa Tujuan Laba. Jadi kata TUJUAN menurut pendapat saya sebaiknya dicantumkan dalam istilah.¹²

Yayasan adalah OTTL. Namun, OTTL tidak selalu merupakan yayasan. Bentuk OTTL beragam, dan Yayasan adalah salah satu bentuknya. OTTL, termasuk yang berbentuk ORMAS, merupakan bentuk organisasi yang tujuan utamanya tidak untuk mencari keuntungan. LSM lingkungan, memilih Yayasan sebagai bentuk organisasinya, karena tujuan LSM lingkungan maupun Yayasan tidak bersifat mencari keuntungan yang bersifat material dan ekonomi.

Dinyatakan lebih lanjut oleh **Rochmat Soemitro** bahwa :

Yayasan menurut pendapat yang sudah lazim dianut *tidak mempunyai anggota*, hanya mempunyai pengurus dan mungkin mempunyai sekelompok orang yang mendapat manfaat karena diberi bantuan atau sumbangan, seperti halnya dengan Yayasan yang memberi Bea Siswa kepada para mahasiswa atau orang jompo yang diberi santunan setiap bulan dsb. Memang tujuan Yayasan harus bersifat SOSIAL dan IDIIL. Kata Idiil dapat disamakan dengan "filantropis".¹³

Demikian pula, karakteristik Yayasan yang tidak memiliki

¹² Rochmat Soemitro. *op.cit.* h.161

¹³ *ibid.* h.162.

anggota, tetapi hanya memiliki pengurus sebagai alat perlengkapan organisasi dan memiliki tujuan yang bersifat ideal, sangat tepat digunakan sebagai bentuk organisasi bagi LSM lingkungan. Pada hakekatnya, program LSM lingkungan bersifat fungsional, ditujukan pada kepentingan lingkungan sehingga tidak memerlukan anggota.

Dalam praktek, yayasan didirikan dengan akta notaris, melalui pemisahan harta kekayaan pendiri.¹⁴ Akta notaris, berfungsi sebagai statuta organisasi yayasan, memuat anggaran dasar, sebagai ketentuan yang mengikat yayasan dan pengurusnya. Dalam hal tertentu, anggaran dasar juga memuat ketentuan tentang pihak yang mendapat manfaat dari kekayaan yayasan. Yayasan sebagai badan hukum perdata yang memiliki anggaran dasar, memberikan keuntungan bagi LSM lingkungan dalam melaksanakan konsolidasi organisasi secara internal, serta memperluas gerak perjuangan LSM lingkungan secara eksternal, karena dapat melakukan suatu perbuatan hukum.

Dengan demikian, bentuk organisasi yayasan tepat digunakan sebagai wadah perjuangan LSM lingkungan, karena adanya beberapa keuntungan sebagai berikut :

1. Yayasan adalah bentuk organisasi yang tujuannya tidak mencari keuntungan yang bersifat material dan ekonomis.
2. Yayasan yang tidak memiliki anggota, tetapi hanya memiliki pengurus sebagai alat perlengkapan organisasi.

¹⁴. *ibid.*, h.165

B. Yayasan adalah badan hukum perdata dengan anggaran dasar, yang bermanfaat secara internal bagi konsolidasi organisasi, serta secara eksternal menjadikan LSM lingkungan lebih leluasa dalam melakukan perbuatan hukum. Status yayasan sebagai badan hukum perdata, menjadikan LSM lingkungan memenuhi kriteria formal sebagai Penggugat melalui badan peradilan tata usaha negara.

Oleh karena itu, dalam konteks pembaruan hukum nasional, penyusunan *Undang-Undang tentang Yayasan* menjadi kebutuhan yang mendasar. Pengaturan Yayasan dalam suatu Undang-undang dapat menghindari kerancuan interpretasi antara fungsi Yayasan dengan OTTL lainnya, sehingga pemanfaatannya sebagai bentuk organisasi bagi LSM lingkungan memiliki daya guna dan hasil guna yang tinggi, dalam memperjuangkan tujuannya memelihara dan membela kepentingan lingkungan.

2. Kepentingan LSM Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan

Kepentingan LSM lingkungan dalam berperanserta sebagai penunjang dalam pengelolaan lingkungan menurut Pasal 19 UULH, diwujudkan melalui peranserta LSM lingkungan mewakili masyarakat untuk: pertama, menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dan kedua, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan.

2.1. Mewakili Kepentingan Masyarakat Dalam Menegakkan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat

Menurut Pasal 18 ayat (1) UULH, pengelolaan lingkungan di tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin seorang menteri. Namun demikian, dalam Pasal 18 ayat (2) UULH dinyatakan bahwa, dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup secara sektoral, dilakukan oleh departemen/lembaga non departemen sesuai dengan bidang tugas dan tanggungjawab masing-masing. Dengan demikian, lembaga yang berwenang di bidang pengelolaan lingkungan adalah Menteri Departemen dan Ketua Lembaga Pemerintah Non Departemen, yang umumnya dilakukan melalui pemberian izin yang berdampak penting terhadap lingkungan.

Di samping itu, Pasal 18 ayat (3) UULH, menyebutkan bahwa dalam kaitan dengan keterpaduan pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Pengaturan tersebut mengakibatkan kurang efektifnya penggunaan sarana hukum di bidang pengelolaan lingkungan, sebagaimana dikemukakan Siti Sundari Rangkuti :

Sehubungan dengan pembentukan kabinet pembangunan VI, telah ditetapkan KEPPRES No. 44 Tahun 1993 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara. ... Menteri Negara dalam Pasal 1 KEPPRES No. 44 Tahun 1993 "menangani bidang tugas yang bidang tugasnya tidak ditangani oleh suatu departemen". sedangkan menurut Pasal 1 KEPPRES No. 25 Tahun 1983 "menteri negara menangani bidang tugas yang tidak tertampung dalam atau melampaui bidang tugas suatu departemen sehingga

terkesan sebagai pelengkap *an-sich*.¹⁵

Dalam mengatasi masalah tersebut, pemerintah melalui KEPPRES No. 77 Tahun 1994 membentuk BAPEDAL. Namun ternyata, secara kelembagaan keberadaan BAPEDAL justru menimbulkan kerancuan terhadap pengaturan kompetensi lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengelolaan lingkungan.¹⁶ Kendatipun terdapat masalah yuridis dalam pengaturan wewenang kelembagaan, tetapi peran utama dalam pengelolaan lingkungan tetap menjadi wewenang pemerintah.

Di samping peran pemerintah dalam mengelola lingkungan, menurut Pasal 5 UULH, masyarakat memiliki hak dasar (*hak ketatanegaraan*) atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan menurut Pasal 6 UULH,¹⁷ masyarakat memiliki hak untuk

¹⁵-Siti Sundari Rangkuti, *op.cit.*, h.76.

¹⁶-*ibid.*, h.79 Dewasa ini, baik Menteri Negara Lingkungan Hidup maupun Kepala Bapedal sebagai lembaga pemerintah non departemen tidak mempunyai wewenang administratif struktural, baik di pusat maupun di daerah. Bahkan hubungan intern kelembagaan antara Kantor Menteri negara LH dan Bapedal tidak jelas. Lihat, Siti Sundari Rangkuti, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif*, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, FH Unair, Surabaya, Januari 1995. h. 10 Menurut pengamatan, urusan hukum di Bapedal tidak begitu penting, terbukti dari Pasal 56 Keputusan Kepala Bapedal No. Kep-01 Tahun 1990, Sekretariat Bapedal membawahi bagian : a. Tata Usaha, b. Hukum dan Hubungan Masyarakat. Menurut Pasal 64 tersebut, subag. hukum mempunyai tugas melakukan urusan bantuan hukum dan menyiapkan produk hukum. Tugas intern ini tetap tidak jelas, karena tidak tampak hubungan kerjasama yang serasi dengan Asmen. IV LH yang bertugas menangani bidang hukum, sehingga tidak terdapat koordinasi di bidang pembinaan peraturan perundang-undangan lingkungan guna mendukung keberhasilan UULH dan penegakan hukumnya.

¹⁷-Substansi Pasal 5 ayat (1) UULH dirumuskan kembali dalam Pasal 5 ayat (1) UULPH. Lihat: catatan butir 1 halaman 129. Rumusan Pasal 6 ayat (1) dan (2) UULH dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (3) UULPH: Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasannya menyatakan: Peran sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini meliputi peran dalam proses pengambilan keputusan, baik dengan cara mengajukan keberatan, maupun dengan pendapat atau dengan cara lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Tidak dijelaskan arti yuridis atas perbedaan istilah "peranserta" dalam UULH dengan istilah "peran" dalam UULPH.

perperanserta (*hak administratif*) dalam pengelolaan lingkungan. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH menyebutkan bahwa, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dimiliki setiap orang, dalam arti orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum. Pelaksanaan hak tersebut membawa konsekuensi timbulnya kewajiban memelihara lingkungan, melalui upaya pencegahan dan penanggulangan kerusakan dan pencemaran.

Substansi Pasal 5 UULH mencerminkan suatu hak dasar yang lazimnya diatur dalam konstitusi (UUD), walaupun UUD 1945 tidak mengenal hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Keadaan tersebut terjadi, karena hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hasil proses transformasi dari norma hukum negara maju. Dikemukakan oleh Siti Sundari

Rangkuti :

...Hak atas lingkungan yang baik dan sehat baru diperkenalkan dalam UULH. Konseptor undang-undang ini tentulah mendapat ilham dari negara maju yang lebih dahulu menuangkan hak ini dalam peraturan hukumnya. Sebagai bahan perbandingan, berikut ini dikemukakan beberapa contoh penguatan yuridis terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat di negara lain : a. Amerika Serikat: the right to a decent environment,..b. Belanda: het recht op een goed en schoon milieu,..c. Jepang: a right to sunshine dan environmental right. ...d. Philipina: the right to a healthy environment.¹⁸

Mengingat hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam UULH masih bersifat umum, perlu penjabaran lebih lanjut secara yuridis agar memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

¹⁸. *ibid.*, h.252.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UULH menyatakan bahwa, setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperanserta dalam pengelolaan lingkungan hidup, sedangkan Pasal 6 ayat 2) UULH menyatakan bahwa, peranserta tersebut diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya pengaturan prosedur hukum tentang peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan, dikemukakan oleh Siti Sundari Rangkuti :

Melalui *inspraak* di Belanda, masyarakat berperanserta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan cara turut berpikir sebelum keputusan (*meedenken vooraf*) dan tidak dengan mengajukan keberatan sesudah keputusan diambil (*bezwaren achteraf*). Dengan demikian, dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan (*meedenken, meespreken en meebeslissen*).¹⁹

Demikian pula, prosedur peranserta dilakukan dalam penyusunan perencanaan kebijaksanaan lingkungan di Belanda, sebagaimana dikemukakan oleh L. Woltgens dan Th. G. Drupsteen bahwa :

Terjadinya rencana kebijaksanaan lingkungan dan program-program lingkungan adalah melalui jalan yang sangat sederhana prosedur perencanaan itu disebut perencanaan terbuka. Ini berarti, bahwa perusahaan-perusahaan, organisasi kemasyarakatan, dan penguasa-penguasa lain sudah sejak stadium dini dari persiapan dapat memberikan masukan tentang hal-hal yang khusus menyangkut mereka.²⁰

¹⁹-Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Administratif: Izin*, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, FH Unair, Surabaya, Januari 1994, h.16.

²⁰-L. Woltgens dan Th. G. Drupsteen, *Hukum Perizinan Lingkungan*, Disunting Oleh Siti Sundari Rangkuti, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, FH Unair, Surabaya, 1992, h.36.

Dengan demikian nyatalah bahwa, pengaturan hukum tentang prosedur peranserta masyarakat dalam pembuatan KTUN maupun kebijaksanaan pemerintah yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan, diperlukan untuk menegakkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat bagi warga masyarakat.

Koesnadi Hardjasoemantri menyatakan bahwa peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan diperlukan untuk :

1. Memberi informasi kepada Pemerintah.
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.
3. Membantu perlindungan hukum
- dan 4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan.²¹

Informasi dari masyarakat kepada pemerintah digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan kualitas keputusan. Terwujudnya peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, menumbuhkan kesadaran menerima keputusan. Keputusan yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat, dapat mencegah pengajuan gugatan ke pengadilan.

Dalam hukum positif Indonesia, Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) Stb. 1926 No. 226 merupakan satu-satunya peraturan perundang-undangan yang **secara normatif** mengatur peranserta pihak ketiga yang berkepentingan dalam pembuatan KTUN yang berdampak penting terhadap lingkungan, tetapi **dalam praktek** tidak pernah diterapkan.

Oleh karena itu, dalam rangka penyempurnaan ketentuan prosedur peranserta masyarakat dalam pembuatan izin yang

²¹-Koesnadi Hardjasoemantri. *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 1990. h.2.

berdampak penting terhadap lingkungan, perlu disimak hasil penelitian Tim Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), tahun 1994/1995 tentang pemrosesan peraturan perundang-undangan kolonial menjadi nasional, tahun 1994/1995 yang dilakukan oleh Siti Sundari Rangkuti, sebagai berikut :

Temuan hasil penelitian mengungkapkan keterkaitan HO dengan UULH, UU Perindustrian, PP Pengendalian Pencemaran Air dan PP AMDAL. Hal ini berarti bahwa pencabutan HO membawa konsekuensi penguangan beberapa ketentuan HO yang masih relevan bagi pengelolaan lingkungan ke dalam RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup yang sedang dipersiapkan dengan instrumen sistem perizinan lingkungan terpadu. Dengan demikian, izin tempat usaha (*inrichting*). HO diakomodasikan ke dalam izin lingkungan.²²

Hasil penelitian tersebut, memiliki makna penting bagi peningkatan daya guna dan hasil guna dalam pengelolaan lingkungan. Artinya, integrasi hasil penelitian tersebut ke dalam penyempurnaan UULH bersifat mutlak, karena: pertama,²³ UULH tidak mengenal perizinan lingkungan sebagai suatu sistem, Pasal 7 UULH memberikan wewenang penerbitan izin memiliki dampak penting terhadap lingkungan pada masing-masing instansi sektoral. Pengaturan izin tersebut, didasari kekhawatiran terhadap penambahan jenis izin yang telah cukup banyak. Namun, realita menunjukkan bahwa jenis izin yang berkaitan dengan kepentingan lingkungan, ternyata justru

²²-Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, op.cit., h.141.

²³-Siti Sundari Rangkuti, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif*, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, FH Unair, Surabaya, Januari 1995., h.11 Wewenang ketembagaan yang penting berada di tangan instansi sektoral yang berwenang memberi izin yang berkaitan dengan lingkungan, khususnya mengenai perizinan di bidang industri, yaitu : 1. Izin usaha HO, 2. IMB, 3. Izin usaha industri, 4. Izin lokasi, 5. Izin pembuangan limbah cair, 6. Izin pengumpulan atau pengolahan termasuk penimbunan akhir limbah B3, dan 7. Izin pengangkutan limbah B3.

semakin bertambah dan kedua,²⁴ Pemberian izin yang bersifat sektoral dalam UULH, mengabaikan norma-norma hukum lingkungan administratif, yaitu adanya kesatuan sistem pengaturan tentang wewenang, prosedur dan jenis sanksi administrasi. Akibatnya, terjadi banyak instansi pemerintah dengan berbagai jenis izin,²⁵ tanpa adanya peranserta dalam prosedur pembuatan izin dan tanpa adanya pengaturan tentang pengawasan dan penerapan sanksi administrasi.

Selanjutnya, dinyatakan oleh **Heinhard Steiger** :

*The decisive point is that the individual has legally guaranteed access to a procedure, if possible before independent and neutral authorities, in which the citizen is able to claim his rights and to achieve a decision upon objective considerations. This claim to access is itself a subjective procedural right.*²⁶

²⁴ Philipus Mandiri Hadjon, Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan, Makalah Seminar LBH Surabaya, Mei 1995, h.2. Tidak ada suatu sistem dalam perizinan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan. Perizinan yang ada merupakan perizinan sektoral.

²⁵ Pertama, ternyata tidak terdapat sistem perizinan lingkungan dalam UUPH. Pasal 18 ayat (1) UUPH menyatakan: Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan. Penjelasannya menyatakan: Contoh izin yang dimaksud antara lain izin kuasa pertambangan untuk di bidang pertambangan, atau izin usaha industri untuk usaha di bidang industri. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) UUPH menyatakan: Izin melakukan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasannya menyatakan: cukup jelas. Dengan demikian, UUPH masih menganut izin bagi kegiatan berdampak penting terhadap lingkungan secara sektoral. Kedua, Terdapat pengaturan peran masyarakat dalam proses pembuatan izin dalam UUPH, tetapi tidak terdapat tata prosedural secara jelas. Pasal 19 ayat (1) UUPH menyatakan: Dalam menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan: a. rencana tata ruang, b. pendapat masyarakat, c. pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut. Penjelasannya menyatakan: cukup jelas. Mengingat sentralnya fungsi izin sebagai instrumen utama dalam penegakan hukum lingkungan administratif, seharusnya terdapat izin lingkungan yang berfungsi sebagai induk dari persyaratan tertentu (antara lain: yang sekarang berupa izin-izin sektoral), dilengkapi prosedur peranserta masyarakat yang jelas. Berkaitan dengan hal ini, instansi pemberi izin adalah instansi penegak hukum (pengawas dan pemberi sanksi administrasi).

²⁶ Heinhard Steiger, *Trends in Environmental Policy and Law : The Fundamental Right to a Decent Environment*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980, h.3.

(Suatu catatan yang terpenting adalah bahwa individu telah mendapatkan jaminan hukum dalam sebuah prosedur, jika mungkin mendahului kewenangan bebas dan netral, dimana setiap warga negara dapat menuntut haknya, serta dalam pembuatan sebuah keputusan yang didasarkan atas pertimbangan obyektif. Tuntutan tersebut dilakukan dengan penyediaan prosedur penegakan hak subyektifnya).

Penegakan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat melalui sarana hukum, mencakup : 1. Peranserta setiap orang melalui sarana yuridis yang bersifat pencegahan (*inspraak*), yaitu melalui peranserta dalam proses pembuatan KTUN, maupun 2. Hak untuk mengajukan gugatan yang bersifat penanggulangan (*tegenspraak*), melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut **N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge** :

...dibanyak negara diberi kemungkinan pada yang berkepentingan untuk mempengaruhi suatu keputusan sebelumnya atas dasar peraturan-peraturan peranserta tertentu (*inspraak: perlindungan hukum preventif*) dan/atau mengajukan keberatan kemudian terhadap suatu keputusan tertentu (*perlindungan hukum represif*).²⁷

Dengan demikian, penegakan hak atas lingkungan yang baik dan sehat bagi setiap orang, diwujudkan dengan pendekatan preventif, melalui peranserta dalam pengambilan keputusan sebelum keluarnya suatu KTUN, serta dengan pendekatan represif, melalui pengajuan gugatan untuk mempersoalkan keabsahan suatu KTUN yang berdampak penting terhadap lingkungan pada badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dikemukakan oleh **Siti Sundari Rangkuti** bahwa :

²⁷Spelt dan Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting oleh Philipus Mandiri Hadjon. Yuridika. FH Unair. Surabaya. 1993. h.2.

Pasal 5, 6 dan 19 UULH mengakui peranserta masyarakat (*public participation*) dalam proses pengambilan keputusan yang dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, tetapi saluran sarana hukumnya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Peranserta masyarakat oleh orang seorang, kelompok orang [LSM] atau badan hukum merupakan konsekuensi dari "hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" yang dapat dilaksanakan dalam bentuk hak untuk mengambil bagian dalam prosedur administratif, seperti *inspraak*, *public hearing*, *public inquiry* dan sebagainya.²⁸

Lothar Gundling, mengemukakan: *effective participation may overreach the resources of single citizen, such as his financial capacities and specialized knowledge.*²⁹ (efektifitas peranserta dapat melebihi batas kemampuan dari individu warga negara, seperti kemampuan keuangan dan pengetahuan yang bersifat khusus).

Pasal 19 UULH menyebutkan bahwa lembaga swadaya masyarakat berperan sebagai penunjang bagi pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 19 UULH mengungkapkan bahwa :

Lembaga swadaya masyarakat mencakup antara lain:

- a. Kelompok profesi, yang berdasarkan profesinya bergerak menangani masalah lingkungan;
- b. Kelompok hobi, yang mencintai kehidupan alam dan terdorong untuk melestarikannya;
- c. Kelompok minat, yang berminat untuk berbuat sesuatu bagi pengembangan lingkungan hidup.

Dalam menjalankan perannya sebagai penunjang, lembaga swadaya masyarakat mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup

²⁸ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, *op.cit.*, h.176.

²⁹ Lothar Gundling, *Trends in Environmental Policy and Law : Public Participation in Environmental Decision Making*, Erich Schimdt Verlag, Berlin, 1980, h.134.

Dikemukakan lebih lanjut oleh Koesnadi Hardjasoemantri :

Peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mempunyai jangkauan luas. Peranserta tersebut tidak hanya meliputi peranserta para individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peranserta kelompok dan organisasi dalam masyarakat. Peranserta efektif dapat melampaui kemampuan orang seorang, baik dari sudut kemampuan keuangan maupun dari sudut kemampuan pengetahuannya, sehingga peranserta kelompok dan organisasi sangat diperlukan, terutama yang bergerak di bidang lingkungan hidup.³⁰

Dengan demikian nyatalah bahwa LSM lingkungan memiliki hak untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penegakan hak tersebut seyogyanya dilakukan LSM lingkungan dengan pendekatan preventif, melalui peranserta dalam pembuatan KTUN yang memberikan dampak penting terhadap lingkungan, serta dengan pendekatan represif, melalui pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap keabsahan suatu KTUN yang merugikan kepentingan lingkungan.

2.2 Mewakili Kepentingan Masyarakat Untuk Menjadi Mitra Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan

Mas Achmad Santosa menjelaskan bahwa:

Keberadaan peranserta LSM (*organisasi advokasi lingkungan*) dalam pengelolaan lingkungan menggantikan peranserta individu atau orang-seorang, berawal dari pengembangan teori dan penerapan standing dalam konteks *public interest litigation (PIL)* yang sangat penting karena adanya dua faktor mendasar. Terdiri atas: *Pertama*, tercapainya kepentingan masyarakat luas dan *Kedua*, pengawasan terhadap penguasaan sumber daya alam oleh negara.³¹

³⁰ Koesnadi, *op.cit.*, h.23.

³¹ Mas Achmad Santosa, *Perkembangan Hukum Standing Dalam Gugatan Lingkungan*, ICEL, Jakarta, September 1995, h.1.

Pengamatan terhadap realita, memperlihatkan bahwa :

1. Kepentingan LSM lingkungan dalam mewakili kepentingan masyarakat luas, berkaitan dengan terjadinya kasus publik seperti perlindungan terhadap pelestarian daya dukung lingkungan. Terjadinya kasus yang menyangkut kepentingan masyarakat luas, telah mendorong tumbuhnya berbagai LSM lingkungan. Hal ini terjadi karena LSM lingkungan sangat efektif dalam mendorong pembaruan kebijaksanaan, maupun menuntut pembatalan atau perubahan kebijaksanaan pemerintah yang merugikan kepentingan lingkungan melalui tekanan (*pressures*) dengan cara pendekatan pencegahan maupun pengajuan gugatan ke pengadilan. Dalam memperjuangkan misinya LSM lingkungan tidak memiliki "kepentingan hukum yang bersifat langsung", dalam arti tidak memiliki kepentingan ekonomis atau kepemilikan (*proprietary*). Namun, doktrin hukum perdata mensyaratkan bahwa Penggugat harus membuktikan adanya kepentingan hukum yang bersifat langsung yang dirugikan akibat perbuatan Tergugat, untuk tampil di Pengadilan sebagai Penggugat.³²
2. Kepentingan pengawasan terhadap penguasaan sumber daya

³².Pasal 163 Hukum Acara Perdata (HIR/RBG) dan Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW Indonesia). Intinya: Dalam mengajukan gugatan di Pengadilan, Penggugat wajib membuktikan adanya kepentingan hukum bersifat langsung yang dirugikan Tergugat (*No interest, no action. Geen belang, geen actie*). Demikian pula, terdapat dua *Jurisprudensi* dalam perkara perdata di Indonesia, yaitu: Putusan Mahkamah Agung R.I. tanggal 4 Pebruari 1970, No. 499/K/Sip/1970 tentang beban pembuktian, intinya: Jika Tergugat menyangkal, Penggugat wajib membuktikan dan Putusan Mahkamah Agung R.I. tanggal 7 Juli 1971 No. 294/K/Sip/1971 tentang bukti sumpah, intinya: Jika Penggugat tidak mampu membuktikan, sumpah Tergugat merupakan bentuk pembuktian yang sah.

alam oleh negara. Hal ini berkaitan dengan terjadinya kasus pengelolaan sumber daya alam, dengan obyek seperti sungai, hutan, dll. yang secara konstitusional dikuasai oleh negara, karena adanya sifat keberlanjutan sumber daya alam yang ditentukan oleh pemerintah. Pada saat pemerintah mengabaikan kewajibannya untuk menjaga konsep keberlanjutan, karena mengeluarkan KTUN yang membawa risiko terhadap kepentingan lingkungan, seperti kerusakan sumber daya alam, maka sebagai manifestasi atas kepedulian LSM lingkungan terhadap kepentingan lingkungan, yaitu senantiasa terpeliharanya sumber daya alam berdasarkan asas pembangunan yang berkesinambungan, sudah sepantasnya LSM lingkungan melakukan tindakan koreksi melalui sarana hukum. Dengan demikian, hak sebagai penggugat bagi LSM lingkungan mewakili kepentingan lingkungan diperlukan, agar koreksi konstruktif memiliki daya guna dan hasil guna tinggi.

3. Masalah lingkungan yang umumnya bersifat multikompleks, juga membawa konsekuensi perlunya peranserta LSM lingkungan, mengingat sangat sulit peranserta dilakukan secara individu atau orang-seorang.

Dengan demikian, keberadaan LSM lingkungan sebagai organisasi penunjang pengelolaan lingkungan, sudah semestinya dapat mewakili kepentingan masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam melakukan pengelolaan lingkungan, agar selalu bertumpu pada konsep pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan. Suatu konsep pembangunan

yang mampu memenuhi kebutuhan generasi sekarang, tanpa harus mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya secara layak.

Dalam aspek yang lebih khusus, pengakuan pemerintah terhadap pentingnya keberadaan LSM lingkungan untuk mewakili masyarakat dalam pembangunan hutan, tertuang dalam Repelita V Bidang Kehutanan sebagaimana tercantum dalam **Keputusan Menteri Kehutanan No. 435/Kpts-II/89** tanggal 24 Agustus 1989, Butir 3 tentang Pelaku Pembangunan huruf b (2) tentang Partisipasi Masyarakat. Dinyatakan antara lain :

Sesuai dengan tujuan pembangunan kehutanan dimana masyarakat merupakan subyek sekaligus obyek pembangunan, maka partisipasi masyarakat akan terus ditingkatkan. Dalam hal ini, penyuluhan akan lebih digiatkan terutama kepada masyarakat pedesaan dan masyarakat di sekitar hutan, agar mampu membangkitkan peran serta dalam kegiatan perlindungan hutan, reboisasi dan rehabilitasi lahan kritis konservasi tanah, pengusahaan hutan dan lain-lain. Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO) dikembangkan lebih aktif dalam menunjang usaha pembangunan kehutanan. Untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan.

Pemerintah bersama dengan LSM lingkungan melaksanakan fungsi mengurus (*to manage*) lingkungan, agar masyarakat dapat menikmati hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Pemerintah mengurus lingkungan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai badan hukum publik (*public trust doctrine*) dijabarkan melalui UULH, sedangkan LSM lingkungan adalah subyek hukum perdata yang berperan mewakili kepentingan masyarakat terhadap lingkungan yang bersifat umum (*representative of the public*).

Dengan demikian, sebagai wakil masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan. Nyatalah bahwa, LSM lingkungan memiliki kepentingan terhadap terwujudnya pengelolaan lingkungan yang berlandaskan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan.

2.3. Kemampuan LSM Lingkungan Dalam Mewakili Kepentingan Masyarakat.

Dalam perspektif yuridis, penjelasan Pasal 1 angka 12 UULH dan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH, telah memberikan dasar hukum yang kuat terhadap LSM lingkungan untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan.

Demikian pula, dalam perspektif sosiologis, karakter LSM lingkungan sebagai organisasi yang hanya memiliki pengurus dan bertujuan tidak mencari keuntungan ekonomis, merupakan faktor yang memiliki pengaruh positif dalam meningkatkan kualitas kemampuannya, sebagai motivator dan fasilitator pembinaan keswadayaan masyarakat untuk meningkatkan upaya pelestarian, perlindungan dan pelestarian lingkungan. Dinyatakan oleh **Benny K. Harman** :

LSM lingkungan memiliki kemampuan dalam : 1. Menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang hak dan tanggung jawabnya dalam pengelolaan lingkungan hidup. 2. Pengorganisasian masyarakat, 3. Penyadaran

politik rakyat, serta 4. Advokasi.³³

Kemampuan penyadaran berkaitan erat dengan proses pengorganisasian masyarakat. Pengorganisasian merupakan instrumen untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Melalui penyadaran atas hak-hak masyarakat seperti hak atas informasi, hak untuk didengar, hak menyampaikan pendapat, dll. masyarakat merasa aman dalam melakukan peranserta.

Penyadaran politik masyarakat dilakukan untuk meningkatkan kedewasaan politik masyarakat, sehingga tindakan represif-destruktif tidak perlu dilakukan. Kemampuan advokasi LSM lingkungan diwujudkan dalam bentuk pembelaan masyarakat. Kemampuan LSM lingkungan yang dominan adalah sebagai motivator dan fasilitator kemandirian masyarakat dalam mengambil keputusan menuju terwujudnya keswadayaan masyarakat, sebagai tujuan LSM lingkungan.

Nyatalah bahwa, tujuan pengelolaan lingkungan tentu tidak mungkin tercapai, tanpa adanya pengakuan eksistensi LSM lingkungan sebagai "motivator" dan "fasilitator" untuk mewujudkan kemandirian dan keswadayaan masyarakat.

3. Kriteria Kepentingan LSM Lingkungan Dalam Mengajukan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Persyaratan pengajuan gugatan melalui badan Peradilan

³³Benny K. Harman, *Peranan Advokasi LSM Dalam Mewujudkan Gerakan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Makalah Up Grading Tenaga Pengelola Media Komunikasi LSM-LSM. WALHI-JARIM. Nopember 1990, Jakarta. h.25.

Tata Usaha Negara, menurut Pasal 53 ayat (1) UU PTUN adalah sebagai berikut :

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Dinyatakan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, antara lain bahwa :

...Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat keputusan Tata Usaha Negara. ...

Menurut Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, terdapat dua kriteria untuk menjadi penggugat di pengadilan tata usaha negara. Pertama, penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata dan kedua, penggugat memiliki kepentingan yang dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN.

Selanjutnya, dikemukakan oleh **Siti Sundari Rangkuti** :

Menurut Pasal 5 ayat (1) UULH: Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. sedangkan penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa: Yang dimaksud dengan orang ialah orang seorang, kelompok orang atau badan hukum. Dengan demikian, Pasal ini mengakui eksistensi dan peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai manifestasi kelompok orang atau badan hukum, berdasarkan Pasal 19 UULH. Apalagi peranan LSM dikaitkan dengan Pasal 6 ayat (1) UULH, bahwa: setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperanserta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.³⁴

³⁴.Siti Sundari Rangkuti, *op.cit.*, h.297.

Dengan demikian, persyaratan bagi LSM lingkungan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, haruslah berbadan hukum. Persyaratan tersebut berbeda dengan gugatan kelompok dalam sengketa lingkungan melalui badan Peradilan Umum. Dalam sengketa lingkungan keperdataan untuk bertindak sebagai penggugat, LSM lingkungan dapat saja hanya berbentuk kelompok orang tanpa harus berbentuk badan hukum.

Pengertian kepentingan dikemukakan oleh **Indroharto** :

Pengertian "kepentingan" itu sendiri masih samar-samar dan sulit dipegang. Pengertian kepentingan itu dalam kaitannya dengan hukum acara TUN mengandung dua arti, yaitu : 1. menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum, dan 2. kepentingan proses, artinya apa yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan.³⁵

Uraian mengenai pengertian kepentingan di atas, ternyata tidak menjadikan masalahnya menjadi jelas, karena tidak memberikan tolok ukur yuridis tentang kepentingan bagi badan hukum perdata sebagai penggugat. Lebih lanjut dikemukakan oleh **Indroharto**, bahwa :

Jurisprudensi peradilan perdata yang ada sampai sekarang mengatakan, bahwa suatu kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum baru ada, kalau kepentingan itu jelas : ada hubungannya dengan penggugat sendiri...kepentingan itu harus bersifat pribadi...kepentingan itu harus bersifat langsung...kepentingan itu secara obyektif dapat ditentukan, mengenai luas dan intensitasnya.³⁶

Dalam hukum perdata dianut doktrin bahwa tiada gugatan

³⁵Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h.37.

³⁶*ibid.*, h.38.

tanpa kepentingan hukum (*No interest, no action. Geen belang, geen actie*). Konsekuensinya, pengajuan gugatan hanya dimungkinkan atas dasar kepentingan yang dirugikan sebagai akibat adanya hubungan hukum yang bersifat langsung dengan tergugat. Demikian pula Pasal 163 HIR/RBG dan Pasal 1865 BW Indonesia menganut asas tiada gugatan tanpa hubungan hukum, yang mewajibkan adanya hak yang dilanggar orang lain, akibat adanya benturan kepentingan antara dua orang atau lebih.

Konsep hukum tentang kepentingan di atas, memiliki kelemahan sebagai berikut: *Pertama*, konsep tersebut adalah doktrin hukum perdata, yang bertumpu pada hubungan hukum privat antara para pihak, sedangkan KTUN adalah keputusan sepihak yang bertumpu pada tindakan hukum publik. *Kedua*, dalam hal terjadinya benturan kepentingan atau sengketa antara Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat sebagai akibat keluarnya suatu KTUN yang berdampak penting terhadap lingkungan, hubungan antara LSM lingkungan dengan Pejabat Tata Usaha Negara sulit dikategorikan bersifat langsung menurut sudut pandang hukum perdata.

Namun, penjelasan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 19 UULH memberi dasar hukum bahwa LSM lingkungan memiliki kepentingan terhadap penegakan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta terwujudnya pengelolaan lingkungan yang dilaksanakan berdasarkan prinsip pelestarian lingkungan.

Demikian pula di Belanda, pada dasarnya suatu kelompok atau organisasi dapat memiliki kepentingan sesuai dengan tujuan yang diperjuangkannya, baik yang bersifat umum maupun khusus. Dinyatakan oleh **Van Buuren** :

Duidelijk ontvankelijk zijn de organisaties die immateriele of idiele belangen behartigen; daarbij speelt het geen rol of het om algemene belangen of groepsbelangen gaat. Als voorbeeld van de immateriele, algemene belangenbehartigers noem ik de milieuorganisaties, als een voorbeeld van immateriele groepsbelangenbehartiging wijs ik op het ontvankelijke beroep van de Afdeling Hengelo van de Algemene Nederlandse Invaliden Bond tegen bepaalde verkeersmaatregelen. Ten aanzien van organisaties die materiele belangen behartigen is de jurisprudentie nog onduidelijk.³⁷

(jelas tidak dapat diterima adalah organisasi yang memiliki kepentingan imaterial atau idiel, disamping itu tidak penting hal itu mengenai kepentingan umum atau kepentingan kelompok. Sebagai contoh, organisasi yang memiliki kepentingan umum imaterial, adalah organisasi lingkungan, sedangkan organisasi yang memiliki kepentingan kelompok imaterial, adalah banding yang tidak dapat diterima dari Afdeling Hengelo van de Algemene Nederlandse Invaliden Bond terhadap peraturan lalulintas tertentu mengenai organisasi yang memiliki kepentingan materiel belum ada jurisprudensi yang jelas).

Namun, kelompok atau organisasi yang memiliki tujuan umum maupun khusus tersebut, untuk dapat mengajukan gugatan ke peradilan administrasi harus memenuhi sejumlah persyaratan tertentu.

Lebih lanjut dijelaskan oleh **Van Buuren** bahwa: *criteria voor de ontvankelijkheid van organisaties: 1. vereiste van rechtspersoonlijkheid, 2. de doelstelling als maatstaf, 3.*

³⁷-P.J.J. van Buuren. *Kringen van Belanghebbende: In het bijzonder in procedures tegen de overheid*, Kluwer Deventer, 1978. h.121

representativiteit, 4. feitelijke werkzaamheden.³⁸ (kriteria-kriteria bagi pemberian hak mewakili kepentingan organisasi untuk menggugat adalah: 1. berbentuk badan hukum, 2. tujuan yang jelas sebagai ukuran, 3. bersifat representatif, 4. memiliki kegiatan nyata)

Keempat kriteria bagi kelompok untuk memiliki kepentingan sebagai penggugat terhadap keabsahan keputusan administrasi tersebut, dijelaskan sebagai berikut :

3.1. Vereiste van rechtspersoonlijkheid (Berbentuk badan hukum)

Van der Grinten sebagaimana ditulis van Buuren, mengemukakan : *moet er sprake zijn van een 'georganiseerd lichaam. Daarmee wordt aangeduid dat de organisatie als een eenheid naar buiten optreedt, dat zij als eenheid aan het rechtsverkeer deelneemt*³⁹ (dikatakan sebagai yang dimaksud badan yang diorganisasi tersebut bertindak keluar sebagai kesatuan, merupakan syarat bagi organisasi tersebut sebagai kesatuan mengambil bagian dalam lalu lintas hukum).

Demikian pula dinyatakan oleh **Van Buuren** bahwa :

*Mijn conclusie is daarom: een organisatie die als statutair belanghebbende wil optreden, moet weliswaar steeds rechtspersoon zijn, maar die voorwaarde wordt al mede omvat door de eisen die gesteld worden aan de doelstelling en de feitelijke werkzaamheden.*⁴⁰

³⁸. *ibid.*, h.120.

³⁹. *ibid.*, h.124.

⁴⁰. *ibid.*, h.125.

(Karena itu, simpulan saya adalah : suatu organisasi yang menurut anggaran dasar sebagai yang berkepentingan akan tampil, wajib selalu berbadan hukum, tetapi persyaratan tersebut harus tercakup oleh prasyarat yang diajukan pada tujuan dan kegiatan nyata).

Dengan demikian, badan hukum merupakan persyaratan mutlak bagi suatu kelompok atau organisasi yang memiliki kepentingan untuk tampil sebagai penggugat melalui badan peradilan administrasi.

3.2. De doelstelling als maatstaf (Memiliki tujuan sebagai tolok ukur)

Selanjutnya, **Van Buuren** menyatakan bahwa :

*De doelstelling van een organisatie zal in de meeste gevallen kunnen blijken uit de statuten. De statuten zijn de eerst aange-
wezen plaats om de doelstelling vast te leggen. Daarbij is het
woord statuten niet van belang; ook anders genoemde stukken kunnen
de functie "statuten" vervullen.⁴¹*

(Tujuan organisasi kebanyakan dinyatakan dalam anggaran dasar. Anggaran dasar adalah tempat pertama yang ditunjuk untuk menetapkan tujuan. Untuk maksud tersebut maka perkataan anggaran dasar tidak penting; berkas-berkas lain juga dapat menggantikan fungsi "anggaran dasar")

Dimilikinya tujuan bagi kelompok atau organisasi sebagai salah satu syarat untuk memiliki kepentingan sebagai penggugat melalui badan peradilan administrasi, berkaitan erat dengan status badan hukum perdata dari kelompok atau organisasi tersebut. Suatu badan hukum perdata sudah semestinya mencantumkan tujuannya sebagai tolok ukur terhadap bentuk aktifitas atau program-program yang diperjuangkannya.

⁴¹. *ibid.*, h.126.

3.3. Representativiteit (Bersifat representatif)

Berkaitan dengan kriteria bersifat representatif, bagi persyaratan kelompok agar memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan, dikemukakan oleh **Van Buuren** bahwa :

Bij het kwalificeren in een concreet geval zou een toetsende instantie sterk mogen letten op de sociale kaart' van organisaties. Wanneer er organisaties bestaan, die representatiever zijn voor het geschonden belang dan de organisatie die het beroep heeft ingesteld, is er eerder aanleiding zo'n organisatie niet als belanghebbende te beschouwen dan wanneer zulks niet het geval is.⁴²

(Pada waktu menilai suatu kejadian konkrit terhadap suatu instansi penguji akan memperhatikan pada 'kartu social' dari organisasi-organisasi, jika ada organisasi yang melampaui kemampuan untuk mewakili kepentingan yang tersendiri dengan organisasi yang mengajukan banding maka organisasi tersebut terlebih dahulu tidak dianggap sebagai yang berkepentingan, karena organisasi tersebut tidak dipandang sebagai yang berkepentingan daripada apabila keadaannya tidak seperti itu)

Bersifat representatif, menunjukkan persyaratan yang bersifat faktual. Artinya, kelompok atau organisasi tersebut memiliki kemampuan melaksanakan kegiatan atau program dari obyek tertentu, seperti : perlindungan satwa langka, pelestarian hutan tropis, dll., sebagai kepentingan yang diperjuangkannya melalui program-program kelompok atau organisasinya.

3.4. Feitelijke werkzaamheden (Kegiatan-kegiatan nyata sejalan dengan fungsinya)

Keharusan dipenuhinya persyaratan adanya kegiatan nyata, bagi kelompok atau organisasi yang memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan, dijelaskan oleh **Van Buuren** bahwa :

⁴² *ibid.*, h.128.

*...een particuliere organisatie die krachtens haar doelstelling en blijkens haar (feitelijke) werkzaamheden als zodanig belangen behartigt, die bij een beschikking direct zijn betrokken, kan geacht worden belanghebbend te zijn.*⁴³

(...suatu organisasi yang memiliki tujuan jelas dan membuktikan kegiatannya secara nyata dan serius (feitelijk) memperjuangkan kepentingan, yang dalam suatu keputusan tata usaha negara langsung berkepentingan, dapat dinyatakan sebagai yang memiliki kepentingan)

Sebagaimana halnya dengan persyaratan representatif, adanya kegiatan yang nyata sesuai dengan fungsi kelompok atau organisasi, adalah syarat faktual sebagai konsekuensi dipenuhinya syarat representatif. Kepentingan suatu kelompok atau organisasi, tidak hanya secara formal tercermin dalam tujuan statutenya sebagai badan hukum perdata saja, tetapi juga harus dibuktikan dengan syarat substansi berupa dilakukannya suatu kegiatan nyata yang berkesinambungan, sesuai dengan fungsi, kepentingan dari obyek atau bidang yang diperjuangkan, serta tujuannya.

Dengan demikian, LSM lingkungan sebagai kelompok atau organisasi mewakili kepentingan lingkungan, berhak menjadi penggugat melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, sepanjang memenuhi persyaratan formal sebagai badan hukum perdata dengan pencantuman tujuan yang jelas dalam statutenya. Terpenuhiya persyaratan formal tersebut, membawa konsekuensi pada pembuktian terpenuhiya kriteria substansi yang lebih bersifat faktual.

⁴³ *ibid.*, h. 131.

Proses pembuktian persyaratan substansi bagi LSM lingkungan, berdasarkan tolok ukur kualitatif dan kuantitatif sesuai kepentingan lingkungan yang diperjuangkan, berupa fakta-fakta kegiatan dari LSM lingkungan tersebut, sebagai wujud penjabaran kepentingan masyarakat terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan.

Di Belanda, sebagaimana tertuang dalam *Algemene Wet Bestuursrecht*,⁴⁴ LSM lingkungan yang berstatus badan hukum perdata, berhak mengajukan gugatan pada badan Peradilan Administrasi, karena bagi badan hukum yang memiliki kepentingan umum dan kepentingan kelompok sesuai tujuan, dikualifikasikan sebagai pihak yang berkepentingan.

4. Tinjauan dan Analisis Terhadap Penolakan Dan Pengakuan Keenam LSM Sebagai Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi

4.1. Tinjauan Terhadap Kualitas dan Kepentingan Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi.

Kontroversi tentang kualitas dan kepentingan bagi keenam

⁴⁴*Algemene Wet Bestuursrecht*, General Administrative Law Act, an English translation, Ministry of Justice, Ministry of Home Affairs, Kingdom of the Netherlands, The Hague, May 1994. Section 1 : 2 :
1. Interested party means the person whose interest is directly affected by an order. 2. As regards administrative authorities, the interest entrusted to them are deemed to be their interests. 3. As regards legal persons, their interests are deemed to include the general and collective interests which they specially represent in accordance with their objects and as evidenced by their actual activities.

(1. Yang dimaksud dengan mereka yang berkepentingan : adalah mereka yang kepentingannya secara langsung terkait dengan suatu keputusan. 2. Terhadap organ-organ pemerintahan dianggap sebagai kepentingannya adalah kepentingan-kepentingan yang dipercayakan kepada mereka. 3. Terhadap badan-badan hukum dianggap juga sebagai kepentingannya adalah kepentingan-kepentingan umum dan kepentingan kolektif yang menjadi tujuan utamanya dan secara nyata diupayakan pemenuhannya).

Penggugat dalam kasus dana reboisasi yang mempersoalkan keabsahan KEPPRES No. 42 Tahun 1994, secara ringkas diuraikan sebagai berikut:

Para Penggugat terdiri atas Penggugat I s/d VI, yang identitas lengkapnya telah diketengahkan dalam analisis bab kedua di depan, yaitu: Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Lembaga Alam Tropika Indonesia, Yayasan Forum Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Yayasan Lembaga Pengembangan Lingkungan dan Sumber Daya Manusia, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia dan Yayasan Pelangi Indonesia.

Para Penggugat menyatakan memiliki kualitas dan kepentingan untuk bertindak sebagai Penggugat (*ius standi*), berdasarkan alasan bahwa sebagai LSM lingkungan yang bergerak di bidang lingkungan, sesuai rumusan Pasal 1 angka 12 UULH, telah secara terus menerus telah melakukan kegiatan berupa:

- Penyadaran lingkungan (*environmental awareness*) terhadap masyarakat pedalaman, tentang pentingnya pelestarian daya dukung hutan;
- Pendataan penggundulan hutan dan menyampaikan data tersebut kepada Pemerintah untuk langkah penanggulangannya;
- Pembelaan terhadap masyarakat adat yang kehidupannya tergantung pada sumber daya hutan, agar kepentingan mereka diperhatikan dalam pembuatan kebijaksanaan kehutanan

Indonesia;

Menumbuhkan kesadaran antar sesama LSM lingkungan, tentang perlunya kampanye pelestarian daya dukung fungsi hutan bagi kelangsungan hidup manusia Indonesia.

Keempat kegiatan di atas adalah bentuk manifestasi dari penegakan hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dalam rangka mencapai tujuan pengelolaan lingkungan.

Terhadap alasan-alasan para Penggugat, Tergugat mengemukakan bahwa para Penggugat tidak memiliki *ius standi* karena UU PTUN tidak menganut *actio popularis* menurut pengertian hukum administrasi, yaitu prinsip yang memberikan hak menggugat pada setiap orang. Demikian pula, pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara mensyaratkan adanya kepentingan yang dirugikan akibat keluarnya KTUN, sedangkan kepentingan para Penggugat tidak dirugikan akibat keluarnya KEPPRES No. 42 tahun 1994. Hal ini disebabkan para Tergugat bukan pengusaha yang telah menyetorkan sejumlah dana reboisasi dan tidak memiliki hubungan hukum yang bersifat langsung dengan tindakan hukum yang dilakukan oleh Tergugat mengeluarkan KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Selanjutnya, Majelis Hakim dengan dasar rujukan pendapat Paulus Effendie Lotulung dalam Gema Peratun Tahun I No. 2, Agustus 1993, yang diterbitkan Mahkamah Agung R.I. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, halaman 267. Mengenai masalah

perijinan yang berkaitan dengan bidang lingkungan hidup dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, tanggal 14 Agustus 1989 No. 820/Pdt.G/1988/PN.JKT.Pst. mengemukakan pertimbangan sebagai berikut:

a. Tentang kriteria *ius standi* para Penggugat

Suatu organisasi atau kelompok orang, berhak mengajukan gugatan dengan berdasarkan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat (*algemeen belang*) untuk menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dengan memenuhi kriteria sebagai berikut :

- Tujuan yang tercantum dalam anggaran dasar organisasinya adalah untuk melindungi lingkungan hidup.
- Organisasi tersebut harus berbentuk yayasan.
- Organisasi tersebut menunjukkan kepedulian terhadap perlindungan lingkungan secara nyata di masyarakat.
- Organisasi tersebut harus cukup representatif.

b. Tentang alasan penolakan *ius standi* terhadap Penggugat II dan VI

Yayasan Lembaga Alam Tropika Indonesia sebagai Penggugat II dan Yayasan Pelangi Indonesia sebagai Penggugat VI dianggap tidak memiliki kualitas dan kepentingan sebagai Penggugat, karena: Pertama, akte pendirian Yayasan Alam Tropika Indonesia tidak memiliki: cap stempel, tangan notaris, nomor dan tanggal pendirian. Disamping itu, surat keputusan Yayasan No. 01/Kep-Ltn/XI/1992 tanggal 5

Oktober 1992 tentang Pengangkatan Badan Pengurus Periode 1992-1995 tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat 6 s/d ayat 9 Anggaran Dasar Yayasan dan kedua, Agus Pambagio dan Tri Nugroho tidak sah untuk bertindak sebagai pengurus Yayasan Pelangi Indonesia, karena hasil rapat tanggal 9 Agustus 1994 dihadiri pengurus pleno sebanyak 4 orang dan pemberi mandat 2 orang, sehingga tidak memenuhi syarat Pasal 7 ayat 4 anggaran dasar pada akte No. 63, yang menyatakan bahwa sahnya Rapat Pleno adalah 1/2 ditambah 1 orang dari jumlah anggota Pleno sebanyak 12 orang.

c. Tentang alasan pengakuan ius standi terhadap Penggugat I, III, IV dan V

Terhadap para Penggugat I, III, IV dan V dianggap memiliki kualitas dan kepentingan sebagai Penggugat dalam perkara ini, karena telah memenuhi syarat untuk bertindak mewakili Yayasannya masing-masing.

4.2. Analisis Terhadap Kualitas dan Kepentingan Penggugat Dalam Kasus Dana Reboisasi.

4.2.1. Alasan Kepentingan Sebagai Penggugat Dalam Posita :

Keenam Penggugat yang menyatakan diri sebagai LSM lingkungan, ternyata tidak mampu memberikan alasan meyakinkan dalam membuktikan dirinya sebagai pihak yang berkepentingan sebagai penggugat. Dalam posita dikemukakan bahwa sebagai LSM lingkungan, menurut Pasal 1 angka 12 jo. Pasal 5 jo. Pasal 19 UULH, keenam Penggugat telah melakukan upaya melestarikan

daya dukung lingkungan, khususnya pelestarian daya dukung fungsi hutan.

Selanjutnya, mengenai kepentingan yang dirugikan akibat KEPPRES No. 42 Tahun 1994, dinyatakan :

... mengakibatkan menurunnya partisipasi masyarakat di dalam usaha pelestarian hutan, selain itu juga mengakibatkan berkurangnya kemampuan pemerintah melindungi daya dukung lingkungan ...Keadaan tersebut, sangat merugikan Para Penggugat, karena menghambat kemajuan serta target yang akan dicapai oleh para penggugat sesuai mandat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya bahkan bisa menggagalkan usaha Para Penggugat untuk turut serta dalam mengendalikan sumber daya secara bijaksana, mengingat laju deforestasi terus meningkat dari tahun ke tahun.⁴⁵

Kedua alasan di atas, jelas belum mengacu pada terpenuhinya kriteria hukum menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN. Sebagai Penggugat melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara, keenam LSM lingkungan, harus memenuhi kriteria hukum menurut Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, yaitu: sebagai badan hukum perdata dan membuktikan adanya kepentingan yang dirugikan akibat keluarnya KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Dengan demikian, tahapan pembuktian yang seharusnya dilakukan Penggugat adalah menjelaskan bahwa :

1. Pasal 1 angka 12 jo. Pasal 19 UULH, memungkinkan LSM lingkungan memiliki bentuk organisasi yayasan sebagai wadah perjuangan membela kepentingan lingkungan.
2. Pasal 19 UULH, memberikan hak bagi LSM lingkungan dalam

⁴⁵.Putusan Pengadilan TUN Jakarta. *No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt.* Tanggal 23 Desember 1994. h.25.

pengelolaan lingkungan, yang diwujudkan melalui Pasal 5 UULH, yaitu menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan menurut Pasal 6 UULH, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan.

Suatu tindakan hukum yang melanggar Pasal 5 dan Pasal 6 UULH, berarti merugikan kepentingan LSM lingkungan. Dalam hal ini, LSM lingkungan berperan mewakili kepentingan masyarakat terhadap lingkungan yang bersifat umum (*representative of the public*). Dengan demikian, sebagai wakil masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan, LSM lingkungan memiliki kepentingan terhadap terwujudnya pengelolaan lingkungan yang berlandaskan prinsip-prinsip pembangunan berwawasan lingkungan.

Selanjutnya, LSM lingkungan yang hendak tampil sebagai penggugat harus menjabarkan konsep kepentingan di atas melalui :

1. Karakter organisasi yang mencerminkan bidang kepedulian yang diwakilinya. Misal: bidang perlindungan satwa langka, bidang pelestarian daya dukung fungsi hutan, dll.
2. Aktivitas nyata dan hasil-hasilnya, sesuai tujuan pelestarian, perlindungan dan pengembangan lingkungan, yang secara khusus menjadi bidang kepeduliannya.

Jelaslah bahwa, dalam posita gugatan belum menunjukkan fakta-fakta secara lengkap dan rinci sebagai bukti bahwa

masing-masing dari keenam penggugat memenuhi kriteria hukum yang menimbulkan hak mewakili kepentingan lingkungan, untuk bertindak sebagai penggugat.

4.2.2. Alasan Penolakan Kepentingan Penggugat Dalam Eksepsi.

Alasan tergugat dalam eksepsi, yang menyatakan bahwa :

1. Penggugat sebagai LSM lingkungan tidak berhak mewakili hak setiap orang untuk mengajukan gugatan, karena UU PTUN tidak mengenal *actio popularis* menurut pengertian hukum administrasi, yaitu suatu prinsip yang memberikan hak menggugat pada setiap orang.
2. Penggugat tidak mempunyai kualitas dan kepentingan untuk bertindak selaku penggugat, karena sebagai LSM lingkungan tidak mempunyai kepentingan hukum, tidak ada hubungan hukum, dan tidak dirugikan apapun dengan keluarnya KEPPRES No. 42 Tahun 1994.
3. Penggugat tidak mengalami kerugian akibat keluarnya KEPPRES No. 42 Tahun 1994.

Jelas mengandung kekeliruan yuridis yang disebabkan oleh penggunaan ukuran kepentingan berdasarkan hubungan hukum perdata (*privat*), dan tidak dipahaminya kepentingan lingkungan menurut pengertian hukum lingkungan.

Kekeliruan yuridis tergugat dalam eksepsi, adalah sebagai berikut :

1. Salah menempatkan ukuran kepentingan dengan bertumpu pada prinsip hukum perdata, bahwa untuk bertindak sebagai

penggugat, harus disebabkan oleh adanya hubungan atau kepentingan hukum yang bersifat langsung. Prinsip konvensional tersebut tidak tepat digunakan sebagai ukuran kepentingan dalam penegakan hukum lingkungan administratif. Terdapat perbedaan mendasar antara tindakan hukum administrasi dengan perbuatan hukum perdata. Suatu perbuatan perdata terjadi karena adanya kesepakatan antara dua pihak atau lebih, sehingga akibat yuridisnya hanya berlaku bagi para pihak yang bersepakat. Tindakan hukum administrasi merupakan tindakan hukum sepihak dari penguasa yang bertumpu pada hukum publik, sesuai dengan prinsip *erga omnes*, artinya putusan berlaku tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa, namun bagi siapa saja.

2. LSM lingkungan menurut penjelasan Pasal 1 angka 12 UULH, dan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH, memiliki hak untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penegakan hak tersebut dapat dilakukan LSM lingkungan dengan pendekatan preventif, melalui prosedur peranserta dalam pembuatan KTUN yang memberikan dampak penting terhadap lingkungan, serta dengan pendekatan represif, melalui pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara terhadap keabsahan suatu KTUN yang merugikan kepentingan lingkungan.

3. Sifat masalah lingkungan adalah multi kompleks. Sifat tersebut menjadikan keberadaan LSM lingkungan sebagai

organisasi penunjang pengelolaan lingkungan, berhak mewakili kepentingan masyarakat dan mitra pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam pengelolaan lingkungan, agar selalu berpijak pada konsep pembangunan berwawasan lingkungan. Artinya, tindakan hukum yang mengabaikan konsep pembangunan berwawasan lingkungan, jelas merugikan kepentingan lingkungan, yang identik dengan merugikan kepentingan LSM lingkungan.

Jelaslah bahwa, penjelasan Pasal 1 angka 12 UULH dan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UULH, telah memberikan dasar hukum yang kuat terhadap LSM lingkungan untuk mewakili kepentingan masyarakat, melalui peranserta dalam pengelolaan lingkungan.

4.2.3. Alasan Penolakan dan Pengakuan Sebagai Penggugat Dalam Pertimbangan Hukum.

Kriteria tentang kualitas dan kepentingan keenam penggugat dalam kasus dana reboisasi, oleh majelis hakim merujuk pada tulisan Paulus Effendi Lotulung dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 14 Agustus 1989 No. 820/Pdt.G/1988/PN.JKT.Pst.

Ternyata, hal tersebut sama dengan penentuan kriteria hukum oleh **Van Buuren**, yang menyatakan bahwa pemberian hak mewakili kepentingan bagi organisasi untuk menggugat, harus memenuhi kriteria hukum sebagai berikut: berbentuk badan hukum, memiliki tujuan yang jelas, bersifat representatif,

dan memiliki kegiatan nyata.⁴⁶

Demikian pula, keempat kriteria hukum di atas, maknanya sama dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, yang menyatakan bahwa penggugat haruslah badan hukum perdata, dan memiliki kepentingan yang dirugikan akibat keluarnya KTUN, yang berarti bahwa bagi LSM lingkungan untuk dapat bertindak sebagai penggugat mewakili kepentingan lingkungan, harus memenuhi kriteria yang terdiri atas: *Pertama*, berbentuk badan hukum perdata, dengan tujuan untuk melestarikan, melindungi dan mengembangkan lingkungan, di bidang tertentu. Tujuan tersebut harus tercantum dalam statuta badan hukum perdata, serta *kedua*, mewakili kepentingan masyarakat menegakkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, melalui pengawasan terhadap pemerintah dalam pengelolaan lingkungan, yang dibuktikan bahwa LSM lingkungan tersebut bersifat representatif, dan memiliki kegiatan nyata.

⁴⁶- Rumusan Pasal 38 ayat (1) UUPH menyatakan: Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian lingkungan. Selanjutnya, Pasal 38 ayat (3) UUPH menyatakan: Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila memenuhi persyaratan: a. berbentuk badan hukum atau yayasan; b. dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya. Demikian pula, rumusan Pasal 38 ayat (2) UUPH yang menyatakan: Hak pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tertentu tanpa adanya ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil (injunction), adalah tepat. Namun, tidak dicantumkannya elemen "organisasi lingkungan yang bersangkutan harus bersifat representatif" sebagai syarat substansi melengkapi syarat "melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya", dapat mengakibatkan sulitnya penilaian untuk menentukan ius standi suatu organisasi lingkungan, sebab rumusan Pasal 38 ayat (3) butir b UUPH sifatnya sangat umum. Syarat representatif bermaksud menekankan penilaian terhadap jenis kegiatan, sebagai wujud penjabaran arti "pelestarian lingkungan" secara spesifik.

Dengan demikian, penentuan kriteria bagi pengakuan LSM lingkungan sebagai penggugat mewakili kepentingan lingkungan dalam pertimbangan hukum majelis hakim, sudah benar. Demikian pula, hasil pemeriksaan oleh majelis hakim terhadap kriteria masing-masing dari keenam penggugat yang diawali dengan pengujian terhadap kriteria formal, yang menyimpulkan bahwa Penggugat II: Ir. Tri Nugroho sebagai wakil dari Yayasan Alam Tropika Indonesia dan Penggugat VI: Agus Pambagio sebagai wakil dari Yayasan Pelangi Indonesia, dianggap tidak mewakili kualitas dan kepentingan sebagai penggugat, karena memiliki cacat yuridis untuk bertindak mewakili yayasan, sudah benar.

Kelemahan yuridis justru terjadi terhadap pertimbangan hukum Majelis Hakim, yang menyatakan bahwa :

... menurut hemat majelis setelah meneliti data-data yang diajukan oleh Penggugat-penggugat sebagai lampiran gugatannya, berupa Anggaran Dasar dari Para Penggugat yang seluruhnya terdiri dari Yayasan-yayasan, maka terhadap Penggugat II Yayasan Lembaga Alam Tropika Indonesia dan Penggugat VI Yayasan Pelangi Indonesia tidaklah dapat diterima dalam kualitas sebagai Penggugat yang berkepentingan dengan perkara ini. ... bahwa dengan demikian menurut hemat majelis hanya Penggugat I, III, IV dan V, yang memenuhi syarat dan berhak mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara ini. ...⁴⁷

Dalam perspektif yuridis, dengan hanya melihat anggaran dasar yayasan dari keenam penggugat, maka tidak diterimanya kualitas dan kepentingan penggugat II dan Penggugat VI, tidak berarti bahwa terhadap penggugat I, III, IV dan V memenuhi

⁴⁷ Putusan Pengadilan TUN Jakarta. No.088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt. Tanggal 23 Desember 1994. h.48.

ualitas dan kepentingan sebagai penggugat mewakili kepentingan lingkungan.

Mengingat diterimanya kriteria formal bagi Penggugat I, III, IV dan V, belum menjamin bahwa keempat penggugat tersebut memenuhi kriteria material. Terpenuhinya kriteria material bagi empat penggugat berupa sifat representatif dan adanya aktivitas nyata harus dibuktikan melalui pengujian oleh majelis hakim.

Ternyata, kekeliruan yuridis Majelis Hakim tersebut, juga dilakukan oleh Majelis Hakim dalam memberikan pertimbangan hukum tentang kualitas dan kepentingan WALHI yang menjadi dasar Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 14 Agustus 1989 No. 820/Pdt.G/1988/PN.JKT.Pst. Dalam kaitan ini, perlu disimak kritik dari **Siti Sundari Rangkuti** bahwa :

Pemikiran yang sama secara samar-samar (tanpa alasan terinci) dianut oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam kasus kerusakan hutan (PT Inti Indorayon Utama) yang memperkenankan WALHI (LSM) tampil sebagai penggugat dalam perkara lingkungan, walaupun dalam putusannya pada tanggal 14 Agustus 1989 hakim menolak pokok gugatan. Seyogyanya ada tolok ukur, bahwa hanya LSM lingkungan yang secara nyata, terus menerus dan membuktikan bergerak serta peduli terhadap kelestarian sumber daya alam dan daya dukung lingkungan memiliki kewenangan berperkara/menggugat. "The right of standing" menyangkut "actual activity" oleh LSM.⁴⁸

Dengan demikian, pengakuan majelis hakim bahwa penggugat I, III, IV dan V memenuhi kualitas dan kepentingan sebagai

⁴⁸Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan lingkungan Nasional. *op.cit.*, h.300.

penggugat, merupakan kekeliruan yuridis. Mengingat, seharusnya keempat kriteria hukum digunakan untuk melakukan pengujian yuridis, sedangkan dalam kasus dana reboisasi keempat penggugat dinyatakan memiliki kualitas dan kepentingan sebagai penggugat, semata-mata diuji berdasarkan kriteria hukum formal. Padahal kriteria hukum yang bersifat substansi justru merupakan kriteria fundamental, karena berkaitan pembuktian terhadap karakter dan identitas LSM lingkungan.

Seharusnya, terhadap keempat penggugat yang telah lolos dari pengujian secara formal, masih harus mendapatkan pengujian yuridis material, sebagai berikut :

1. Pengungkapan karakter organisasi, yang berkaitan dengan bidang kepentingan lingkungan yang diperjuangkan, sebagai tolok ukur atas sifat representatif.
2. Pengungkapan aktivitas nyata sesuai dengan tujuan dalam statutenya, berdasarkan fakta dan laporan kualitatif maupun kuantitatif.

Kedua tolok ukur yang merupakan manifestasi kemampuan LSM lingkungan dalam menegakkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat, melalui peranserta melalui prosedur hukum dalam pengelolaan lingkungan tersebut, menjadi bahan penilaian oleh Majelis Hakim untuk menentukan kualitas dan kepentingan terhadap keempat penggugat.

BAB IV

P E N U T U P

1. Simpulan

Dari hasil penelitian dan analisis tentang penegakan hukum lingkungan melalui Pengadilan dalam lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara, melalui pendekatan studi kasus dan reboisasi di atas, dapatlah ditarik simpulan sebagai berikut :

- a. Mengkategorikan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai peraturan perundang-undangan hanya berdasarkan ketentuan hukum yang mengatur tentang bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan saja, mengandung kekeliruan yuridis dan cenderung menyesatkan. Dasar pemikirannya adalah, untuk mengetahui suatu produk hukum sebagai suatu peraturan perundang-undangan harus dilihat dari substansinya, melalui elemen-elemen yang menjadi karakter yuridisnya. Demikian pula, mengkategorikan KEPPRES No. 42 Tahun 1994 sebagai KTUN yang belum bersifat final, dengan merujuk pada teori melebur dan ketentuan Pasal 2 huruf a UU PTUN, adalah tidak tepat. Teori melebur menekankan penilaiannya pada perbuatan hukum perdata dan tidak memiliki relevansi dengan elemen final suatu KTUN. Demikian pula, penggunaan rumusan Pasal 2 huruf a UU PTUN sebagai kriteria final suatu KTUN adalah tidak tepat, sebab mencermati elemen-elemen pengertiannya, semestinya

rumusan Pasal 2 huruf a UU PTUN tidak diperlukan.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar hukum KEPPRES No. 42 Tahun 1994 tidak menyebutkan nama, jenis maupun substansi produk hukum yang menjadi kewenangan Presiden. Selanjutnya, karena terbukti memenuhi elemen-elemen Pasal 1 angka 3 UU PTUN, maka KEPPRES No. 42 Tahun 1994 adalah KTUN tidak terikat yang bersumber pada kewenangan atribusi. Hasil analisis menunjukkan bahwa menurut asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai hukum tidak tertulis, KEPPRES No. 42 Tahun 1994 secara prosedural melanggar asas kecermatan dan secara substansi melanggar asas kepercayaan, sehingga mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan lingkungan. Hal tersebut dibuktikan oleh: Pertama, secara prosedural KEPPRES No. 42 Tahun 1994 dibuat tanpa mempertimbangkan kebutuhan dana untuk aktivitas reboisasi. Kedua, secara substansi KEPPRES No. 42 Tahun 1994 yang seharusnya digunakan untuk kepentingan aktivitas reboisasi, telah digunakan untuk kepentingan lainnya.

- b. LSM lingkungan (*menurut UULH*) atau organisasi lingkungan (*menurut UUPLH*), memiliki hak untuk bertindak sebagai Penggugat (*ius standi*) mewakili kepentingan lingkungan di Pengadilan Tata Usaha Negara, sepanjang memenuhi kriteria hukum sebagai berikut: Pertama, kriteria formal yang terdiri atas organisasi lingkungan tersebut berbentuk yayasan atau badan hukum lainnya dan dicantumkan tujuan

untuk melindungi kepentingan lingkungan dalam anggaran dasar organisasi lingkungan tersebut. Kedua, kriteria substansi yang terdiri atas organisasi lingkungan tersebut bersifat representatif dan dilaksanakannya kegiatan nyata sesuai dengan tujuan dalam anggaran dasar organisasi lingkungan tersebut. Kriteria di atas sejalan dengan kriteria sebagai Penggugat menurut Pasal 53 ayat (1) UU PTUN. Dengan demikian, pemberian pengakuan bahwa suatu LSM lingkungan telah memiliki kualitas dan kepentingan sebagai Penggugat (*ius standi*), hanya berdasarkan penilaian atas terpenuhinya kriteria hukum yang bersifat formal, tanpa melakukan pengujian berdasarkan kriteria hukum yang bersifat substansi, yang justru mencerminkan identitas dari organisasi lingkungan, jelas merupakan suatu kekeliruan yuridis.

2. S a r a n

- a. Perlu dilakukan sosialisasi, pelaksanaan dan penegakan hukum atas Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).¹ Sosialisasi,

¹Ketika terjadinya kasus dana reboisasi pada tanggal 12 Desember 1994 maupun selesainya penulisan rancangan awal tesis untuk dikonsultasikan pada pembimbing pada tanggal 10 Nopember 1996, Indonesia belum memiliki Undang-undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Hasil analisis menunjukkan bahwa terjadinya ketidakjelasan dan penyalahgunaan berbagai penerimaan negara bukan pajak, termasuk dana reboisasi, salah satu penyebab utamanya adalah tidak diaturnya penerimaan negara bukan pajak dalam Undang-undang, sebagaimana pengaturan pada penerimaan negara yang bersumber dari pajak. Oleh karena itu, semula pembentukan Undang-undang tersebut merupakan bagian dari saran. Ternyata ketika dalam proses konsultasi, keluarlah Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, (LNRI Tahun 1997 No. 43, TLNRI No. 3687) pada tanggal 23 Mei 1997.

pelaksanaan dan penegakan hukum secara konsisten atas Undang-undang tersebut, akan memberikan kepastian hukum bahwa dana yang bersumber dari penerimaan negara bukan pajak untuk kepentingan lingkungan atau kepentingan khusus lainnya, tidak dapat lagi disalahgunakan dengan mengabaikan asas keabsahan dalam negara hukum Indonesia.

Selanjutnya, dalam rangka membangun sistem perundang-undangan nasional yang menjamin kepastian dan ketertiban hukum, perlu pengaturan hukum bagi penyebutan nama dan ciri yang berbeda antara produk hukum yang substansinya berfungsi pengaturan dengan yang berfungsi penetapan, yaitu sebutan "peraturan" dan/atau "keputusan", dengan ciri adanya Pasal dan ayat dalam diktumnya bagi produk hukum yang berfungsi pengaturan, serta sebutan "surat keputusan" dengan ciri adanya angka dan huruf dalam diktumnya bagi produk hukum yang berfungsi penetapan.

- b. Dalam rangka meningkatkan efektifitas penegakan hukum lingkungan, seharusnya UUPH memuat beberapa hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, sistem perizinan lingkungan, yaitu dengan menempatkan izin lingkungan sebagai induk dari persyaratan-persyaratan tertentu (*antara lain: yang sekarang ini berwujud izin-izin sektoral yang berdampak penting terhadap lingkungan*), dengan dilengkapi peranserta masyarakat melalui prosedur yang jelas dalam pembuatan izin, pengawasan dan penerapan sanksi administrasi. *Kedua*,

pencantuman kriteria substansi bahwa "organisasi lingkungan harus bersifat representatif", disamping kriteria bahwa "organisasi lingkungan harus melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya", untuk bertindak sebagai Penggugat melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara maupun badan Peradilan Umum. Ketiga, Perumusan pengertian sengketa lingkungan secara komprehensif dan konsisten,² sehingga penyelesaian sengketa lingkungan dapat dilakukan melalui penegakan hukum lingkungan keperdataan melalui badan Peradilan Umum maupun penegakan hukum lingkungan administratif melalui badan Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula, mengingat sebagian besar organisasi lingkungan berbentuk yayasan, maka untuk meningkatkan efektifitas peran dan mempertegas identitas organisasi lingkungan, perlu dibentuk Undang-undang tentang Yayasan.

²Penjelasan Pasal 38 ayat (3) UUPH antara lain menyatakan: ...Dengan adanya persyaratan sebagaimana dimaksud di atas, maka secara selektif keberadaan organisasi lingkungan hidup diakui memiliki ius standi untuk mengajukan gugatan atas nama lingkungan hidup ke pengadilan, baik ke peradilan umum ataupun peradilan tata usaha negara, tergantung pada kompetensi peradilan yang bersangkutan dalam memeriksa dan mengadili perkara yang dimaksud. Namun, dalam Pasal 39 UUPH dinyatakan: Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku. Penjelasan menyatakan: cukup jelas. Rumusan penjelasan Pasal 38 ayat (3)UUPH dan Pasal 39 UUPH di atas menunjukkan adanya makna yang kontradiktif. Seharusnya penjelasan Pasal 38 ayat (3) UUPH dituangkan dalam ketentuan tersendiri sifatnya melengkapi Pasal 38 ayat (3) UUPH, sedangkan Pasal 39 UUPH dihapus, karena tidak jelas makna yuridisnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid, S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I s/d Pelita IV), Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- , *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan Dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Universitas Indonesia, September 1993.
- , *Materi Muatan Undang-Undang Indonesia*, Makalah Seminar Pengajar HTN, Juli 1993, FH Ubaya, Surabaya.
- Allot, Antony, *The Limits of Law*, Butterworths, London, 1980.
- Biezeveld, G. A., *Syllabus of Course on Environmental Law Enforcement in the Netherlands*, Kerjasama Indonesia-Belanda, FH Unair., Surabaya, 1995.
- Basah, Syachran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- , *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997.
- Bruggink, J. J. H., *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan dari *Rechts Reflecties*, oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Cohen, Morris L., *Penelitian Ilmu Hukum: Sinopsis*, disunting oleh Ibrahim, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall International Inc., London, 1978.
- Drupsteen, Th. G., *EMA and Further Legislation*, Leyden University, the Netherlands, Makalah Lokakarya, Surabaya, 1994.
- Expert Group on Environmental Law of the WCED, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendation*, Graham and Trotman/ Martinus Nijhoff, London, 1986.

- Faure, M. G. et al., **Kekhawatiran Masa Kini**, terjemahan dari *Zorgen Van Heden*, oleh Tristam P. Moeliono, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Gündling, Lothar, **Trends in Environmental Policy and Law : Public Participation**, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.
- Gore, Alberth, **Bumi Dalam Keseimbangan : Ekologi dan Semangat Manusia**, terjemahan dari *Earth in the Balance : Ecology and Human Spirit*, oleh Hira Jhamtani, Obor, Jakarta, 1994.
- Gani, Abdoel, **Hukum dan Politik : Beberapa Permasalahan**, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , **Hubungan Antara Politik, Hak Asasi Dan Pembangunan Hukum Indonesia**, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII Unair., Nopember 1994, Surabaya.
- Hadjon, Philipus Mandiri et al., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, cet. keempat, 1995.
- , **Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-en Rechtmatig Bestuur)**, Yuridika, FH Unair, Surabaya, 1993.
- , **Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih**, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Airlangga, Oktober 1994, Surabaya.
- , **Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi**, Makalah Seminar Pengajar HTN, Juli, FH Ubaya., Surabaya, 1993.
- , **Operasi Penertiban Aliran Listrik (OPAL) dan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara**, Makalah Pelatihan Hakim PTUN, Surabaya, September 1994.
- , **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia**, Bina Ilmu Surabaya, 1988.
- , **Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (bestuurshandeling)**, FH Unair, Surabaya, 1987.
- , **Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari KTUN: Izin**, Makalah Pelatihan Hakim PTUN, Bandung, 1995.

- , **Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan**, Makalah Seminar Nasional, FH UII, Yogyakarta, 1995.
- , **Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)**, Yuridika, FH Unair, Nopember 1994.
- , **Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**, Makalah, FH Unair, Surabaya, 1994.
- aryono, **Masalah Pembuktian Dalam Peradilan Tata Usaha Negara**, Yuridika, Surabaya, No. 2 Tahun 1990.
- , **Penyempurnaan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum R.I. dan Tata Urutan Perundang-undangan R.I.**, Makalah Seminar Ketatanegaraan, Surabaya, 18 Nopember 1991.
- , **Tantangan Lembaga Peradilan untuk Menegakkan Kekuasaan Kehakiman yang Bebas**, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Lustrum VIII Unair., Nopember 1994, Surabaya.
- ardjasoemantri, Koesnadi, **Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan**, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Gajah Mada, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- , **Menjelang Sepuluh Tahun Undang-undang Lingkungan Hidup**, Pidato Akhir Jabatan Guru Besar Universitas Gajah Mada, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- , **Hukum Tata Lingkungan**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- , **Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Hamzah, A., **Penegakan Hukum Lingkungan**, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- Harman, Benny K., **Peranan Advokasi LSM Mewujudkan Gerakan Lingkungan Hidup di Indonesia**, Makalah Up Grading Tenaga Pengelola Media Komunikasi LSM, WALHI-JARIM, Nopember 1990, Jakarta.
- Hadad, Ismid, **Menampilkan Potret Pembangunan Berwajah Swadaya Masyarakat**, Prisma No. 4, April 1983.

- droharto, **Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- , **Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Buku II: Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Abis, Todung Mulya, **In Search Of Human Rights : Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Boernger, Bernard, **Dialectic of Authority**, dalam Frederick J. Adelman, **Authority**, Martinus Nijhof, The Hague, 1974.
- Woltgens dan Th. G. Drupsteen, **Hukum Perizinan Lingkungan**, disunting oleh Siti Sundari Rangkuti, Kerjasama Indonesia-Belanda, FH Unair., Surabaya, 1992.
- Botulung, Paulus Effendie, **Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- , **Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Manan, Bagir, **Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan**, Ditjen. Kumdang. Dep. Kehak., Jakarta, 1995.
- Nicolai, P., **Beginnelsen Van Behoorlijk Bestuur**, Kluwer Deventer, 1990.
- Rangkuti, Siti Sundari, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.
- , **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia**, Disertasi, Airlangga University Press, Surabaya, 1987.
- , **Hukum Lingkungan Administratif : Izin**, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, FH Unair, Surabaya, Januari 1994.
- , **Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan**, Majalah Andal No. 7, Jakarta, 1990.

- , *Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Airlangga, Mei 1991, Surabaya.
- , *Sarana Hukum Pengendalian Pencemaran Udara*, Pidato Ilmiah Dies Natalis XLI Unair, Surabaya, 1995.
- , *Aspek Hukum Lingkungan Dalam Bisnis*, Makalah Diskusi Nasional, FE Untag, Surabaya, 1994.
- , *Perubahan dan Penyempurnaan UULH*, Makalah Lokakarya, FH Unair, Surabaya, 1994.
- , *Beberapa Problematika Hukum Lingkungan*, Makalah Program Pendidikan Konsultasi Hukum dan Kepengacaraan, Kerjasama FH Unair dengan PT Jatim., Surabaya, 1994.
- , dan Drupsteen, Th.G., *Kasus-kasus Hukum Lingkungan*, Kerjasama Indonesia-Belanda FH Unair., Surabaya, 1993.
- , *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif*, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, FH Unair, Surabaya, Januari 1995.
- uiter, D. W. P., *Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1987.
- . Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971.
- ido, Ali, *Badan Hukum dan Kedudukan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, 1986.
- oemitro, Rochmat, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Disertasi, Eresco, Jakarta, 1976.
- , *Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi*, Laporan Proyek Survey, BPHN, Jakarta, 1978.
- , *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993.
- oekanto, Soerjono, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1993.
- uwoto, *Kekuasaan Dan tanggung Jawab Presiden Indonesia: Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.

- , **Metode Interpretasi Hukum Terhadap Konstitusi**, Yuridika, Surabaya, Agustus 1990.
- leh, Ismail, **Persetujuan DPR Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Set. Neg., Jakarta, Desember 1986.
- eiger, Heinhard, **Trends in Environmental Policy and Law : The Fundamental Right to a Decent Environment**, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.
- lalahi, Daud, **Hukum Lingkungan Internasional**, Makalah Penataran Nasional Hukum Lingkungan, Yogyakarta, 1988.
- , **Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia**, Alumni, Bandung, 1992.
- ntosa, M. Achmad, **Kecakapan dan Kewenangan LSM (Lingkungan) di Forum Pengadilan**, Makalah Lokakarya Penegakan Hukum Lingkungan, Jakarta, 1992.
- , **Perkembangan Hukum Standing Dalam Gugatan Lingkungan**, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, September 1995.
- , **Deskripsi Kontroversi Seputar Dana Reboisasi Bagi Pembangunan Pesawat Terbang**, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 1994.
- , **Penguatan Institusi Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Indonesia**, Makalah Seminar Nasional, FH UII, Yogyakarta, 1995.
- aidi, Zaim, **Secangkir Kopi Max Havelaar: LSM Dan Kebangkitan Masyarakat**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- emartono, R. M. Gatot P., **Hukum Lingkungan Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- etiawan, Bonnie, **Organisasi Non Pemerintah dan Masyarakat Sipil**, Prisma No. 7 Juli 1996.
- en Berge, J. B. J. M et al., **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting oleh Philipus Mandiri Hadjon, Fak. Hukum Unair., Utrecht, 1991.
- ak, P. J. P., **Rechtsvorming in Nederland**, Samson H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.

n Buuren, P. J. J., *Kringen van Belanghebbende : In het bijzonder in procedures tegen de overheid*, Kluwer Deventer, 1978.

n Wijk, H. D. dan Konijnenbelt, W., *Hoofdstukken van Administratief Recht*, vijfde druk, Vuga, s'Gravenhage, 1984.

toelar, Erna, *Identitas dan Kemandirian Ornop*, Makalah Seminar Peranan LSM/LPSM Dalam Pembangunan dan Pengembangan Masyarakat, Jakarta, Oktober 1981.

hyono, Padmo, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984.

amin, H. Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Prapanca, Jakarta, 1971.

ulkarnaen, M. S., *Peranan LSM Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, Makalah Seminar Sistem Hukum Nasional dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan, YLBHI-WALHI-LP3ES, Jakarta, Desember 1989.

ain, Alam Setia, *Hukum Lingkungan: Kaidah-kaidah Pengelolaan Hutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.

Media Masa :

arian Republika, *Diharapkan Untuk Yang Terakhir Kali: Pinjaman Bunga DR ke IPTN Jadi Modal Pemerintah*, 30 Januari 1997.

arian Surya, *IPTN Tidak Usah Kembalikan DR Rp. 400 Miliar*, 30 Januari 1997.

Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan :

ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) Tahun 1926, Staatsblad 1926 No. 226 Sebagaimana Diubah Terakhirkali dengan Staatsblad 1940 No. 14 dan 450.

undang-undang No. 19 Tahun 1964 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 1964 No. 107 TLNRI No. 2699)

undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 1970 No. 74 TLNRI No. 2951)

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang **Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah** (LNRI Tahun 1974 No. 38 TLNRI No. 3037)

Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang **Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup** (LNRI Tahun 1982 No. 12 TLNRI No. 3215)

Undang-undang No. 8 Tahun 1985 tentang **Organisasi Masyarakat** (LNRI Tahun 1985 No. 44 TLNRI No. 3298)

Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang **Mahkamah Agung** (LNRI Tahun 1985 No. 73 TLNRI No. 3316)

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang **Peradilan Tata Usaha Negara** (LNRI Tahun 1986 No. 77 TLNRI No. 3344)

Undang-undang No. 10 Tahun 1990 tentang **Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang** (LNRI Tahun 1990 No. 80 TLNRI No. 3429)

Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang **Pengelolaan Lingkungan Hidup** (LNRI Tahun 1997 No. 68 TLNRI No. 3699)

Algemene Wet Bestuursrecht, an English translation (General Administrative Law Act), Ministry of Justice, Ministry of Home Affairs, Kingdom of the Netherlands, The Hague, May, 1994.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1976 tentang **Penyertaan Modal Negara Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Dalam Bidang Industri Pesawat Terbang** (LNRI Tahun 1976 No. 21)

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 31 Tahun 1989 tentang **Dana Reboisasi**.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 29 Tahun 1990 tentang **Dana Reboisasi**.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 52 Tahun 1990 tentang **Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang**.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 40 Tahun 1993 tentang **Dana Reboisasi**.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 42 Tahun 1994 tentang **Bantuan Pinjaman Kepada Perusahaan (Persero) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara**.

Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 6 Tahun 1989 tentang **Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi**.

Keputusan Menteri Kehutanan No. 435/Kpts-II/1989 tentang **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Bidang Kehutanan**.

Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan No. 421/Kpts-II/1990 dan No. 931/KMK.013/1990 tentang **Ketentuan-ketentuan Penyertaan Modal Pemerintah dan Pinjaman Dari Dana Reboisasi Untuk Pembangunan Hutan Tanaman Industri**.

Keputusan Mahkamah Agung R.I. No. 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 tentang **Juklak. yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peratun. II, tahun 1991**.

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1990 tentang **Pedoman Pelaksanaan Pembinaan Lembaga Swadaya Masyarakat**.

Keputusan Badan Peradilan :

Keputusan Mahkamah Agung R.I. No. 499/K/Sip/1970 tanggal 4 Februari 1970 tentang **Beban Pembuktian**.

Keputusan Mahkamah Agung R.I. No. 294/K/Sip/1971 tanggal 7 Juli 1971 tentang **Sumpah Sebagai Alat Bukti**.

Keputusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 33 /B/1995/PT.TUN.JKT. tanggal 18 Juli 1995 tentang **Kasus Dana Reboisasi**.

Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 088 /G/1994/Piutang /PTUN.Jkt. tanggal 23 Desember 1994 tentang **Kasus Dana Reboisasi**.

Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 053 /G/1995/Ij/PTUN.Jkt. tanggal 30 Oktober 1995 tentang **Kasus Amdal Freeport**.

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 29 TAHUN 1990
TENTANG
DANA REBOISASI**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

menimbang : a. bahwa reboisasi merupakan suatu kegiatan yang menjamin kelestarian hutan sebagai kekayaan nasional, keseimbangan lingkungan dan menjamin kelangsungan upaya penyediaan bahan baku bagi industri pengolahan hasil hutan;
b. bahwa agar sistem pemungutan, penggunaan dan pengawasan Dana Reboisasi dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna serta dalam rangka memperlancar arus perdagangan hasil hutan pada khususnya dan perekonomian pada umumnya dipandang perlu penyempurnaan Keputusan Presiden tentang Dana Reboisasi;

mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3274);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2935) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1975 (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3055);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2945);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3294);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3404);

MEMUTUSKAN :

menetapkan : **KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG
DANA REBOISASI**

Pasal 1

alam Keputusan ini yang dimaksud dengan :

- . Dana Reboisasi adalah dana yang dipungut dari pemegang hak perusahaan hutan, pemegang Hak Pemungutan Hasil Hutan dan pemegang Izin Pemanfaatan Kayu melalui Perusahaan Industri Pengolahan Kayu Hulu dalam rangka reboisasi, pembangunan Hutan Tanaman Industri, dan Rehabilitasi lahan hutan
- . Hutan Tanaman Industri adalah hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silviculture intensif untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri hasil hutan.
- . Kawasan atau areal hutan yang tidak produktif adalah kawasan atau areal hutan yang secara ekonomis tidak produktif antara lain hutan rawang, semak-belukar, tanah kosong, dan padang alang-alang
- . Industri Pengolahan Kayu adalah industri yang mengolah langsung kayu bulat dan/atau bahan kayu serpih.
- . Wajib Pungut dan Wajib Setor Dana Reboisasi adalah Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu.

Pasal 2

- (1) Dana Reboisasi merupakan iuran wajib yang dipungut dan disetor oleh Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu atas Kayu bulat dan/atau bahan baku serpih yang diterimanya
- (2) Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu wajib menghitung dan menyetorkan sendiri Dana Reboisasi yang menjadi kewajibannya
- (3) Dalam hal Dana Reboisasi tidak dapat dipungut dan disetor melalui Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu, pengenaan dan pemungutan diatur lebih lanjut oleh Menteri Kehutanan.

Pasal 3

Pemungutan Dana Reboisasi sama sekali tidak meniadakan kewajiban pemegang Hak Perusahaan Hutan atau areal Hak Perusahaan Hutan yang diusahakannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan seluruh peraturan pelaksanaannya.

Pasal 4

Dana Reboisasi digunakan untuk membiayai kegiatan reboisasi di luar kawasan atau areal Hak Perusahaan Hutan, pembangunan Hutan Tanaman Industri dalam kawasan atau areal hutan yang tidak produktif, dan rehabilitasi lahan pada kawasan atau areal yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Pasal 5

pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri.

Pasal 6

- 1) Setiap Pengusaha Industri Kayu Hulu sebagai Wajib Pungut dan Wajib Setor Dana Reboisasi, wajib mendaftarkan perusahaannya kepada Departemen Kehutanan untuk mendapatkan Nomor Pokok Wajib Pungut dan Wajib Setor iuran Kehutanan (NPWS-HUT)
- 2) Pendaftaran untuk memperoleh NPWS-HUT dilakukan dalam waktu selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah Keputusan ini ditetapkan atau sejak usaha Industri Pengolahan Kayu Hulu mulai beroperasi
- 3) Departemen Kehutanan wajib mengeluarkan NPWS-HUT dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya pendaftaran dari Wajib Pungut dan Wajib Setor Dana Reboisasi
- 4) Wajib Pungut dan Wajib Setor Dana Reboisasi yang belum atau tidak mendaftarkan perusahaannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dikenakan Dana Reboisasi secara jabatan oleh Menteri Kehutanan ditambah sanksi administratif berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari Dana Reboisasi yang masih terhutang.

Pasal 7

- 1) Dana Reboisasi dikenakan dengan tarif sebagai berikut :
 - a. USS. 10 (sepuluh dolar Amerika) untuk setiap meter kubik kayu bulat semua jenis untuk pertukangan, untuk setiap ton kayu Cendana dan Ebony semua sortimen;
 - b. USS 1.5 (satu setengah dolar Amerika) untuk setiap meter kubik bahan baku serpih/partikel, limbah pembalakan dan sortimen khusus lainnya.
- 2) Ketentuan mengenai kayu bulat untuk pertukangan, limbah pembalakan dan sortimen khusus lainnya diatur lebih lanjut oleh Menteri Kehutanan.

Pasal 8

- 1) Dana Reboisasi terhutang pada saat :
 - a. Kayu bulat dan/atau bahan baku serpih diterima oleh Industri Pengolahan Kayu Hulu di Tempat Penimbunan Kayunya;
 - b. Kayu bulat dan kayu lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) akan diperdagangkan atau dipakai sendiri.
- 2) Dana Reboisasi yang terhutang dihitung berdasarkan :
 - a. Jumlah penerimaan kayu bulat dan/atau bahan baku serpih yang diterima dalam satu bulan dikalikan dengan tarif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7;

- b. Jumlah kayu yang akan diperdagangkan dan/atau dipakai sendiri dikalikan dengan tarif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.

Pasal 9

- 1) Dana Reboisasi yang terhutang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a dipungut dan disetor di tempat Industri Pengolahan Kayu Hulu terdaftar dan memperoleh NPWS-HUT
- 2) Dana Reboisasi yang terhutang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b dipungut dan disetor di lokasi kayu yang berada
- 3) Penyetoran Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan untuk untung Rekening Menteri Kehutanan pada Bank Pemerintah/Bendaharawan yang ditunjuk Menteri Kehutanan.

Pasal 10

- 1) Dana Reboisasi yang terhutang :
 - a. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a wajib disetor selambat-lambatnya pada tanggal 20 bulan berikutnya;
 - b. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b wajib disetorkan dalam waktu yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.
- 2) Atas keterlambatan penyetoran Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% (dua persen) per bulan dari jumlah Dana Reboisasi yang terlambat disetor.

Pasal 11

- 1) Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu wajib :
 - a. Melaporkan setiap penerimaan kayu bulat dan/atau bahan baku serpih di Tempat Penimbunan Kayunya kepada Menteri Kehutanan;
 - b. Melakukan pencatatan dalam pembukuan secara teratur, lengkap dan benar atas perolehan, penggunaan dan persediaan kayu bulat/atau bahan baku olahan dengan menyebutkan asal, jumlah dan jenis kayu;
 - c. Menyampaikan laporan bulanan berdasarkan data sebagaimana dimaksud dalam huruf b kepada Menteri Kehutanan, Menteri Perindustrian dan Menteri Keuangan selambat-lambatnya pada akhir bulan berikutnya;
 - d. Menyampaikan Laporan Realisasi Pembayaran dana Reboisasi kepada Menteri Kehutanan dengan tembusan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya pada akhir bulan berikutnya.
- 2) Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikenakan Dana Reboisasi secara jabatan oleh Menteri Kehutanan ditambah dengan sanksi administrasi berupa denda

yang besarnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan setelah memperhatikan pendapat Menteri Perindustrian dan Menteri Keuangan.

Pasal 12

- 1) Setiap kayu bulat dan/atau bahan baku serpih yang diangkat oleh Pengusaha Pemegang Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pemungutan Hasil Hutan, Ijin Pemanfaatan Kayu dan Industri Pengolahan Kayu Hulu wajib dilengkapi dengan Surat Angkutan Kayu Bulat dan/atau Bahan Serpih yang dibuat oleh perusahaan yang bersangkutan
- 2) Setiap kayu olahan yang diangkut dari industri Pengolahan Kayu Hulu wajib dilengkapi dengan Surat Angkutan Kayu Olahan yang dibuat oleh perusahaan yang bersangkutan.

Pasal 13

- 1) Menteri Kehutanan dapat melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap kebenaran pelaksanaan kewajiban Pengusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 12
- 2) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri Kehutanan bekerja sama dengan Menteri Perindustrian dan Menteri Keuangan.

Pasal 14

- 1) Penggunaan Dana Reboisasi dilaksanakan berdasarkan rencana kegiatan yang disusun oleh Menteri Kehutanan yang telah memperoleh persetujuan Presiden yang mekanismenya diatur bersama oleh Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan
- 2) Menteri Kehutanan melaporkan setiap triwulan kepada Presiden mengenai Dana Reboisasi dan penggunaannya.

Pasal 15

Wajib pungut dan Wajib Setor Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 11 yang tidak melaksanakan pembayaran dan atau penyetoran Dana Reboisasi sebagaimana mestinya dikenakan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Pasal 16

Pelaksanaan lebih lanjut Keputusan Presiden ini diatur oleh Menteri Kehutanan, Menteri Perindustrian dan Menteri Keuangan baik bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya.

Pasal 17

Dengan mengecualikan ketentuan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat 2), Dana Reboisasi untuk kurun waktu tanggal 1 Juli 1990 sampai dengan tanggal 30 Juni 1991 dikenakan dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Dana Reboisasi yang terhutang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dengan menerbitkan Surat Perintah Pembayaran

secara berkala berdasarkan laporan penerimaan kayu bulat dan/atau bahan baku serpih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a;

Dalam hal Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu tidak menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c, atau menyampaikan laporan yang tidak benar atau dari hasil penelitian dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Instansi Kehutanan terdapat kekurangan pembayaran Dana Reboisasi, Menteri Kehutanan dapat menerbitkan secara jabatan Surat Perintah Pembayaran atau Surat Perintah Pembayaran Tambahan Dana Reboisasi yang belum atau kurang disetor ditambah sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (2).

Pasal 18

- 1) Pengusaha Industri Pengolahan Kayu Hulu tidak mempunyai kewajiban untuk membayar Dana Reboisasi atas persediaan kayu bulat dan/atau bahan baku serpih yang berada di lokasi industrinya per 30 Juni 1990.
- 2) Dana Reboisasi yang terhutang sebelum tanggal 1 Juli 1990 tetap harus dilunasi oleh Pengusaha Pemegang Hak Pengusahaan Hutan, Pemegang Hak Pemungutan Hasil Hutan dan Pemegang Izin Pemanfaatan Kayu.

Pasal 19

pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 diatur oleh Menteri Kehutanan.

Pasal 20

sejak berlakunya Keputusan Presiden ini, maka Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1989 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 21

Keputusan Presiden ini mulai berlaku sejak tanggal 1 Juli. Setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan Keputusan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 1 Juli 1990

RESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd
MOEHARTO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 1 Juli 1990
MENTERI SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
ttd
MOERDIONO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1990 NOMOR 32

Lampiran II

**INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 6 TAHUN 1989
TENTANG
BUNGA DAN JASA GIRO DANA REBOISASI**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- menimbang : a. bahwa untuk pengelolaan, perencanaan dan pemanfaatan bunga dan jasa giro Dana Reboisasi perlu dilakukan secara terarah untuk mendukung pelaksanaan kegiatan reboisasi;
- b. bahwa berhubungan dengan hal tersebut di atas, dipandang perlu untuk mengeluarkan Instruksi Presiden untuk petunjuk pelaksanaannya;
- mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang 1945;
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823);
3. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1989 tentang Dana Reboisasi;

MENGINSTRUKSIKAN

- kepada : MENTERI KEHUTANAN
- untuk :
- PERTAMA : Mengelola seluruh Bunga dan Jasa Giro yang telah diperoleh dari Dana Jaminan Reboisasi dan Permudaan Hutan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1989 yang sampai dengan tanggal 31 Maret 1989 sebesar Rp. 225.156.470.919,56 (dua ratus dua puluh lima milyar seratus lima puluh enam juta empat ratus tujuh puluh sembilan ratus sembilan belas rupiah lima puluh enam sen). Ataupun yang akan diperoleh dari Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1989.
- KEDUA : Menyusun rencana pemanfaatan secara berkala atas seluruh Bunga dan Jasa Giro sebagaimana dalam diktum PERTAMA, dan mengajukan secara tertulis kepada Presiden untuk memperoleh persetujuan.
- KETIGA : Melaksanakan pemanfaatan bunga dan jasa Giro tersebut sesuai dengan rencana yang telah disetujui Presiden.

TEMPAT : Melaporkan secara lengkap dan berkala pelaksanaan pengelolaan Bunga dan Jasa Giro kepada Presiden.

Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1989

dieluarkan di Jakarta
pada tanggal 1 Juli 1989

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

cd.

O E H A R T O

Lampiran III

**KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 42 TAHUN 1994
TENTANG**

**BANTUAN PINJAMAN KEPADA PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO)
PT. INDUSTRI PESAWAT TERBANG NUSANTARA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- menimbang : a. bahwa untuk membantu kelancaran penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250, dipandang perlu memberikan bantuan pinjaman kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara berupa dana yang diambil dari hasil bunga/jasa giro Dana Reboisasi yang dikelola oleh Departemen Kehutanan ;
- b. bahwa pelaksanaan pemberian bantuan pinjaman tersebut perlu ditetapkan dengan Keputusan Presiden;
- mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang 1945;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1976 tentang penyertaan modal Negara Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (PERSERO) Dalam Bidang Industri Pesawat Terbang (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 21);
3. Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1990 tentang Dana Reboisasi sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1993;

MEMUTUSKAN :

menetapkan : **KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG BANTUAN PINJAMAN KEPADA PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO) PT.INDUSTRI PESAWAT TERBANG NUSANTARA.**

Pasal 1

Pemerintah memberikan bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Nusantara, sebesar Rp. 400.000.000.000,- (empat ratus milyar rupiah), untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250.

Pasal 2

Pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, diambil dari hasil bunga/jasa giro Dana Reboisasi, yang dikelola oleh Menteri Kehutanan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 29 tahun 1990 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir

engan Keputusan Presiden Nomor 40 tahun 1993, dan Instruksi Presiden Nomor 6 tahun 1989 tentang Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi.

Pasal 3

elaksanaan pemberian bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 dilakukan oleh Menteri Kehutanan dengan cara memindahkan dana dari rekening Menteri Kehutanan ke rekening Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara.

Pasal 4

- 1) Pengembalian bantuan pinjaman oleh Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara kepada pemerintah dilakukan dalam bentuk pembayaran royalti, yang besarnya 5% (lima perseratus) dari hasil penjualan setiap pesawat N-250.
- 2) Pengembalian bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlangsung hingga lunasnya bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam pasal 1.

Pasal 5

elaksanaan lebih lanjut Keputusan Presiden ini, termasuk tata cara perhitungan pengembalian hingga lunasnya bantuan pinjaman, diatur Menteri Kehutanan dan Direktur Utama Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara.

Pasal 6

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 2 Juni 1994

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ctd

SOEHARTO

Salinan sesuai aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Kepala Biro Hukum dan Perundang-undangan

u.b.

Kepala Bagian Penelitian Perundang-undangan I
Lamboek V. Nahattands, S.H.

Lampiran IV

**PERJANJIAN BANTUAN PINJAMAN BUNGA DAN JASA GIRO
DANA REBOISASI ANTARA DEPARTEMEN KEHUTANAN DENGAN
PT. PERSERO INDUSTRI PESAWAT TERBANG NUSANTARA**

Nomor : 928/Menhut-II/Rhs/94

Pada hari ini Rabu tanggal delapan bulan Juni tahun seribu sembilan ratus sembilan puluh empat, yang bertanda tangan di bawah ini :

JAMALUDIN SURYOHADIKUSUMO

Menteri Kehutanan RI yang dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia yang selanjutnya disebut sebagai PIHAK PERTAMA

J HABIBIE

Direktur Utama PT (PERSERO) Industri Pesawat Terbang Nusantara dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama PT. (PERSERO) Industri Pesawat Terbang Nusantara yang berkedudukan di Jln. Rajajajaran 154 Bandung berdasarkan Akta Notaris R. Soekarsono, SH Nomor 15 tanggal 28 April 1976 yang telah disahkan oleh Menteri Kehakiman RI dengan Keputusan Nomor YA 5/104/10 tanggal 29 Pebruari 1980 yang kemudian terakhir diubah dengan Akte Notaris R. Soekarsono, SH. Nomor 15 tanggal 18 April 1986 dan disahkan oleh Menteri Kehakiman dengan Keputusan Nomor C2-518.H.T. 01-04. Th 86 tanggal 10 Mei 1986 yang untuk selanjutnya disebut sebagai PIHAK KEDUA

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994 tanggal 2 Juni 1994 tentang Bantuan Pinjaman kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara. Kedua belah pihak sepakat untuk mengadakan Perjanjian Bantuan Pinjaman yang berasal dari Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi yang dikelola oleh Departemen Kehutanan dalam rangka membantu penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250 oleh PT (PERSERO) Industri Pesawat Terbang Nusantara dengan ketentuan sebagai berikut :

Dasal 1

alam perjanjian ini yang dimaksud dengan :

- 1. Kurs tengah Bank Indonesia adalah nilai tukar rupiah terhadap Dollar Amerika Serikat yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- 2. Royalty adalah imbalan jasa yang diberikan oleh PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara kepada pemerintah sehubungan dengan penjualan produksi pesawat terbang N-250

Dasal 2

Pihak PERTAMA memberikan bantuan pinjaman tanpa bunga berupa uang sejumlah Rp. 400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) yang berasal dari Bunga dan Jasa Giro Dana Reboisasi

ng dikelola oleh Departemen Kehutanan kepada PIHAK KEDUA, dan pihak KEDUA menerima bantuan pinjaman yang dimaksud dari pihak PERTAMA.

asal 3

- 1) Besarnya bantuan pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diperhitungkan dalam nilai ekuivalen dollar Amerika Serikat dengan menggunakan kurs tengah Bank Indonesia yang berlaku pada tanggal pemindahbukuan.
- 2) Penyaluran bantuan pinjaman disesuaikan dengan jadwal kebutuhan pembiayaan program pembuatan prototipe pesawat N-250 yang dilaksanakan oleh PT (PERSERO) Industri Pesawat Terbang Nusantara.

asal 4

Penyaluran bantuan Pinjaman dari PIHAK PERTAMA kepada PIHAK KEDUA dilakukan dalam bentuk rupiah dengan cara pemindahbukuan/transfer dari rekening Menteri Kehutanan karena pinjaman Bunga Dana Reboisasi atas nama PT IPTN nomor 094010-4734 pada Bank Bumi Daya Cabang Jakarta Imam Bonjol ke rekening PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara Nomor 107010-5000 pada Bank Bumi Daya Cabang Bandung IPTN.

asal 5

Penyaluran Bantuan Pinjaman dari PIHAK PERTAMA Kepada PIHAK KEDUA diatur sebagai berikut :

- 1) Penyaluran bulan April dan Mei 1994 sejumlah Rp.95.920.000.000,00 (sembilan puluh lima milyar sembilan ratus dua puluh juta rupiah).
- 2) Penyaluran bulan Juni 1994 sejumlah Rp.43.020.000.000,00 (empat puluh tiga milyar sepuluh juta rupiah).
- 3) Penyaluran bulan Juni 1994 sejumlah Rp.45.320.000.000,00 (empat puluh lima milyar tiga ratus dua puluh juta rupiah).
- 4) Penyaluran bulan Agustus 1994 sejumlah Rp.48.140.000.000,00 (empat puluh delapan milyar seratus empat puluh juta rupiah).
- 5) Penyaluran bulan September 1994 sejumlah Rp.50.580.000.000,00 (lima puluh milyar lima ratus delapan puluh juta rupiah).
- 6) Penyaluran bulan Oktober 1994 sejumlah Rp.41.210.000.000,00 (empat puluh satu milyar dua ratus sepuluh juta rupiah).
- 7) Penyaluran bulan Nopember 1994 sejumlah Rp.36.670.000.000,00 (tiga puluh enam milyar enam ratus tujuh puluh juta rupiah).
- 8) Penyaluran bulan Desember 1994 sejumlah Rp.36.670.000.000,00 (tiga puluh enam milyar enam ratus tujuh puluh juta rupiah).

Sehingga jumlah keseluruhan bantuan pinjaman ayat 1 sampai 8 tersebut diatas adalah sejumlah Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah).

Pasal 6

penyaluran bantuan pinjaman untuk bulan April dan Mei 1994 sejumlah Rp.95.920.000.000,00 (sembilan puluh lima milyar sembilan ratus dua puluh juta rupiah) pada tanggal 30 Mei 1994 merupakan bagian dari jumlah keseluruhan bantuan pinjaman yang dimaksud dalam Perjanjian ini.

Pasal 7

Pengembalian bantuan Pinjaman Bunga dan Jasa Giro Dana Boisiasi yang dimaksud dalam perjanjian ini dilakukan sesuai dengan nilai ekwivalen mata uang Dollar Amerika Serikat sebagaimana tersebut pada Pasal 3 ayat 1 dengan ketentuan sebagai berikut :

- 1) Pengembalian bantuan pinjaman diperoleh dari perhitungan royalty sebesar 5% dari hasil penjualan tiap pesawat N-250.
- 2) Pengembalian bantuan pinjaman berakhir setelah jumlah perhitungan royalty sebagaimana tersebut pada ayat 1 telah mencapai jumlah yang sama dengan total nilai ekwivalen dalam Dollar Amerika Serikat yang telah dipinjam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Perjanjian ini.
- 3) Pengembalian bantuan pinjaman dilakukan dengan cara pemindahbukuan/transfer oleh PIHAK KEDUA ke rekening PIHAK PERTAMA seperti tersebut Pasal 4 Perjanjian ini.
- 4) PIHAK KEDUA berkewajiban untuk memberitahukan secara tertulis kepada PIHAK PERTAMA dengan dilampiri copy bukti pemindahbukuan setiap kali melakukan pengembalian bantuan Pinjaman tersebut. Biaya pemindahbukuan tersebut menjadi beban PIHAK KEDUA.

Pasal 8

Perjanjian ini berlaku sejak tanggal ditandatangani sampai dengan lunasnya pengembalian bantuan pinjaman tersebut.

Demikian perjanjian ini dibuat dengan sebenarnya di Jakarta, dalam rangkap dua, bermaterai cukup yang masing-masing rangkap mempunyai kekuatan hukum yang sama. Domisili yang dipilih adalah di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

PIHAK KEDUA

PIHAK PERTAMA

ttd
J HABIBIE

ttd
DJAMALUDIN SURYOHADIKUSUMO

Mengetahui/Menyetujui :

ttd
RILO PAMBUDI
Komisaris Utama PT IPTN

ttd
HARTONO WIRYODIPRODJO
Komisaris PT IPTN

[Handwritten signature]
1992