

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN
KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

FERIARDI

No. Mahasiswa : 13410077

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN
KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



FERIARDI

No. Mahasiswa : 13410077

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN
KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada tanggal 9 Februari 2018



Yogyakarta, 30 Desember 2017
Dosen Pembimbing,

(SF. Marbun, Dr., SH., M.Hum.)

NIK. 804100101

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN
KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir /
Pendadaran

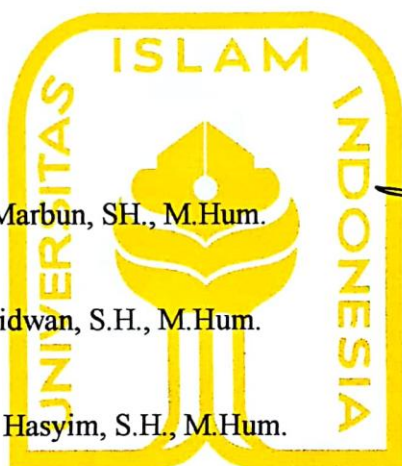
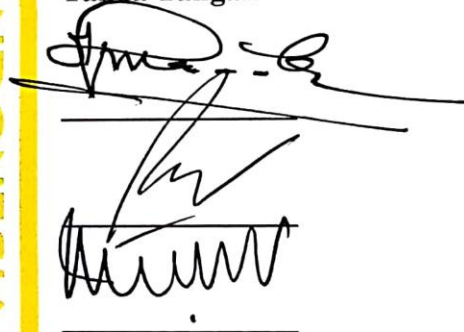
Pada Tanggal 9 Februari 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 14 Februari 2018

Tim Penguji

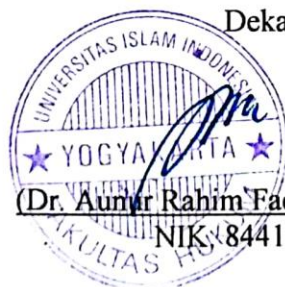
1. **Ketua** : Dr. SF. Marbun, SH., M.Hum.
2. **Anggota** : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum.
3. **Anggota** : H. Moh. Hasyim, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum
Dekan



(Dr. Aunir Rahim Faqih, S.H., M.Hum)
NIK 844100101

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN
KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertandatangan dibawah ini, saya:

Nama : **FERIARDI**

No. Mahasiswa : **13410077**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta,
Pada tanggal 3 Januari 2018
Yang membuat pernyataan



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Feriardi
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 23 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : O
7. Alamat Asal : Sumber Lor RT 01 RW 28, Kalitirto, Berbah, Sleman DIY
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Aryanto
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Sudarmi
Pekerjaan Ibu : PNS
 - c. Alamat Orang Tua : Sumber Lor RT 01 RW 28, Kalitirto, Berbah, Sleman DIY
9. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK
 - b. SD : SD Negeri Sumber 1
 - c. SMP : SMP Negeri 1 Kalasan
 - d. SMA : SMA Negeri 1 Depok
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobby : Berenang

Yogyakarta, 3 Januari 2018

Yang Bersangkutan,

FERIARDI

NIM : 1341007

MOTTO

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan” QS. Al-Insyirah: 5

*“Sebaik-baik manusia ialah orang yang banyak bermanfaatnya (kebaikannya)
kepada manusia lainnya”* HR. Qadla'iedari Jabir

“Pertahanan terbaik adalah menyerang” Dony Hendro Cahyono

“Karna hidup adalah untuk mentertawakan diri sendiri” Feriardi

*“Tidak peduli sampai kapan kita melakukan eksperimen dan penelitian, karena
tidak ada obat yang bisa menyembuhkan orang bodoh”* Chapter 145 Once Piece

“Keadilan dapat ditegakkan dalam berbagai cara tergantung situasi dan kondisi”
Aokiji One Piece

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini

❖ *Untuk kedua orangtuaku*

❖ *Untuk Para aktivis lingkungan*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirabbil'amin, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir atau Skripsi ini dengan baik guna memenuhi syarat kelulusan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada junjungan besar kita, manusia teladan sepanjang jaman, Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa manusia dari jaman kebodohan menuju jaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini tidak lepas dari doa, motivasi, dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT yang berkat rahmat dan ridho-Nyalah sehingga tugas akhir ini dapat penulis selesaikan;
2. Dr. SF Marbun, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing yang telah memberikan pemahaman, pengarahan, pengetahuan yang luas, membimbing penulis dengan penuh keikhlasan;
3. Kedua orang tua penulis Bapak (Aryanto) dan Ibu (Sudarmi) yang menjadi alasan penulis untuk bersemangat dalam menyelesaikan studi, selalu mendoakan, memberikan motivasi, dukungan, semangat, dan doa yang tiada hentinya dan sangat berpengaruh terhadap diri penulis selama menyelesaikan tugas akhir ini;

4. Keluarga, kakak perempuan Emma Fitri Aryani yang selalu menghina penulis karena lama menyelesaikan skripsi akan tetapi dengan hinaan tersebut penulis menjadi termotivasi untuk segera menyelesaikan tugas akhir tersebut, dan selamat atas kelahiran anaknya yang pertama Kyara akhirnya penulis resmi menjadi om. Saudara laki-laki penulis Ferianta yang selalu bersama-sama mentertawakan kegagalan, kejahiliyahan masa lalu dan masa sekarang;
5. Saudara-saudari yang baperan Puspa (jhnmm), Juli (pkk), Wahida (klm), Intan (pantai), Dicky Yoy (ohhh siiisin 2x), Armen (btx), dan Intan (penyu). Kalian adalah orang-orang yang penuh dengan kejutan;
6. Saya ucapkan terimakasih banyak kepada Tejok, Zaki, Aceng, Rizky, Misbah, Gilang, Jeumpa, Gagah, Ibnu, Ajik selaku anak-anak kontrakan dan anak-anak *studi club* yang sudah memberikan warna HITAM PEKAT pada kehidupan penulis;
7. Teman-teman dari KAHAM yang selalu menginspirasi Mas Amjad, Mas Alfy, Mas Yoga, Mas Dzaki, Fariz pace, Ifa, Umam, Angge, Erwin, Pipit, Riyanto, Nana, Kholis, Faris Kendal, Rifai, Imam Lulung, Fika, Mega, Bintang, Bulan, Aji;
8. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam FH UII khususnya pengurus HMI periode 2015-2016, yang banyak memberikan ilmu, motivasi, dan mengajarkan arti perjuangan dan kesederhanaan. Yang lebih khusus lagi saudaraku Wisnu andhikatama, terimakasih.

9. Kepada LBH-Yogyakarta yang sudah memberikan ilmu, pengalaman, serta keberanian untuk menyuarakan keadilan. Terkhusus untuk orang-orang di dalamnya Satrio, Lutfi, Nafi, Meila, Gandar, Julian, Tya, Epri, Isti, Budi, Mas Ikhwan Mba Tutik, Mas Yogi, Mba Nasa, Mas Adi, Mas Ikin, Bang Edo, dan Bang Didin.
10. Persatuan Rakyat Penyelamat Karst Gombang (Perpag) yang sudah memberikan ilmu serta pasuduluran yang khas ala Kebumen. Perjuangan belum berakhir untuk menyelamatkan lingkungan dari ancaman para pemodal.
11. Semua pihak yang berkontribusi dalam penulisan tugas akhir yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 3 Januari 2018

FERIARDI
NIM 13410077

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan Tugas Akhir.....	ii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir.....	iii
Surat Pernyataan Orisinalitas.....	iv
Curriculum Vitae.....	v
Motto.....	vi
Halaman Persembahan.....	vii
Kata Pengantar.....	viii
Daftar Isi.....	xi
Abstraksi.....	xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Tinjauan Pustaka.....	9
E. Metode Penelitian.....	16
F. Kerangka Skripsi.....	19

BAB II TINJAUAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Negara Hukum.....	20
1. Konsep Negara Hukum.....	20
a. Sejarah dan Perkembangan Negara Hukum.....	22
b. Unsur-unsur Negara hukum.....	25

2.	Bentuk Negara Hukum Modern.....	28
a.	<i>Political State</i>	29
b.	<i>Legal State</i>	29
c.	<i>Welfare State</i>	30
3.	Negara Hukum Indonesia.....	32
B.	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)	
1.	Sejarah dan Istilah AUPB.....	34
2.	Kedudukan AUPB dalam Tata Hukum Indonesia.....	39
3.	Fungsi AUPB.....	43
4.	Macam-Macam AUPB.....	53
C.	Prinsip Pemerintahan dalam Islam	
1.	Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah.....	67
2.	Prinsip Keadilan.....	71
3.	Prinsip Musyawarah.....	72
4.	Prinsip Kesejahteraan.....	74

**BAB III PENERAPAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER
DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG
PENETAPAN KAWASAN BENTANG ALAM KARST**

A.	Tinjauan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.....	77
----	---	----

B. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Pertentangan Asas dengan Peraturan Menteri.....	87
a. Asas Kepentingan Umum.....	88
b. Asas Kemanfaatan.....	91
c. Asas Kecermatan.....	94
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	97
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	100
LAMPIRAN.....	106

ABSTRAK

Skripsi ini membahas mengenai apakah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) memuat Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif serta dengan metode studi kepustakaan. Pendekatan dalam penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan konsep (Conceptual Approach). Penelitian ini menyimpulkan bahwa Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst tidak memuat Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sehingga tidak memberikan kesejahteraan kepada masyarakat yang tinggal di atas Kawasan Karst Gombang, Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah.

Kata Kunci:

Penerapan, Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK), Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Karst adalah bentang alam yang terbentuk akibat pelarutan air pada batu gamping dan/atau dolomit.¹ Dalam disiplin ilmu geologi para ahli menganalogikan kawasan karst itu dengan sebuah spons raksasa,² fungsi dari karst itu sendiri adalah menyerap air hujan dan menyimpan air didalam sebuah pegunungan karst lalu mengalirkan air secara perlahan turun melalui lubang-lubang atau sela-sela pegunungan gamping yang biasa disebut dengan ponor.³ Maka dari itu sebuah kawasan karst yang masih alami dan fungsinya masih normal memiliki mata air permanen dan mata air itu tidak akan habis jika pegunungan karst masih ada dan berfungsi sebagai pengatur alami tata air.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya menyebutkan bahwa wilayah geologi Gunung Sewu dan Gombong sebagai kawasan eko-karst dan wajib dilindungi⁴:

¹ Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2012 Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

² “Dari sudut sustainabilitas ekologi-lingkungan tampak kelemahan pokok hasil amdal yang mengabaikan fungsi karst Gombong Selatan sebagai ‘waduk alam’ yang amat penting karena mampu menyimpan air di Jawa Tengah selatan yang dikenal kering. Kawasan karst bagai busa yang menampung dan menyimpan air hujan untuk dialirkan dalam danau, air bawah kawasan karst, dan sungai sepanjang tahun.” Emil Salim dalam tulisannya di Kompas dengan judul *Menyelamatkan Karst Gombong*, tanggal 5 Juni 2003. Dikutip dari Kertas Posisi: *Menjaga Karst Gombong, Menyelamatkan Manusia*, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI)

³ <http://caves.or.id/arsip/glossary/ponor>

⁴ Lihat pidato sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam *Pencanangan Wilayah Geologi Gunung Sewu dan Gombong sebagai kawasan eko-karst*, Wonosari tanggal 6 Desember 2004

“Keindahan alam keagungan karst dengan gua-gua alami serta sungai-sungai yang mengalir didalamnya menjadi kawasan yang mengagumkan sebagai objek kunjungan wisata dan pecinta alam. Sungguh kawasan karst bukanlah kawasan yang tidak berguna dan sia-sia, sudah sepantasnya sebagai kawasan karst yang kita miliki kita kembangkan sebagai kawasan konservasi”

Konservasi yang dimaksud ialah pengelolaan untuk menjamin pemanfaatan karst secara bijaksana serta kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya.⁵

Berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst (Permen ESDM ESDM 17/2012 tentang Penetapan KBAK), Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) adalah sebuah kawasan karst yang menunjukkan bentuk eksokarst dan endokarst tertentu. KBAK merupakan kawasan lindung geologi sebagai bagian dari kawasan lindung nasional.⁶ Dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.⁷ Maka dari itu seseorang dilarang merusak kawasan bentang alam karst karena termasuk dalam kawasan lindung nasional.

Pada tahun 2014 diterbitkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3873 K/40/MEM tentang Perubahan atas Keputusan Menteri

⁵ <http://caves.or.id/arsip/glossary/konservasi> diakses pada 17 Oktober 2017

⁶ Lihat Pasal 3 dalam Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

⁷ Lihat Pasal 1 Ayat 9 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3043 K/40/MEM tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombang (Kepmen ESDM 3873 Tahun 2014), warga yang tinggal di daerah kawasan karst Gombang membentuk sebuah organisasi pemerhati lingkungan yang bernama Persatuan Rakyat Penyelamat Karst Gombang (Perpag).⁸ Organisasi ini mempunyai anggota yang tersebar ditiga kecamatan yaitu Kecamatan Buayan, Kecamatan Rowokele, dan Kecamatan Ayah. Organisasi ini didirikan dengan tujuan untuk melestarikan kawasan karst yang terancam rusak karena berdirinya pabrik semen Gombang di wilayah karst Gombang.

Terbitnya Keputusan Menteri Nomor 3873 Tahun 2014 tersebut mengancam ruang hidup masyarakat serta menyalahi pernyataan presiden ke enam bahwa wilayah tersebut adalah kawasan eko-karst yang sewajibnya dilindungi. Pasalnya, masyarakat dalam menjalani kehidupan sehari-hari seperti mandi, memasak, dan berbagai kegiatan rumah tangga lainnya menggunakan air yang berasal dari pegunungan karst, bahkan mayoritas penduduk berprofesi sebagai petani, maka dari itu kebutuhan air adalah hal yang vital sebagai unsur untuk mengairi ladang pertanian.

Ada dua Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) yang mengatur tentang Penetapan KBAK. *Pertama*, peraturan yang masih berbentuk keputusan yaitu Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM/2000 tentang Pedoman Pengelolaan

⁸<http://masyarakatkarst.blogspot.co.id/2015/09/organisasi-penyelamat-karst-gombang.html> diakses 17 Oktober 2017

Kawasan Karst yang melahirkan tiga keputusan tentang penetapan kawasan karst, yaitu Kepmen ESDM Nomor 961 K/40/MEM/2003 tentang Penetapan Kawasan Karst Gombang Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah, Kepmen ESDM Nomor 1659 K/40/MEM/2004 tentang Penetapan Kawasan Karst dan Pacitan Timur, Kepmen ESDM Nomor 0398 K/40/MEM/2005 tentang Penetapan Kawasan Karst Sukolilo. *Kedua*, Permen ESDM 17/2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst yang sekaligus mencabut Kepmen Nomor 961 Tahun 2003 dan Kepmen yang dilahirkan oleh Kepmen tersebut. Terbitnya Permen ESDM 17/2012 ini melahirkan tiga keputusan serupa dengan penetapan luasan KBAK yang berbeda.

Tidak lama setelah ditetapkannya Permen ESDM Nomor 17/2012 pada 20 Juni 2012 kemudian keluar ijin dari Kepala Kantor Pelayanan Ijin Terpadu dan Penanaman Modal Nomor 503/16/KEP/2012 tertanggal 19 November 2012 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Batu Gamping sebesar 271 hektar di Kecamatan Buayan.⁹ Organisasi masyarakat pemerhati lingkungan yang tinggal di atas kawasan karst ingin mengusulkan perubahan luasan KBAK Gombang Selatan yang sudah diterbitkan oleh Kementerian ESDM tahun 2014 karena dilapangan tidak ada perubahan secara signifikan dalam luasan KBAK.¹⁰

Dalam lampiran Keputusan Menteri Nomor 3873 Tahun 2014 berisi luasan KBAK sebesar 40,89 Km² yang tadinya dalam Keputusan Menteri

⁹ Lihat *Tinjauan Ancaman Kelangsungan dan Daya Dukung Ekosistem Esensial Karst Gombang oleh Rencana Pendirian Pabrik Semen*, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI) hlm.18

¹⁰ *Ibid*

961.K/40/MEM Tahun 2003 sebesar 48,94 Km², berkurangnya luasan KBAK sebesar 8,05 Km² berdampak besar terhadap kehidupan masyarakat. Setelah diselidiki luasan sebesar 8,05 Km² tersebut masuk dalam area Ijin Usaha Pertambangan (IUP) padahal area tersebut memiliki keterhubungan dengan gua-gua yang merupakan sumuran vertikal (*shaft*) terbesar yang ada di pegunungan karst Gombong seperti gua pucung, gua candi, dan gua-gua itu terhubung dengan sungai bawah tanah.¹¹

Berbeda dengan peraturan yang lama -Kepmen ESDM 1456/2000-, Peraturan yang baru -Permen ESDM 17/2012- tidak memuat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam konteks partisipasi masyarakat. Hal itu dapat kita temukan pada Bagian Ketiga Pasal 10 aturan tersebut yang pada intinya proses Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst hanya dapat diusulkan oleh tiga pihak yaitu Bupati/Walikota, Gubernur, dan Kepala Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Sedangkan dalam aturan yang lama membolehkan adanya unsur masyarakat terlibat¹² -dalam hal ini Organisasi Profesi atau pihak lain yang bergerak di bidang karst-.

Disisi lain, Perpag sudah berkali-kali mendatangi Kantor Bupati dan Kantor Gubernur, serta ke Kementerian ESDM untuk menyampaikan aspirasi tentang keresahan masyarakat terkait dengan hak mereka melanjutkan kehidupan secara layak dan sejahtera dengan menggunakan air yang berasal dari pegunungan karst. Kedatangan Perpag memang disambut baik oleh ketiga

¹¹ *Ibid*, hlm. 21

¹² Lihat Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM/2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

instansi tersebut tetapi selalu tidak ada tindak lanjut dalam menanggapi permasalahan tersebut. Disinilah peran masyarakat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan dipangkas dengan terbitnya peraturan tersebut.

Perpag berharap pemerintah dalam hal ini Kementerian ESDM untuk mengembalikan luasan KBAK seperti semula, yaitu sebesar 48,94 Km².¹³ Realisasi dari desakan masyarakat ini terganjal oleh peraturan yang tidak partisipatif, pemerintah memotong akses bagi masyarakat untuk mengusulkan perubahan luasan KBAK seperti yang termaktub dalam Permen ESDM Nomor 17/2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst bahwa pengusulan hanya boleh dilakukan oleh Bupati, Gubernur, dan Kementerian ESDM dalam hal ini Kepala Badan Geologi.

Pada Pasal 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik meliputi:

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan

¹³<http://kebumennews.com/perpag-harga-mati-pengembalian-kbak-gombang-selatan-1/>
diakses 17 Oktober 2017

h. Pelayanan yang baik

Terdapat pertentangan antara Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan KBAK dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yaitu asas kemanfaatan dan asas kepentingan umum. Ketidakhadiran asas tersebut dalam Permen ESDM ini menyebabkan masyarakat atau organisasi profesi pihak lain yang bergerak dibidang karst maupun lingkungan hidup dirugikan karena lingkungan hidup terkhusus karst bukanlah milik perorangan melainkan milik masyarakat dan pihak-pihak lain yang juga memiliki hak atas karst beserta manfaatnya.

Ketidaksesuaian antara Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dengan peraturan yang diterbitkan Kementerian ESDM ini membuat Penulis tertarik untuk meneliti **“Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka muncul rumusan masalah, yaitu apakah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst memuat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah tersebut dibagi menjadi dua kelompok yaitu tujuan subjektif dan tujuan objektif, sebagai berikut:

1. Tujuan Subjektif

- a. Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis terutama mengenai teori-teori yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- b. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh data tentang objek yang diteliti sekaligus guna memenuhi persyaratan dalam menempuh mata kuliah Penulisan Tugas Akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- c. Penelitian ini bertujuan untuk menyusun Penulisan Tugas Akhir yang lebih baik dengan berpikir secara ilmiah dan logis sehingga penelitian ini dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum.

2. Tujuan Objektif

Untuk mengetahui Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.

D. Tinjauan Pustaka

Secara umum penelitian ini menggunakan teori tentang konsepsi Negara hukum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai pisau analisis dalam menyelesaikan permasalahan.

1. Negara Hukum

Politica buku karangan Aristoteles menjelaskan bahwa negara adalah persekutuan dari warga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Negara yang dimaksud oleh Aristoteles ialah negara yang berdasarkan pada hukum dimana hukum itu ada untuk menjamin keadilan pada warga negaranya.¹⁴ Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk mengimplementasikan konsep negara, bahwa negara didirikan untuk melindungi kemerdekaan individu dan juga tugas negara hukum adalah untuk menciptakan keteraturan.

Ada beberapa istilah untuk menyebutkan negara hukum, seperti *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Immanuel Kant, Julius Stahl yang berasal dari daratan Eropa ada istilah *the rule of law* yang diperkenalkan oleh A.V Dicey. Pada dasarnya *rechtsstaat* dan *the rule of law* memiliki tujuan yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Walaupun dengan tujuan yang sama keduanya tetap berjalan dengan sistem hukumnya masing-masing. *rechtsstaat* berjalan dalam sistem hukum *civil law* dan *the rule of law* berjalan dengan sistem hukum *common law*.

¹⁴ Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Cetakan Ketujuh, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 41

Indonesia yang menganut sistem hukum *civil law* mempunyai ciri-ciri sebagai berikut¹⁵:

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat
- b. Adanya pembagian kekuasaan
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat

Lebih umum menurut F.J Stahl, konsep negara hukum formal memiliki empat unsur-unsur penting utamanya, yaitu¹⁶:

- a. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- b. Pembagian Kekuasaan
- c. Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Jika negara adalah persekutuan dari warga negaranya maka beda lagi dengan pemerintah yang mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, begitu juga dengan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu Negara. Seiring dengan perkembangannya, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah Perang Dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*).¹⁷ Konsep negara kesejahteraan ini

¹⁵ Ni'matul huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Edisi Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 93

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan Kedua, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 125

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi revisi kedua belas, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 14

berawal dari kegagalan konsep negara penjaga malam (*legal state/nachtwachtersstaat*). Gagasan negara kesejahteraan menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya.

Dikemudian hari fungsi pemerintahan juga ikut berkembang. Dalam perkembangan inilah muncul kajian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu suatu pegangan bagi para pejabat administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya dimana tidak hanya untuk membuat dan mempertahankan hukum tetapi juga berfungsi sebagai pelayan bagi masyarakat.

2. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang bernama komisi de Monchy dan bertugas memikirkan serta meneliti beberapa alternatif tentang *Verhooftge Rechtbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komisi de Monchy melaporkan hasil penelitiannya tentang *Verhooftge Rechtbescherming* dalam bentuk "*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" atau Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).¹⁸

Pada mulanya laporan yang dibuat oleh komisi de Monchy ini menimbulkan kekhawatiran bagi pejabat administrasi atau pegawai

¹⁸ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 74, dalam SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 57

pemerintahan di *Nederland* karena bisa jadi asas-asas tersebut dijadikan oleh hakim administrasi sebagai tolak ukur untuk menguji tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh mereka. Namun kekhawatiran tersebut sudah kehilangan relevansinya karena pejabat pemerintahan dapat menggunakan *freies Ermessen* atau *discretionare*, yaitu kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak dan muncul secara tiba-tiba, dimana hukum tidak mengaturnya.¹⁹

AUPB adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan aturan hukum, AUPB ini juga dapat dipahami sebagai asas yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran, peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang.²⁰

Pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dikarenakan banyak ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya. Pasalnya substansi AUPB ini berasal dari nilai-nilai etik kehidupan masyarakat Indonesia yang sudah dipraktekkan sejak lama oleh nenek moyang

¹⁹ SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 371

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 234

bangsa Indonesia sebelum kemerdekaan.²¹ Di Indonesia nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dikristalisasikan kedalam dasar falsafah negara kita yang dinamakan Pancasila yang sekaligus juga merupakan sumber dari segala sumber tertip hukum yang ada di Indonesia.

Menurut Philipus M. Hadjon, asas-asas umum pemerintahan yang baik harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti.²²

Crince Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan Belanda. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dikemukakan oleh Crice Le Roy tersebut meliputi²³:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas keseimbangan;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- d. Asas bertindak cermat;
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan;
- f. Asas larangan mencampuradukan kewenangan;
- g. Asas permainan yang layak;
- h. Asas keadilan atau kewajaran;

²¹Eni kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara: dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Cetakan Pertama, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 147

²² *Ibid*, hlm. 150

²³ Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Cetakan Pertama, Erlangga, 2010, hlm. 158

- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar;
- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal;
- k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi.

Kuntjoro Purbopranoto melengkapi asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dikontekskan dengan kondisi Indonesia pada saat itu, yaitu dengan menambahkan asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia asas-asas itu dimuat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan²⁴:

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan

²⁴ Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

penyelenggaraan pemerintahan.²⁵ Dalam asas kemanfaatan ada beberapa manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang, yaitu:

- a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- b. Kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat;
- c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
- d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f. Kepentingan generasi yang sekarang dengan kepentingan generasi mendatang;
- g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h. Kepentingan pria dan wanita.

Sedangkan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum

²⁵ Lihat penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukan kewenangan. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biasaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.

2. Sumber Data

a. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang berhubungan erat dengan permasalahan. Dalam penelitian ini ialah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan.
 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer meliputi buku-buku dan literatur yang relevan dengan penulisan skripsi ini.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia maupun bahasa asing, kamus hukum, serta ensiklopedia.
3. Teknik Pengumpulan Data
- a. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan mengkaji berbagai referensi literatur, hasil penelitian hukum yang berhubungan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.
 - b. Studi Dokumen

Dilakukan dengan mengkaji dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.
4. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁶

5. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*).²⁷ Pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum primer dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

6. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan analisis data secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian;
- b. hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan;
- c. data yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

²⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 295.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 302-303

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam empat bab yang terdiri dari:

- Bab I : Bagian pendahuluan yang menjelaskan mengenai mengapa penelitian ini dibuat dan dibahas menjadi suatu objek penelitian serta untuk mendapatkan suatu kesimpulan dari analisis yang dilakukan.
- Bab II : Tinjauan Umum yang menjelaskan secara komprehensif terkait teori-teori yang dijadikan sebagai alat untuk menganalisis objek penelitian diantaranya, teori tentang Negara hukum dan teori tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan teori tentang Pemerintahan dalam Islam.
- Bab III : Membahas dan menguraikan mengenai sejarah sebuah peraturan menteri tentang perlindungan karst dan Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Kawasan Bentang Alam Karst.
- Bab IV : Penutup yang berisi kesimpulan penelitian dan saran-saran terhadap objek penelitian.

BAB II
TINJAUAN NEGARA HUKUM DAN ASAS-ASAS UMUM
PEMERINTAHAN YANG BAIK

Pembahasan pada bab ini akan menjelaskan teori-teori yang akan dijadikan pijakan dasar, landasan atau pisau analisis untuk menganalisis objek penelitian yang dilakukan oleh penulis secara komprehensif. Bab dua ini dibagi menjadi tiga bagian yang terdiri dari, *pertama* akan menjelaskan mengenai teori dasar negara hukum dan negara kesejahteraan, *kedua* teori tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan *Ketiga*, Pemerintahan dalam Islam.

A. Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum

Negara diterjemahkan dari kata-kata asing *Staat* (bahasa Belanda dan Jerman); *State* (bahasa Inggris); *Etat* (bahasa Perancis). Istilah *Staat* mula-mula dipergunakan dalam abad ke-15 di Eropa Barat dan dialihkan kedalam bahasa latin *status* atau *statum*.²⁸ Secara etimologis kata status adalah suatu istilah abstrak yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap, atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat tegak dan tetap. Kata negara mempunyai dua arti. *Pertama*, negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis. Dalam arti India, Korea Selatan, atau Brazilia merupakan negara. *Kedua*, negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu.²⁹

²⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...., Op.cit*, hlm 1

²⁹ *Ibid.*, hlm 2

Secara politik definisi negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis terhadap kekuasaan yang sah.³⁰

Pada dasarnya hukum dibagi menjadi atas dua pengertian, yaitu hukum dalam arti umum dan dalam arti khusus. Dalam pengertian umum, hukum adalah rangkaian ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan sesuatu dengan sesuatu yang lainnya. Sedangkan dalam pengertian yang khusus, hukum adalah negara, yang merupakan rangkaian ketentuan-ketentuan, undang-undang, peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan negara yang bersifat memaksa dan mengharuskan setiap orang untuk tunduk pada hukum itu.³¹

Istilah Negara Hukum dipergunakan dengan merujuk kepada penyebutan berbagai istilah terjemahan, yaitu *rechtsstaat* yang dikenal dalam bahasa Jerman, kemudian *rule of law* yang dikenal dalam bahasa Inggris, dan *da etat de droit* dikenal dalam bahasa Perancis. Selain itu terdapat juga beberapa istilah-istilah lain yang juga dapat dipadankan dengan negara hukum dalam bahasa Indonesia, seperti istilah

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 49

³¹ Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 24

Gesetzesstaat, dan *Socialist Legality* yang dahulu lazim digunakan oleh negara-negara Uni Soviet yang berideologi komunis.³²

Negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.³³ Hukum yang menjadi dasar kekuasaan negara dan pemerintahan itu adalah hukum tata negara dan konstitusi, yakni kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah, atau kumpulan prinsip-prinsip dimana kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat, dan hubungan diantara keduanya tersebut. Maksud dari hal tersebut mengandung pengertian identik, yaitu kedaulatan atau supremasi hukum atas orang dan pemerintah yang terikat oleh hukum.

a. Sejarah dan Perkembangan Negara Hukum

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum pertamakalinya dikemukakan oleh Plato dan pemikiran itu dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah diatur oleh hukum.³⁴ Menurut Aristoteles muridnya, suatu

³² I. Dewa Gede Palguna, Rofiqul Umam Ahmad, Tarmidzi (Ed.), *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 24

³³ Ridwan, Ni'matul Huda, Zayanti Mandasari (Ed.), *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm. 49

³⁴ Plato, *Republik*, The Modern Library, New York, hlm. 70. Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul huda, *Ilmu Negara, Op.cit*, hlm 91

negara yang baik adalah yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³⁵

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Jika keadaan seperti itu bisa terwujud maka terciptalah suatu 'negara hukum', karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Plato menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan dan sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.

Dalam filsafatnya, kedua tokoh zaman Yunani klasik tersebut menyinggung angan-angan atau cita-cita manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak:³⁶

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan

³⁵ Aristoteles, *Politica*, Benyamin J., trans, Modern Library Book, New York, hlm. 70. Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.cit*, hlm 91

³⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Gaya Media, Jakarta, Cetakan Ke-4, 2000, hlm. 131

Menurut Jimly Asshiddiqie akar terjauh awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan mengenai negara hukum sudah berkembang sejak tahun 1800 SM.³⁷ Sedangkan implementasi dari pemikiran tentang negara hukum dimulai pada abad XVIII dan populer pada abad XIX. Hal ini dikarenakan adanya reaksi akibat kesewenang-wenangan dimasa lampau dimana para raja memerintah sebuah negara dengan semaunya sendiri tanpa memperhatikan hak-hak dari rakyatnya. Praktik kekuasaan sewenang-wenang dapat dilihat pada pemerintahan Louis XIV dari Perancis yang membawa akibat timbulnya Revolusi Perancis pada 1789.³⁸

Sikap absolutisme raja pada saat itu menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka, golongan cendekiawan yang berfikiran maju seperti Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum Perancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat.³⁹ Tokoh lain yang sependapat dengan Montesquie adalah Jean Jacques Rousseau dan Voltaire.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaan di Indonesia*, Jakarta, Ichtar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 11

³⁸ Kesewenang-wenangan itu dibuktikan dengan munculnya sabda raja yang fenomenal dimana sabda raja tersebut melahirkan semboyan "*I' etat e'est moi*" yang berarti "negara adalah saya"

³⁹ Dahlan Thaib, "*Implementasi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945*", dalam Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, 2013, hlm. 2

Negara hukum dalam pandangan para pemikir Hukum Eropa Kontinental terletak pada kehendak untuk membatasi kekuasaan raja-raja yang memerintah secara absolut tanpa ada kekuatan yang dapat menjadi kontrol, sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa pada saat itu.⁴⁰ Immanuel Kant dalam bukunya yang berjudul *Mathaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre* berpendapat, bahwa negara harus bertindak pasif dan harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Pendapat beliau tersebut mencerminkan adanya kehendak agar negara dalam menyelenggarakan kekuasaan tidak didasarkan pada kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi negara dalam menyelenggarakan kekuasaan harus didasarkan pada hukum (*rechtsstaat*), yaitu hukum yang baik.⁴¹

b. Unsur-Unsur Negara Hukum

Pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Friedrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah sebagai berikut:⁴²

- a. Peleindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan

⁴⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 65

⁴¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 4-5

⁴² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *Op.cit*, hlm 57-58

d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dari konsep Stahl ini dapat diambil kesimpulan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan terhadapnya. Sayangnya konsep ini hanya mendahulukan aspek formalnya saja dan hasilnya membawa persamaan pada aspek politik dan sosial saja, tetapi dalam penyelenggaraan rakyat memberi kesempatan bersaing secara bebas. Siapa yang kuat dialah yang dapat memenangkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri tanpa mementingkan kepentingan masyarakat.⁴³

Berbeda dengan negara hukum yang menggunakan sistem hukum eropa kontinental, negara hukum anglo saxon (*rule of law*) ada karena adanya reaksi dari keberadaan negara polis (*polizei staat*), yang menitik beratkan dan bertumpu sepenuhnya pada faktor keamanan semata.⁴⁴

Adapun unsur-unsur yang dikemukakan oleh A. V. Dicey sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum; tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;

⁴³ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 17

⁴⁴ *Ibid*, hlm 19

- b. Kedudukan yang sama dihadapan hukum. Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa (warga negara) maupun pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Adapun Prof. Sudargo Gautama mengemukakan 3 (tiga) ciri atau unsur dari negara hukum, yakni sebagai berikut:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Asas legalitas Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturinya.
3. Pemisahan kekuasaan, Agar hak-hak asasi betul-betul terlindungi, diadakan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan badan yang mengadilin harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Sedangkan Frans Magnis Suseno mengemukakan adanya 5 (lima) ciri negara hukum sebagai salah satu ciri hakiki negara demokrasi. Kelima ciri negara hukum tersebut adalah sebagai berikut:

1. Fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan sebuah undang-undang dasar;
2. Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan tersebut, hukum akan menjadi sarana penindasan. Jaminan hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk tindakan yang tidak adil atau tercela;
3. Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya taat pada dasar hukum yang berlaku;
4. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara;
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

2. Bentuk Negara Hukum Modern

Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintahan, yaitu *Political State* (semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah), bentuk *legal state* (pemerintah hanya sebagai pelaksana peraturan), bentuk *welfare State* (tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum).⁴⁵

a. Political State

⁴⁵ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Op.cit, hlm. 41-46

Pada abad pertengahan (abad IV sampai XV) seluruh pemerintahan di Eropa Barat dalam arti yang luas terpusat ditangan Raja (Monarch), kemudian dalam tangan birokrasi (alat pemerintah) kerajaan yang waktu itu belum mengenal adanya pembagian fungsi dan kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) seperti yang ada sekarang ini. Jadi pada abad pertengahan ini kekuasaan raja sangat luas sebab raja sekaligus menjadi pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kekuasaan raja ini ada kecenderungan bahwa raja dengan kekuasaan absolutnya seringkali berbuat sewenang-wenang dan tidak mengindahkan hak asasi manusia.

Pada waktu itu konsep tentang ‘kontrak sosial’ sedang tumbuh dan berkembang kembali, sehingga pemikiran tentang pengurangan kekuasaan dari tangan raja sangat berpengaruh. Menurut konsep “kontrak sosial” itu raja tampil sebagai pemerintah disebabkan adanya perjanjian masyarakat yang memberikan kekuasaan kepadanya untuk memimpin negara dan menjamin ketentraman masyarakatnya; oleh sebab itu raja tak boleh sewenang-wenang terhadap rakyatnya, kekuasaannya harus dibatasi pada masalah-masalah eksekutif saja, sedangkan kekuasaan legislatif dan yudikatif harus diserahkan kepada badan lain yang berdiri sendiri.

b. *Legal State*

Pemikiran tentang pemisahan kekuasaan dipengaruhi oleh teori John Lock (1632-1704) seorang filosof Inggris yang pada tahun 1690

menerbitkan buku '*Two Treaties on Civil Government*'. Dalam bukunya itu dia mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan di dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri).

Dalam konsep *legal state* atau negara hukum yang lama dan statis, disamping porsinya yang sempit tugas pemerintah juga bersifat pasif, artinya negara hanya menjadi wasit dan melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati bersama melalui pemilihan atas berbagai alternatif yang diputuskan secara demokratis-liberal. Pemerintah ini lebih bersifat sebagai penjaga malam atau penjamin keamanan yang hanya bertindak jika ada gangguan terhadap keamanan, jadi tekanannya adalah perlindungan dan kebebasan berpolitik.

c. *Welfare State*

Konsep tentang *legal state* telah menimbulkan kepincangan sosial. Liberalisme dan individualisme yang dijadikan dasarnya ternyata hanya menguntungkan kaum borjuis atau mereka yang kuat secara ekonomi, sedangkan mereka yang secara ekonomis lemah selalu menjadi golongan yang dirugikan karena tidak mempunyai fasilitas, sehingga selalu kalah dalam persaingan bebas. Dengan kekayaannya golongan borjuis berhasil melakukan propaganda dan kampanye untuk mendudukkan wakil-wakilnya di parlemen dalam

posisi yang besar, dan parlemen inilah yang membuat aturan-aturan untuk menjadi hukum negara yang harus dilaksanakan oleh pemerintah; maka masuk akal jika aturan-aturan yang keluar dari parlemen itu selalu menguntungkan kaum borjuis.

Karena kenyataan itulah pada paruh kedua abad XIX di Eropa Barat mengkaji persoalan sosial dan melahirkan sebuah tuntutan untuk menghentikan ketimpangan sosial dengan ekonomi liberal. Konsep negara hukum yang lama diganti dengan konsep negara hukum yang baru dan lebih dinamis yaitu *welfare state* atau negara kesejahteraan. Didalam negara hukum modern ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua warga negara tetap terjamin. Dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan masyarakat bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi sehingga kesewenang-wenangan dari golongan kaya harus dicegah oleh pemerintah. Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula urusan masyarakat seperti masalah kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah, dan sebagainya. Jadi didalam *welfare state* pemerintah itu disertai yang namanya penyelenggaraan kesejahteraan umum.

3. Negara Hukum Indonesia

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, Indonesia merupakan negara hukum. Dalam penyelenggaraannya sendiri, negara hukum Indonesia mesti berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).⁴⁶ Perkembangan rumusan negara hukum pada dasarnya berdasarkan pada tiga ciri khas utama, yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural, dan pendidikan;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan lain;
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Uraian dari ciri-ciri negara hukum tersebut kemudia menjadi suatu acuan mengenai penyelenggaraan suatu negara yang berdasarkan atas hukum. Terutama dalam hal ini adalah Indonesia yang mana memiliki gagasan pemikiran negara hukum yang dikonstruksikan bersamaan dengan ideologi negara, yang bernama Pancasila.

Konsep negara hukum indonesia pada dasarnya bersendikan Pancasila, hal ini dikarenakan, Pancasila sebagai suatu ideologi dasar negara yang fundamental.

Menurut Oemar Seno Adji, negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, karena Pancasila digali dari budaya-budaya

⁴⁶ Muhammad Tahir Azhary, *Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Op.cit, hlm. 68

masyarakat Indonesia itu sendiri sebagai sumber hukumnya. Adapun ciri-ciri negara hukum pancasila menurutnya:⁴⁷

1. Adanya jaminan Hak Asasi Manusia;
2. Adanya asas legalitas;
3. Penyelenggaraan peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Lebih lanjut menurut Philipus M. Hadjon, bahwa elemen Negara Hukum Pancasila adalah sebagai berikut:⁴⁸

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berbagai rumusan tentang negara hukum pancasila sejatinya telah menunjukkan kesesuaian dengan unsur-unsur umum negara hukum pada umumnya, yaitu dengan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan asas legalitas. Namun corak khas yang menonjol dalam negara hukum pancasila adalah adanya penggalian nilai-nilai yang hidup dalam tatanan dan

⁴⁷ Oemar Seni Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Cetakan Ke-2, Erlangga, Jakarta, 1985, hlm. 23

⁴⁸ A. Ph. Idenberg, *De Nadagen van de Verzorgingstaat Kansen en Prespectiven vor Morgen*, Meulenhoff Informatief, Amsterdam, 1983. Dalam Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Cetakan Pertama, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 68

struktur masyarakat Indonesia. Kemudian negara ini memiliki ciri yang berbeda dengan konsepsi negara hukum lainnya, terutama letak perbedaan tersebut terdapat pada asas kekeluargaan, musyawarah mufakat, serta hukum tertulis yang berdampingan dengan hukum tidak tertulis, sehingga konsepsi negara hukum pancasila tidak mengindahkan pluralisme hukum.⁴⁹

B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Selain asas legalitas, dalam melakukan tindakan penyelenggaraan pemerintah secara umum harus mengindahkan asas-asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara, salah satunya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum tidak tertulis. Sehingga bisa diartikan bahwa AUPB merupakan dasar pemerintah dalam melakukan tindakan pemerintahan/tindakan administrasi.⁵⁰ Tindakan administrasi negara yang didasarkan pada AUPB sangat diperlukan dalam lapangan hukum administrasi negara, karena kekuasaan negara yang dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum yang sangat luas.

1. Sejarah dan Istilah AUPB

⁴⁹ I. Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 158-159

⁵⁰ Tindakan hukum semula berasal dari ajaran hukum perdata yang kemudian digunakan dalam tindakan hukum administrasi. Tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara.

Sejak diterapkannya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tetapi berdasarkan inisiatif sendiri yang biasa disebut *freise ermessen* atau peraturan kebijaksanaan.

Pada tahun 1946 untuk menghindari tindakan pemerintah yang seenaknya sendiri dalam membuat peraturan kebijaksanaan, Pemerintah Belanda membentuk sebuah komisi yang bernama komisi de Monchy dan bertugas memikirkan serta meneliti beberapa alternatif tentang *Verhooftge Rechtbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komisi de Monchy melaporkan hasil penelitiannya tentang *Verhooftge Rechtbescherming* dalam bentuk "*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" yang secara umum dapat diartikan sebagai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)⁵¹ walaupun dikalangan akademisi Indonesia masih terjadi perbedaan penerjemahan.

⁵¹ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 74, dalam SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 57

Pada mulanya laporan yang dibuat oleh komisi de Monchy ini menimbulkan kekhawatiran bagi pejabat administrasi atau pegawai pemerintahan di *Nederland* karena bisa jadi asas-asas tersebut dijadikan oleh hakim administrasi sebagai tolak ukur untuk menguji tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh mereka. Namun kekhawatiran tersebut sudah kehilangan relevansinya karena pejabat pemerintahan dapat menggunakan *freies Ermessen* atau *discretionare*, yaitu kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak dan muncul secara tiba-tiba, dimana hukum tidak mengaturnya.⁵² Pada akhirnya panitia De Monchy ini dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi Van De Greenten, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan panitia De Monchy. Namun komisi ini juga mengalami nasib yang sama dengan panitia sebelumnya, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh hasil dari penelitian tidak disetujui oleh pemerintah dan dibubarkan tanpa membuahkan hasil.⁵³

Seperti yang sudah penulis utarakan diatas bahwa dalam istilah *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* di indonesia mengalami perbedaan penerjemahan dikalangan para pakar. Menurut Ridwan HR dalam bukunya beliau memberikan kesimpulan akhir bahwa terjemahan

⁵² SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 371

⁵³ Amrullah Salim, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, dalam Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 127-128

dari istilah *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik disingkat AAUPB.⁵⁴ Beda halnya dengan SF Marbun dalam disertasinya, beliau lebih cenderung menggunakan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak atau disingkat AAUPPL karena lebih populer dan sering digunakan oleh akademisi Universitas Padjajaran Bandung.⁵⁵

Awal mula perkembangannya, istilah *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (dalam literatur hukum administrasi Belanda), *principes generaux du droit coutumier public* (dalam literatur hukum administrasi Perancis) atau *algemene rechtbeginselen* (dalam literatur hukum administrasi Belgia). Ketiga istilah dalam bahasa asing tersebut mempunyai arti yang sama akan tetapi jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sering muncul kesulitan dalam mencari padanan kata yang sesuai, maka dari itulah para pakar memiliki pengertiannya masing-masing walaupun yang dimaksud adalah hal yang sama.

Algemene dalam bahasa Inggris berarti *general*, dalam bahasa Perancis berarti *generaux* dan dalam bahasa Indonesia padanan katanya adalah umum. Mengenai kata *algemene* yang berarti umum ini tidak ada perbedaan secara mendasar tentang terjemahannya. Demikian juga

⁵⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit*, hlm. 234

⁵⁵ S.F. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, (Disertasi), Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001, hlm. 50. Lihat juga disertasi yang sudah diterbitkan menjadi buku S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama, FH UII Press, 2014, hlm. 5

dengan kata *beginselen* yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai asas, dasar atau prinsip.

Selanjutnya dalam khasanah hukum administrasi Indonesia, kata *behoorlijk* inilah yang menimbulkan ketidakseragaman dari para pakar, karena jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia arti dari kata tersebut adalah baik, layak, atau patut. Secara epistemologi kata baik mempunyai arti tersendiri yang berarti elok, teratur, rapi. Kata layak berarti wajar, pantas, atau patut. Sedangkan kata patut berarti baik, layak, pantas, senonoh. Maka dari itu sebenarnya kata patut lebih lengkap artinya daripada kata layak atau kata baik.

Kata *bestuur* juga banyak mengundang perdebatan tersendiri di lingkungan para pakar hukum administrasi. Jika diterjemahkan kata tersebut memiliki arti pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, dan penyelenggaraan administrasi.⁵⁶ Apabila kata *bestuur* diterjemahkan sebagai pemerintahan, maka pengertian pemerintahan dapat difahami melalui dua pengertian, yakni pengertian pemerintahan dalam arti fungsi yang berarti kegiatan memerintah dan pengertian pemerintahan dalam arti organisasi yang berarti kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan. Pengertian pemerintahan dalam arti fungsi dalam hal ini ditempatkan dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi lembaga negara lainnya, yakni fungsi perundang-undangan dan fungsi peradilan. Dengan demikian pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah keseluruhan kegiatan

⁵⁶ S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama, FH UII Press, 2014, hlm.3

yang tidak termasuk dalam kegiatan perundang-undangan dan kegiatan peradilan.⁵⁷

Walaupun berbeda dengan para pakar hukum administrasi dari Universitas Padjajaran, disini penulis menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik dikarenakan sudah adanya ketentuan dalam hukum positif di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta untuk mempermudah penyebutannya, bahwa dalam ketentuan umum Ayat 17 asas-asas umum pemerintahan yang baik disingkat dan seterusnya akan digunakan AUPB.

2. Kedudukan AUPB dalam Tata Hukum Indonesia

Pada mulanya keberadaan AUPB ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dimasukan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak dapat diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan Pemerintah waktu itu sebagai berikut:

“Menurut hemat kami dalam praktek ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia kita belum mempunyai kriteria tentang *‘Algemene beginselen van*

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 270 dalam *Ibid*.

behoorlijk bestuur' tersebut yang berasal dari Negeri Belanda. Pada waktu itu kita mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara Eropa Kontinental tersebut. Tradisi demikiran bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkritisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkrit.⁵⁸

Akan tetapi tidak dicantumkan AUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata AUPB ini diterapkan dalam praktek peradilan terutama di PTUN. Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang-Undang, yaitu UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).⁵⁹ Perkembangan hukum dan politik dalam menyematkan AUPB dalam undang-undang tidak hanya berhenti pada UU nomor 28 tahun 1999.

Tahun 2014 DPR-RI selaku badan legislatif mengesahkan UU nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara (Adpem) dimana dalam pasal 5 dinyatakan bahwa AUPB merupakan asas dari Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan. Kemudian pada pasal 6 dan pasal 8 ditegaskan bahwa dalam melaksanakan Kewenangannya Pejabat Pemerintahan berdasarkan AUPB. Bahkan pada pasal 7 ditegaskan lagi bahwa Pejabat Pemerintahan berkewajiban mematuhi AUPB dan dalam

⁵⁸ Ismail Saleh, Jawaban Pemerintah terhadap Pandangan Fraksi-fraksi di DPR atas Rancangan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, disampaikan dalam sidang DPR tanggal 20 Mei 1986. Dalam SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 59

⁵⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit.*, hlm. 241

penyelenggaraan administrasi pemerintah wajib sesuai dengan AUPB. Secara terperinci ada 8 asas yang dimasukkan dalam pasal 10 UU ini. Bahwa meskipun dalam UU Adpem telah disebutkan secara rinci, namun UU Adepem tetap terbuka bagi AUPB lainnya diluar yang sudah disebutkan dalam UU tersebut, dengan syarat sepanjang AUPB itu dijadikan dasar penilaian oleh hakim dan tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.⁶⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, AUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, darimana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁶¹ Sebenarnya menyamakan AUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab dalam konteks, ilmu hukum telah dikenal bahwa antara asas dengan norma itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide, dan mempunyai sanksi.⁶²

⁶⁰ S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, *Op.cit*, hlm 60

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 270

⁶² Ateng Syafrudin, *Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah*, vide Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap*

Pada kenyataannya, AUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang, serta mempunyai sanksi tertentu. AUPB sebagai hukum tidak tertulis ini mempunyai ciri atau karakteristik yang khas yang membedakan dengan etika dan moral, sehingga dapat dipastikan AUPB bukanlah kecenderungan etis dan moral, akan tetapi lebih merupakan hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat dan sanksi yang dapat dipaksakan.⁶³

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum modern mewajibkan setiap penyelenggara Pemerintahan Negeranya selalu berdasar atas hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Hukum tidak tertulis tersebut dalam hukum administrasi Indonesia disebut dengan AUPB. Karena itulah maka dalam Negara Hukum Indonesia perlu dikembangkan peranan hukum administrasi Indonesia dan dirumuskan fungsi dari AUPB tersebut, baik fungsinya sebagai *stimulans* dalam pembuatan undang-undang, sebagai kriteria gugatan, sebagai patokan bagi hakim peradilan administrasi maupun sebagai arahan bagi pelaksanaan wewenang badan/pejabat administrasi Indonesia.

Pemerintah, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 65. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit*, hlm. 237

⁶³ S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, *Op.cit*, hlm. 7

3. Fungsi AUPB

Pada awal kemunculannya, AUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. AUPB dijadikan sebagai dasar penilaian dalam upaya administrasi disamping sebagai hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Lebih lanjut AUPB ini ada dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan. Dalam perkembangannya, AUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:⁶⁴

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Lebih dari itu AUPB juga membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara menggunakan Peraturan kebijaksanaan (*freise ermessen*) yang jauh menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat yang berwenang (*onrechtmatige daad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan pelampauan kewenangan (*ultravires*);

⁶⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.cit, hlm.239

- b. Bagi warga masyarakat pencari keadilan, AUPB dapat digunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Bagi Hakim TUN, AUPB dapat dipergunakan sebagai alat penguji dan dasar pembatalan keputusan yang dikeluarkan atau diterbitkan Badan atau Pejabat TUN;
- d. AUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

Selain itu Pemberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai norma akan lebih mewujudkan fungsi dan tujuan hukum yang sesungguhnya dan sebagai instrumen atau alat bagi hakim dalam mempertimbangkan fungsi administrasi dalam menilai pekerjaan-pekerjaan administrasi. Oleh karena itu Muin Fahmal dalam bukunya menyebutkan fungsi AUPB sebagai berikut:⁶⁵

- a. Sebagai tali pengikat antara berbagai kaidah hukum yang akan menjamin keterpaduan kaidah hukum dalam suatu ikatan sistem;
- b. Menjamin kaidah hukum dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum, misalnya asas kecermatan adalah untuk kepastian hukum;
- c. Menjamin keluwesan (fleksibilitas) penerapan kaidah hukum pada suatu situasi konkret; dan

⁶⁵ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 60

d. Sebagai instrumen untuk mengarahkan penerapan kaidah hukum dimana hakim tidak boleh menerapkan suatu kaidah hukum yang akan bertentangan dengan asas hukum umum yang berlaku.

SF Marbun dalam disertasinya menjelaskan bahwa AUPB sebagai sumber Hukum Administrasi Indonesia tidak tertulis tidak dapat menggantikan fungsi Hukum Administrasi Indonesia tertulis sebagai sumber wewenang dalam bertindak. Meskipun demikian, masih ditemukan adanya fungsi lain dari AUPB tersebut, yang selanjutnya empat fungsi itu disebut dengan catur fungsi dari AUPB.⁶⁶

a. Fungsi AUPB dalam pembuatan undang-undang

Munculnya pengakuan terhadap AUPB didalam undang-undang (formal) di Indonesia dirasakan masih sangat sedikit. Terjadinya hal itu disamping kemungkinan disebabkan tidak adanya *political will* dari pemerintah, juga karena sedikitnya wacana yang dikembangkan mengenai AUPB didalam literatur Hukum Administrasi Indonesia. Hal demikian kiranya mirip dengan awal berkembangnya AUPB di Belanda.

Meskipun AUPB secara teoritis tidak dapat berfungsi sebagai sumber wewenang bertindak bagi Badan/Pejabat TUN, namun fungsi AUPB sebagai stimulan bagi pembentukan undang-undang mempunyai arti yang sangat penting dan startegis. Sebab dengan dicantulkannya AUPB dalam undang-undang, maka dari undang-

⁶⁶ S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, *Op.cit*, hlm. 52

undang ini akan mengalir wewenang yang dapat dijadikan pegangan atau patokan atau arahan bagi Badan/Pejabat TUN dalam melaksanakan wewenangnya, utamanya dalam menggunakan kewenangan bebasnya (*vrij bestuur*), sehingga penggunaan kewenangan bebas tersebut akan terkoreksi dan terkontrol oleh hukum administrasi dan AUPB.⁶⁷

Fungsi AUPB sebagai stimulan bagi pembentukan undang-undang akan semakin penting artinya, utamanya dikaitkan dengan perkembangan konsepsi negara hukum modern yang selalu cenderung tergelincir menjadi pemerintahan yang bebas. Suatu pemerintahan yang bebas, peranan pembuat undang-undang formal ketika menetapkan norma-norma hukum untuk kehidupan masyarakat sering hanya menentukan norma-norma pokoknya saja, sedangkan untuk pengaturan selanjutnya pembuat undang-undang lebih banyak menyerahkannya kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaannya sesuai dengan keadaan konkrit yang dihadapi di masyarakat. Dengan demikian pembuat undang-undang secara sadar telah menyerahkan sebagian wewenang yang dimilikinya kepada Badan/Pejabat TUN untuk membuat berbagai peraturan pelaksanaan yang kedudukannya lebih rendah, sehingga peraturan pelaksanaan itulah yang pada akhirnya akan menentukan.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 53

Munculnya sikap *terugtred*⁶⁹ disebabkan antara lain; karena pembuat undang-undang menyadari betapa luasnya ruang lingkup hukum administrasi sehingga pembuat undang-undang tidak mungkin untuk mengatur keseluruhannya dalam hukum formal; pembuat undang-undang juga menyadari tidak mungkin mampu mengikuti perubahan-perubahan dalam masyarakat yang terjadi dengan cepat, utamanya perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang formal. Maka dari itu peranan AUPB sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, untuk berfungsi sebagai pengimbang dan obat penawar atas langkah mundur pembuat undang-undang.

Dengan demikian dirumuskannya AUPB tersebut adalah untuk mewujudkan penyelenggara Negara mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab, sehingga hubungan antara Penyelenggara Negara dan masyarakat akan dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dicantumkannya AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menunjukkan mulai diperhatikan dan diakuinya asas-asas hukum tidak tertulis yang sebelumnya sudah dicantumkan terlebih dahulu didalam

⁶⁹ *Terugtred* adalah sebuah istilah yang berarti sikap mundur dari pembuat undang-undang. Sikap mundur ini dikarenakan pada umumnya ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan administrasi negara hanya memuat norma-norma pokok atau umum, sementara perinciannya diserahkan pada peraturan pelaksanaan.

UU nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

b. Fungsi AUPB bagi kriteria gugatan

Fungsi AUPB sebagai kriteria gugatan sesungguhnya merupakan penjabaran atau penurunan dari fungsi AUPB yang tertuang dalam undang-undang. Artinya hanya dengan dicantumkannya AUPB di dalam undang-undang, barulag AUPB secara yuridis formal dapat berfungsi sebagai dasar atau alasan bagi pembeding untuk mengajukan gugatan banding dalam segala bentuk atau tingkatan peradilan, baik dalam proses peradilan administrasi maupun dalam proses upaya administratif berupa banding ataupun keberatan administratif.⁷⁰

Apabila AUPB telah dimuat di dalam undang-undang, maka masyarakat pencari keadilan akan memperoleh ruang yang lebih luas untuk dapat membela diri atau membela hak-haknya terhadap tindakan Badan/Pejabat TUN yang tidak baik atau adil, sehingga fungsi AUPB sebagai kriteria atau patokan bagi gugatan dapat ditempatkan dalam fungsi sekundernya.⁷¹

Dimungkinkannya AUPB dijadikan alasan bagi suatu gugatan, termasuk alasan gugatan pada semua tingkat, akan memberikan berbagai implikasi positif terhadap fungsi sekunder AUPB. Hakim administrasi dan instansi banding administrasi serta instansi keberatan

⁷⁰ *Loc.cit.*, hlm. 57

⁷¹ *Ibid.*

akan memiliki pegangan, patokan dan dasar untuk membatalkan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat administrasi Indonesia. Demikianpula hakim administrasi, instansi banding dan instansi keberatan tidak lagi mempunyai alasan untuk menolak membatalkan suatu keputusan yang disengketakan. Dengan demikian secara yuridis hakim tidak mempunyai alasan untuk tidak mengakui AUPB.⁷²

Pada sisi lain Badan/Pejabat TUN akan lebih berhati-hati dalam segala tindakannya agar tidak merugikan hak-hak masyarakat. Sebab, setiap tindakan mereka yang merugikan akan bertentangan dengan AUPB dan tidak adil, serta akan membuka peluang bagi mereka yang dirugikan untuk menggugatnya pada setiap tingkatan peradilan dan instansi upaya administratif, sehingga Badan/Pejabat TUN akan menjauhkan diri dari pelaksanaan wewenang yang tidak adil.⁷³

Sebaliknya Badan/Pejabat TUN sendiri yang bertindak dengan benar dan menurut hukum juga akan terlindungi secara hukum, utamanya oleh AUPB. Setiap tindakan Badan/Pejabat TUN akan selalu terkontrol dan selalu dalam koridor hukum administrasi dan AUPB. Dengan demikian melalui fungsionalisasi AUPB tersebut cita-cita negara hukum Indonesia akan semakin mendekati realisasinya.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid*, hlm. 58

c. Fungsi AUPB bagi Hakim Peradilan Administrasi

Sebagai negara hukum modern, eksistensi hukum tidak tertulis dan AUPB tersebut secara yuridis-konstitusional telah memperoleh jaminan dalam Penjelasan UUD 1945, sehingga AUPB sebagai hukum tidak tertulis memiliki derajat yang sama dengan hukum tertulis sebagai kaidah hukum. Karena itu hakim peradilan utamanya hakim peradilan administrasi, seharusnya terikat dan dapat menjadikan AUPB sebagai patokan atau dasar dalam menilai tindakan Badan/Pejabat administrasi Indonesia, sebagaimana halnya Badan/Pejabat Tun juga terikat secara yuridis-konstitusional terhadap AUPB sebagai bagian dari hukum tidak tertulis.⁷⁴

Fungsi AUPB sebagai patokan, pegangan, arahan, dan dasar bagi hakim peradilan administrasi dalam menilai atau membatalkan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN, menurut Petunjuk Pelaksanaan (JukLak) Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 052/Td.TUN/III/1992, hanya dimungkinkan dimasukkan dalam pertimbangan hukum suatu putusan, dengan menyebutkan asas mana dari AUPB tersebut yang dilanggar, sedangkan di dalam diktum putusan tidak boleh dimasukkan.⁷⁵

Di dalam penjelasan Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1986 diberikan wewenang kepada hakim peradilan administrasi menggunakan hukum

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 61

⁷⁵ Lihat Gema PERATUN Mahkamah Agung R.I.No.I tanggal 1 Februari 1993, hlm. 103-104; Lihat juga Philipus M.Hadjon, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (vide)*, Paulus Effendi Lotulung, (editor), *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 112-114. Dalam *Ibid*, hlm. 63

tidak tertulis, untuk menguji suatu keputusan (KTUN) yang dikeluarkan atas dasar kewenangan bebas. Meskipun Penjelasan Pasal 53 tersebut tidak secara tegas menunjuk kepada AUPB, sebagai hukum tidak tertulis, namun dalam penyelenggaraan pemerintah yang dimaksud hukum tidak tertulis tersebut adalah mengacu pada AUPB, sehingga AUPB secara fungsional dapat digunakan oleh hakim peradilan administrasi untuk menguji suatu keputusan yang dikeluarkan atas dasar kewenangan bebas.

d. Fungsi AUPB bagi pelaksanaan wewenang Badan/Pejabat Administrasi Indonesia

Di era reformasi, kehadiran AUPB memiliki arti yang sangat penting, terutama dikaitkan atau dibandingkan dengan banyaknya produk undang-undang pada masa pemerintahan orde baru yang memberikan kewenangan bebas, kepada pemerintah untuk menginterpretasi terhadap pelaksanaan berbagai undang-undang, bahkan Mahfud MD menyatakan bahwa hampir setiap undang-undang memberikan porsi yang sangat besar kepada pemerintah (Badan/Pejabat TUN) untuk memberikan interpretasi terhadap peraturan pelaksanaan dari undang-undang itu. Akibat dari itu semakin besar pula peluang bagi Badan/Pejabat TUN melakukan

fungsi pengaturannya, mengeluarkan peraturan pelaksanaan dalam berbagai bentuk yang semakin sulit diikuti dan perkiraan.⁷⁶

Menurut P. Nicolai bahwa fungsi primer AUPB tidak hanya sebagai dasar bagi pembatalan gugatan oleh hakim administrasi dan sebagai dasar gugatan, tetapi memiliki juga fungsi primer lainnya yakni sebagai patokan pelaksanaan wewenang yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Berikut secara lengkap terjemahan dari pernyataan dari P. Nicolai:⁷⁷

“.....Badan pembentuk undang-undang, yang merumuskan pertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang layak seperti dasar pembatalan yang akan ditangani oleh hakim didalam pertimbangan, di dalam undang-undang, mengungkapkan bahwa asas-asas tersebut tanpa pengakuan hukumpun dapat hidup dan bersama itu menggaris bawahi fungsi primer dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang layak sebagai patokan yang berlaku (hidup) untuk administrasi yang memerintah. Ia menetapkan bahwa hakim hanya boleh menangani asas-asas yang hidup di dalam kesadaran hukum umum sebagai kriteria gugatan. Ini menunjukkan, bahwa asas-asas yang hidup ini sudah berlaku sebelum perumusan hukum sebagai asas-asas hukum dan dengan demikian harus diperhatikan oleh pemerintah.”

Artinya tanpa pengakuan dari hakimpun, AUPB telah berlaku sebagai asas-asas yang hidup sebagai asas-asas hukum. Disinilah letak fungsi primer dari AUPB, bahwa meskipun ia baru terungkap dalam suatu gugatan, tetapi tidak berarti asas-asas tersebut menurut

⁷⁶ A.Hamid. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan/Hukum Pengaturan, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI, Jakarta, 1993, hlm. 5. Dalam Ibid, hlm. 67*

⁷⁷ P. Nicolai, *Beginselen Van Behoorlijk Bestuur, Kluver, Deventer, 1990, hlm 218. Dalam Ibid, hlm. 69*

sifatnya tidak berisikan patokan yang ditujukan kepada Badan/Pejabat TUN.

Fungsi AUPB semakin penting utamanya sebagai arahan dan patokan bagi Badan/Pejabat administrasi Indonesia ketika menggunakan kewenangan bebas mempertimbangkan, dalam proses pembentukan dan penerapan peraturan kebijaksanaan. Terhadap peraturan kebijaksanaan tersebut dapat dilakukan pengujian keabsahannya dengan menggunakan AUPB.⁷⁸

4. Macam-Macam AUPB

Crince Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan Belanda. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dikemukakan oleh Crice Le Roy tersebut meliputi⁷⁹:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas keseimbangan;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- d. Asas bertindak cermat;
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan;
- f. Asas larangan mencampuradukan kewenangan;
- g. Asas permainan yang layak;
- h. Asas keadilan atau kewajaran;
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar;

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 70

⁷⁹ Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, *Op.cit*, hlm. 158

- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal;
- k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi.

Kemudian awal mula yang turut serta mengembangkan wacana tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia adalah Koentjoro Purbopranoto. Kita bisa melihat pada bukunya yang terbit tahun 1978 itu menjelaskan secara umum tiga belas macam asas yang termasuk dalam AUPB.⁸⁰ Dalam bukunya, Kuntjoro menambahkan dua asas yang membedakan dengan AUPB yang ada di Belanda. Dua asas itu lahir dari proses pemikiran Kuntjoro terhadap situasi yang ada di Indonesia, yaitu asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Berikut macam-macam dan perincian atas asas umum pemerintahan yang baik:

- a. Asas kepastian hukum (*Principle of legal security*)

Dalam banyak hal asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahnya untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Artinya asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Dengan demikian demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan.⁸¹

⁸⁰ Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978, hlm 29-30

⁸¹ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit*, hlm. 59-60; Lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit*, hlm. 245-264

b. Asas keseimbangan (*Principle of proportionality*)

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸²

c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of equality*)

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Walaupun, kemungkinan besar sangat sukar ditemui adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus, oleh karena itu Philipus Hadjon menerangkan bahwa asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan. Pemerintah dapat pula menerapkan KTUN yang pernah dikeluarkan pada kasus yang faktanya sama, akan tetapi bukan berarti dapat mengeluarkan KTUN yang salah atau keliru.⁸³

⁸² Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Op.cit.*, hlm 30

⁸³ *Ibid*, hlm. 31

d. Asas bertindak cermat (*Principle of carefulness*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Apabila berkaitan dengan tindakan pemerintah untuk mengeluarkan keputusan, maka pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha negara tersebut.

Asas ini mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukan pula semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya. Bila fakta-fakta penting kurang diteliti, itu berarti tidak cermat. Asas kecermatan membawa serta, bahwa badan pemerintah tidak boleh dengan mudah menyimpangi nasihat yang diberikan apalagi bila dalam panitia penasihat itu duduk ahli-ahli dalam bidang tertentu. Penyimpangan memang dibolehkan, tetapi mengharuskan pemeberian alasan yang tepat dan kecermatan yang tinggi.⁸⁴

e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of motivation*)

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 32

Asas motivasi merupakan salah satu asas penting dalam hukum administrasi negara, utamanya dalam mewujudkan suatu perbuatan pemerintah yang dituangkan dalam suatu bentuk keputusan. Setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan harus didasari alasan dan alasannya harus jelas, terang, benar, objektif, dan adil.

Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya keputusan tersebut, utamanya bagi pihak yang terkena langsung keputusan itu, sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan atau pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan itu sebagai titik pangkal pembahasannya. Jadi inti dari asas motivasi bahwa seseorang yang terkena keputusan dan dirugikan oleh keputusan itu berhak untuk memperoleh alasan atau pertimbangannya.⁸⁵

Bagi Hakim PTUN, akan dengan mudah memberikan penilaiannya atas suatu keputusan yang disengketakan dengan membaca motivasinya. Motivasi itu dicantumkan dalam bagian *konsiderans* atau bagian menimbang dalam setiap surat keputusan, karenanya dimasukkan sebagai bagian *asas formal*.

Sebagaimana dikutip oleh Ateng Syarifudin, alasan-alasan yang dijadikan dasar (motivasi) bagi suatu keputusan dapat dibedakan tiga :

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 33

1. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.
 2. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.
 3. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.
- f. Asas tidak mencampurkan kewenangan (*Principle of non misuse of competence*)

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara. Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal; kewenangan dari segi material, kewenangan dari segi wilayah, kewenangan dari segi waktu. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampurkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN ada

dua jenis penyimpangan penggunaan wewenang, yaitu penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang.⁸⁶

g. Asas permainan yang layak (*Principle of fair play*)

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Adanya instansi banding akan terealisasinya asas ini, karena warga negara yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberi kemungkinan untuk mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan administrasi maupun melalui badan peradilan tata usaha negara yang lebih tinggi. Asas ini penting karena ada perbedaan kedudukan antara pihak penggugat dengan tergugat. Pejabat selaku pihak tergugat secara politis memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan kedudukan kedudukan penggugat. Selaku pihak yang lebih tinggi kedudukannya, tergugat akan lebih sukar untuk mengakui kesalahan atau kekeliruan yang dilakukannya karena hal ini berkaitan dengan kredibilitas dan harga diri pejabat negara yang bersangkutan.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 34

Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang akan menguntungkan baginya. Bila seseorang yang terkena keputusan itu mengajukan banding administratif, lalu instansi yang menerbitkan keputusan itu berusaha menekan atau mempengaruhi instansi banding, maka keputusannya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan asas *fair play*.

Menurut Philipus Hadjon, sejak 1 Mei 1980 asas ini tidak lagi dipergunakan di Belanda, karena Belanda telah memiliki undang-undang keterbukaan pemerintah. Asas ini diangkat dari asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan bahwa asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan bahwa asas demokrasi tidak saja dilaksanakan melalui badan perwakilan rakyat, tetapi juga oleh setiap warga masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan berupa keputusan. Dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan, asas keterbukaan semakin penting terutama setelah bergemanya isu demokratisasi.⁸⁷

h. Asas keadilan dan kewajaran (*Principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai,

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 35

seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat-istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of meeting raised expectation*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.⁸⁸

- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of undoing the consequences of an annuled decision*)

Asas ini berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat keputusan (*beschikking*). Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat keputusan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 35

bersangkutan itu harus dianggap batal. Dalam hal demikian, maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaannya semula. Bahkan tidak hanya sekadar itu, tetapi juga harus diberi ganti rugi dan/atau kompensasi serta harus direhabilitasi nama baiknya. Proses menempatkan kembali pada pekerjaan semulapemberian ganti rugi atau kompensasi, dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat keputusan yang batal atau tidak sah.⁸⁹

- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*Principle of protecting the personal may of life*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokrasi yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi warga negara. Dalam penerapannya asas ini harus pula dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesusilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, atau sebagaimana disebutkan Kuntjoro Purbopranoto, asas ini harus disesuaikan dengan pokok-pokok Pancasila dan UUD 1945.

- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 36

menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal. Karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis itu selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Karena itu pemerintah bukan saja dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut⁹⁰

- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of public service*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencangkup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga neagaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena kelemahan

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 36

dan kekurangan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.⁹¹

Macam-macam AUPB diatas ini termasuk dalam asas hukum tidak tertulis dan juga ada yang masuk dalam hukum tertulis (Undang-Undang). Dalam hukum positif Indonesia Peraturan perundang-undangan yang memasukan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini masih langka, seperti halnya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berikut adalah penjelasan mengenai AUPB yang berada dalam hukum positif di Indonesia.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia asas-asas itu dimuat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan:⁹²

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik

⁹¹ *Ibid*, hlm. 37

⁹² Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.⁹³

Dalam asas kemanfaatan ada beberapa manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang, yaitu:

- a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- b. Kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat;
- c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
- d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f. Kepentingan generasi yang sekarang dengan kepentingan generasi mendatang;
- g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h. Kepentingan pria dan wanita.

Sedangkan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan

⁹³ Lihat penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukan kewenangan. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁹⁴

⁹⁴ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Huybers dalam bukunya Filsafat Hukum dan Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga Negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana politik dan pelayanan public. Sedangkan menurut pendapat John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi social, politik, psikologis.⁹⁵ Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yaitu dikuasai dan dimiliki oleh Negara; tidak boleh diprivatisasi; tidak untuk mencari keuntungan; untuk kepentingan lingkungan hidup; untuk tempat ibadah atau tempat suci lainnya; serta ditetapkan melalui undang-undang.⁹⁶

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biasaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Prinsip Pemerintahan dalam Islam

Selain asas-asas yang sudah dijabarkan diatas adapula asas atau prinsip lain yang didasari dengan landasan agama, yaitu prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pemerintahan dalam Islam.

⁹⁵ John Salindeho, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm. 40

⁹⁶ Priska Yulita Raya, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum bagi Masyarakat*, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014

1. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah

Islam mengajarkan bahwa kekuasaan hanyalah milik Allah SWT semata-mata, seperti yang termaktub dalam Qur'an Surat Al-Hadid (57) ayat 5 "*Milik-Nyalah kerajaan langit dan bumi. Dan hanya kepada Allah segala urusan dikembalikan*" dan juga dalam Quran Surat Al-Mulk (67) ayat 1 "*Mahasuci Allah yang menguasai (segala) kerajaan, dan Dia Mahakuasa atas segala sesuatu*". Maka dari itu keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan pondasi dasar masyarakat Islam dan juga pondasi bagi negara dan pemerintahan.

Prinsip akan kedaulatan Allah khususnya dalam bidang hukum akan membawa konsekuensi dalam konteks kenegaraan dan pemerintahan, seperti apa yang disebutkan oleh Maududi:⁹⁷

- a. Tak seorangpun, bahkan seluruh penduduk negara secara keseluruhan, dapat menggugat kedaulatan Allah, hanya Allah yang berdaulat dan manusia hanyalah subjek;
- b. Allah merupakan pemberi hukum sejati dan wewenang mutlak hukum (legislasi) ada padanya. Kaum mukmin tidak dapat berlindung pada legislasi yang sepenuhnya mandiri, tidak juga dapat mengubah hukum yang telah diletakkan Allah, sekalipun tuntutan untuk mewujudkan legislasi atau perubahan hukum Illahi ini diambil secara mufakat bulat;

⁹⁷ Abdul A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 158

c. Suatu negara Islam dalam segala hal haruslah didirikan berlandaskan hukum yang telah diturunkan Allah kepada manusia melalui Rasulullah.

Dengan berlandaskan dasar diatas maka hakikatnya negara adalah milik Allah sedangkan kedudukan manusia dibumi hanyalah sebagai khalifah Allah. Khalifah mengandung makna bahwa manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di muka bumi dan mempunyai kewajiban mengatur, mengolah, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia, sedangkan secara hakiki kedudukan Allah tidak mungkin dapat digantikan.

Secara implisit dalam kata khalifah terdapat makna amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Pada kata amanah, yang secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain baik hak Allah maupun hak manusia, tersirat adanya keterlibatan dua pihak yaitu pemberi amanah dan pemikul amanah. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak, dan di sisi lain, ia menjalankan amanah Allah. Dalam hal ini, ia memikul dua amanah yang harus mempertanggungjawabkan kepada dua pihak pemberi amanah yaitu umat dan Allah. Dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa' (4) ayat 58:

“Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya dengan adil. Sungguh Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar, Maha Melihat”

Menurut Ibnu Tamiyah, ayat tersebut berkaitan dengan penguasa atau pemerintah yang memiliki kewajiban menyampaikan amanah kepada yang berhak, dan menetapkan hukum dengan adil. Berkenaan dengan kekhalifahan, menurut Syaikh Hussain, di dalamnya mencakup lima hal, yaitu sebagai berikut:⁹⁸

- a. Manusia hanyalah bertindak sebagai pengelola (administrator) dan manusia tidak memegang porsi ini menurut haknya sendiri;
- b. Manusia harus mengelola sesuai dengan arahan-arahan yang diberikan Allah SWT;
- c. Selama menjalankan kekuasaan-kekuasaan ini, manusia harus juga memenuhi tujuan dari maksud Allah
- d. Manusia harus menjalankan kekuasaan ini dengan batas-batas yang telah digariskan Allah;
- e. Siapapun yang memegang kekuasaan, dia harus bertanggungjawab atas segala tindakan yang diambil.

Karena pemimpin adalah amanah, maka mereka harus bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila yang diberi amanah itu menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh pemberi amanah, maka dia khianat. Dalam arti demikian dia tidak memiliki otoritas dan

⁹⁸ Ridwan HR, *Fiqih Politik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 17-18

legitimasi yang sah sehingga rakyatnya tidak wajib mentaatinya. Ada Hadist yang diriwayatkan oleh Bukhari 6015, yang mengatakan demikian, “*Apabila amanah itu diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancuran*”. Maka dari itu tidaklah boleh sembarangan seseorang ketika dia diamanahi sesuatu oleh rakyatnya karena semua itu akan dipertanggungjawabkan dihadapan Allah SWT.

2. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan adalah kunci utama penyelenggaraan negara. Keadilan dalam hukum menhendaki setiap warga negara sama kedudukannya didepan hukum. Ketika Rasulullah memulai membangun negara Madinah, Ia memulainya dengan membangun komitmen bersama dengan semua elemen masyarakat yang hidup di Madinah dari berbagai suku dan agama.⁹⁹ Prinsip ini ditemukan dalam Al Quran Surat An-Nisa (4) ayat 135:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”

Keadilan suatu masyarakat, seperti yang sudah disebutkan, menuntut keseimbangan dalam semua aspek permasalahan. Pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur dan melayani

⁹⁹ Mutiata Fahmi, *Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif Al-Quran*, UIN Ar-Raniry, dalam *Jurnal Petita*, Volume 2, Nomor 1, April 2017, hlm. 55

masyarakat, dituntut untuk bertindak secara adil agar kehidupan masyarakat tetap mapan dan tertip. Pelaku kezaliman diberi hukuman, dan pihak teraniaya diberi hak-haknya.

Nabi Muhammad dalam beberapa hadistnya memerintahkan umat Islam agar senantiasa berlaku adil dan menghindari perilaku yang dzalim. Seperti Hadist yang sudah diriwayatkan oleh Bazar dan Thabrani:

"Aku khabarkan kepadamu tentang pemimpin ". Auf berkata : Apa itu ya Rasulullah? Nabi menjawab : " Kedudukan itu nanti merupakan sesuatu yang dapat membuat engkau hina. Kedua, kedudukan itu nanti akan memberikan penyesalan. Ketiga, kedudukan itu akan menjadi penyebab siksaan di hari akhirat, kecuali jika orang yang mendapat kedudukan itu dapat bersikap adil, tetapi bagaimana mungkin seseorang itu dapat berlaku adil dengan kaum kerabatnya".

Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan, *pertama*, adil artinya sama (dalam arti hak); *kedua*, adil artinya seimbang(proposional); *ketiga*, adil berarti member hak kepada orang yang berhak; *keempat*, adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu.¹⁰⁰

3. Prinsip Musyawarah

Dalam kehidupan yang sangat dinamis terdapat juga kepentingan-kepentingan yang beragam dari setiap insan manusia. Tidak dapat

¹⁰⁰ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 114-116. Dalam Ridwan HR, *Fiqh Politik*, *Op.cit.* hlm. 51

dipungkiri bahwa dari sekian banyak kepentingan akan memicu sebuah gesekan atau lebih lazim disebut perselisihan, konflik, dan juga perpecahan antar kelompok. Untuk mengantisipasi perpecahan terjadi maka diperlukan sebuah prinsip dimana kepentingan-kepentingan yang banyak tersebut dapat diakomodir. Prinsip tersebut dalam agama Islam biasa disebut musyawarah atau jalan mudah untuk berkompromi dalam kebaikan. Musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang heterogen.¹⁰¹ Dalam Al-Quran Surat Ali-'Imran (3) ayat 159 menyebutkan sebagai berikut:

“Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu (urusan peperangan dan hal-hal duniawi lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan dan lain-lain) kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh Allah mencintai orang-orang yang bertawakal”.

Dalam perintah musyawarah tersebut didahului dengan beberapa sikap yang harus dimiliki oleh orang-orang yang akan bermusyawarah, yakni sikap lemah lembut, memberi maaf, dan memohonkan ampun atas kesalahan orang. Sikap-sikap tersebut sangat penting guna menopang suksesnya musyawarah.¹⁰²

¹⁰¹ Ridwan HR, *Fiqih Politik, Op.cit.* hlm. 21

¹⁰² *Ibid*, hlm. 21-22

Musyawarah merupakan kewajiban bagi pemerintah atau orang yang memiliki tanggungjawab di tengah masyarakat. Tentu esensi dari musyawarah adalah memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan ataupun kebijakan politik. Maka dari itu musyawarah mempunyai kedudukan penting dan menjadi pilar dalam kehidupan masyarakat Muslim. Adapun hadist shahih yang diriwayatkan Bukhari “*Aku tidak pernah melihat orang yang paling banyak bermusyawarah dengan para sahabatnya disbanding Rasulullah SAW*”, hanya saja yang perlu diperhatikan adalah bahwa musyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah itu terbatas pada persoalan-persoalan kemasyarakatan yang tidak atau belum diatur dalam Al-Quran.¹⁰³

4. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Keadilan sosial mencakup pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Tugas ini dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi tersebut dengan sendirinya menuntut ditegakkannya prinsip-prinsip lain sebagai prasyarat seperti prinsip keadilan, persamaan, peradilan bebas, dan prinsip

¹⁰³ *Ibid*, hlm.23

perlindungan hak asasi manusia.¹⁰⁴ Selain itu kewajiban pemerintah adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warganya, konsep ini juga dikenal dengan Negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam ajaran Islam terdapat norma-norma yang mengarahkan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat seperti larangan penumpukan kekayaan pada sekelompok orang tertentu, hal tersebut ada dalam Al-Quran Surat Al-Hasyr (59) ayat 7 sebagai berikut:

“Harta rampasan fai’ (harta rampasan yang diperoleh dari musuh tanpa terjadinya pertempuran) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, Rasul, Kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan sampai beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh Allah sangat keras hukumannya”.

Maka dari itu dianjurkan bagi manusia untuk menjadi dermawan, serta dalam pengaturan tentang zakat, infaq, dan shadaqah, larangan menimbun bahan kebutuhan pokok. Dalam kaitannya dengan zakat, peranan pemerintah tidak hanya diberi hak untuk memungut zakat dari warga masyarakat, tetapi juga dituntut supaya mengupayakan terwujudnya ketenangan dan ketentraman dalam masyarakat. Sebab dengan dan dalam keadaan demikian itu masyarakat dapat memproduksi dengan memanfaatkan faktor-faktor dan sarana yang tersedia. Pemerintah mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam

¹⁰⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 107. Dalam Ridwan HR, *Fiqh Politik*, *Op.cit.* hlm. 61-62

perekonomian masyarakat, bahkan merupakan salah satu kewajiban yang dimilikinya untuk mewujudkan dan memelihara kesejahteraan sosial.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm.63

BAB III

PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN KAWASAN BENTANG ALAM KARST

A. Tinjauan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

Semenjak kekuasaan dipegang penuh oleh Presiden Soeharto tahun 1967, roda pemerintahan memiliki *jargon* baru yang digembor-gemborkan sebagai era pembangunan nasional. Pada era ini mulai dibukanya kran investasi-investasi luar negeri yang masuk lewat Undang-Undang (UU) seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing. Walaupun yang menandatangani masih presiden sebelumnya, akan tetapi pelaksanaan dari UU ini secara keseluruhan dilaksanakan dibawah rezim Presiden Soeharto.

Pada tahun yang sama, guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi nasional Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengesahkan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan tujuan memperkembangkan usaha-usaha pertambangan di Indonesia dimasa sekarang dan dikemudian hari. Dua tahun berselang dari UU Pokok Pertambangan tersebut melahirkan aturan pelaksana yaitu, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 karena

dianggap perlu dalam rangka memberikan dasar bagi usaha-usaha bahan galian dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia. Dalam aturan pelaksana ini ada perintah langsung/khusus dari suatu peraturan perundang-undangan untuk melindungi wilayah karst dari usaha pertambangan, hal tersebut termaktub pada pasal 22 Ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

“Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu Kuasa Pertambangan tidak boleh dilakukan di tempat yang dinyatakan sebagai wilayah tertutup untuk kepentingan umum dan ditempat-tempat **secara khusus ditentukan oleh Menteri**”¹⁰⁶ dan,

“Untuk tempat-tempat yang sebelumnya ada penetapan Menteri termaksud pada ayat (1) pasal ini telah dinyatakan sebagai wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum oleh instansi lain, maka penambangan bahan galian hanya dapat dilakukan atas izin Menteri dengan mengingat pendapat dan pertimbangan dari instansi yang bersangkutan”¹⁰⁷

Pada pasal tersebut secara eksplisit, memberikan wewenang atau pendelegasian wewenang kepada Menteri Pertambangan dan Energi yang sekarang Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Peraturan Pemerintah (PP) itu memerintahkan Menteri terkait untuk membuat aturan mengenai pengelolaan kawasan/wilayah tertutup atau wilayah yang tidak membolehkan adanya kegiatan pertambangan.

Pada tahun 1999 terbitlah peraturan yang berbentuk keputusan – turunan peraturan dari PP 32/1969- guna melindungi dan mengelola

¹⁰⁶ Lihat Pasal 22 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

¹⁰⁷ Lihat Pasal 22 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

kawasan karst atau batuan kapur, yaitu Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1518 K/20/MPE/1999 tentang Pengelolaan Kawasan Karst. Dengan keluarnya peraturan ini secara otomatis ada legitimasi untuk melindungi dan/atau mengelola sebuah kawasan karst, karena kawasan bentang alam karst yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, memerlukan proses, pembentukan yang lama, memiliki fenomena alam yang unik dan langka serta mempunyai nilai yang penting bagi kehidupan dan ekosistem.

Seiring dengan perkembangan hukum dan politik, setahun setelah disahkan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi 1518/1999 tentang Pengelolaan Kawasan Karst dicabut dengan terbitnya Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolan Kawasan Karst, selanjutnya disebut Kepmen 1456/2000. Terbitnya keputusan ini disebabkan karena telah ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewengan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, ditetapkannya aturan tersebut berimplikasi pada Keputusan Menteri terkait dalam hal kewenangan/tindakan pemerintah.

Ada hal yang menarik di dalam Kepmen 1456/2000, dimana dalam ketentuan umum Ayat 23 (dua puluh tiga) menyebutkan adanya instansi atau lembaga terkait adalah instansi atau lembaga yang membidangi dalam negeri pertahanan, pariwisata, pendidikan, kebudayaan, kehutanan

dan perkebunan, pertanian, pekerjaan umum, lingkungan pemukiman, agama, lembaga penelitian dan lembaga swadaya masyarakat. Begitu juga dalam Pasal 4 dan Pasal 7 dinyatakan inventarisasi dan/atau penyelidikan kawasan karst membolehkan adanya subjek lain selain aparatur pemerintahan, yaitu Pimpinan organisasi profesi atau pihak lain yang bergerak di bidang karst, sebagai berikut:

Pasal 4¹⁰⁸

- (1) Inventarisasi dapat dilakukan oleh:
 - a. Direktur Jenderal;
 - b. Gubernur, Bupati, Walikota atau Pimpinan instansi/lembaga terkait;
 - c. Pimpinan organisasi profesi atau pihak lain yang bergerak dibidang karst.** (cetak tebal oleh penulis)
- (2) Inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi kegiatan:
 - a. Pembuatan peta sebaran karst berskala 1 : 250.000;
 - b. Penyusunan laporan teknis hasil invesntarisasi.

Pasal 7¹⁰⁹

- (1) Berdasarkan hasil penetapan kawasan kars sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) dilakukan penyelidikan untuk menentukan klasifikasi kawasan kars;
- (2) Penyelidikan dapat dilakukan oleh:
 - a. Direktur Jenderal;
 - b. Bupati, Walikota atau Pemimpin instansi/lembaga yang terkait;
 - c. Pimpinan organisasi profesi atau pihak lain yang bergerak di bidang kars.** (cetak tebal oleh penulis)

Dari aturan yang terbit tahun 2000 ini masyarakat memiliki akses terbuka untuk mengawasi dan ikut serta dalam jalannya roda pemerintahan Kementerian terkait inventarisasi bahkan penyelidikan, dimana tentu saja didampingi para ahli dalam bidang geologi seperti Masyarakat

¹⁰⁸ Lihat Pasal 4 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

¹⁰⁹ Lihat Pasal 7 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

Speleologi Indonesia (MSI). Kegiatan inventarisasi disini ialah menarik batas-batas kawasan batu gamping dan atau dolomit yang mempunyai bentang alam karst, yang mungkin terdapat pada singkapan batuan karbonat, yang diwujudkan dalam bentuk peta berskala 1 : 250.000.¹¹⁰ Sedangkan kegiatan penyelidikan adalah kegiatan untuk mengklasifikasikan kawasan kars yang diwujudkan dalam peta klasifikasi kawasan kars berskala 1: 100.000.¹¹¹

Setelah diinventarisasi maka prosedur selanjutnya adalah mengklasifikasikan kawasan kars melalui kegiatan penyelidikan. Dalam tahapan ini, klasifikasi kawasan kars dibagi menjadi 3 (tiga) kelas, yaitu Kawasan Karst kelas I, kelas II, dan kelas III. Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 12 Kepmen ESDM tersebut, sebagai berikut.¹¹²

Pasal 12

- (1) **Kawasan Kars Kelas I** merupakan kawasan yang memiliki salah satu, atau lebih kriteria berikut ini:
- a. Berfungsi sebagai penyimpan air bawah tanah secara tetap (permanen) dalam bentuk akuifer, sungai bawah tanah, telaga atau danau bawah tanah yang keberadaannya mencukupi fungsi umum hidrologi;
 - b. Mempunyai gua-gua dan sungai bawah tanah aktif yang kumpulannya membentuk jaringan baik mendatar maupun tegak yang sistemnya mencukupi fungsi hidrologi dan ilmu pengetahuan;
 - c. Gua-guanya mempunyai speleotem aktif dan atau peninggalan-peninggalan sejarah sehingga berpotensi untuk dikembangkan menjadi objek wisata dan budaya;

¹¹⁰ Lihat Pasal 1 Ayat 13 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

¹¹¹ Lihat Pasal 1 Ayat 15 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

¹¹² Lihat Pasal 12 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

- d. Mempunyai kandungan flora dan fauna khas yang memenuhi arti dan fungsi sosial, ekonomi, budaya serta pengembangan ilmu pengetahuan.
- (2) **Kawasan Kars Kelas II** merupakan kawasan yang memiliki salah satu atau semua kriteria berikut ini:
- a. Berfungsi sebagai pengimbuah air bawah tanah, berupa daerah tangkapan air hujan yang mempengaruhi naik-turunnya muka air bawah tanah dikawasan kars, sehingga masih mendukung fungsi umum hidrologi;
 - b. Mempunyai jaringan lorong-lorong bawah tanah hasil bentukan sungai dan gua yang sudah kering, mempunyai speleotem yang sudah tidak aktif atau rusak, serta sebagai tempat tinggal tetap fauna yang semuanya memberi nilai dan manfaat ekonomi.
- (3) **Kawasan Kars Kelas III** merupakan kawasan yang tidak memiliki kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2).

Keputusan yang bersifat *regeling* ini sesuai dengan Pasal 6 ayat (2), yaitu Menteri menetapkan kawasan karst berdasarkan hasil laporan teknis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), melahirkan beberapa penetapan (keputusan) dimana salah satunya adalah keputusan yang menetapkan kawasan kars Gombang. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 961.K/40/MEM/2003 tentang Penetapan Kawasan Kars Gombang Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah selanjutnya disingkat Kepmen ESDM 961/2003 ini berisi hasil inventarisasi kawasan kars. Dari hasil inventarisasi tersebut dijelaskan bahwa kawasan tersebut mempunyai luasan sebesar 48,94 km² dan diklasifikasikan menjadi kawasan bentang alam kelas I yang dapat dibuktikan dalam uraian dan keterangan yang ada dalam lampiran II Kepmen ESDM tersebut. Hal itu juga berarti bahwa kawasan tersebut tidak diperbolehkan adanya aktivitas pertambangan sama sekali, jikapun dibolehkan hanya dapat dilakukan kegiatan lain yang tidak berpotensi mengganggu proses karstifikasi,

merusak bentuk-bentuk karst di bawah dan di atas permukaan, serta merusak fungsi kawasan karst.

Setelah 12 (dua belas) tahun pengelolaan dan perlindungan kawasan karst dilegitimasi menggunakan Kepmen ESDM 1456/2000 barulah ada pembaruan pengaturan pada tahun 2012, yaitu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst selanjutnya disingkat Permen ESDM 17/2012. Berbeda dengan aturan pendahulunya, aturan yang sekarang tidak mencantumkan subjek perwakilan masyarakat untuk melakukan penyelidikan dan inventarisasi, bahkan pengusulan penetapan untuk suatu wilayah yang akan ditetapkan sebagai kawasan bentang alam karst hanya dapat diusulkan oleh instansi pemerintahan. Seperti yang ada dalam pasal 10 Permen ESDM tersebut, sebagai berikut:¹¹³

Pasal 10

- (1) Kepala Badan sesuai dengan kewenangannya menyampaikan usulan penetapan Kawasan Bentang Alam Karst kepada Menteri berdasarkan laporan kegiatan penyelidikan dan peta Kawasan Bentang Alam Karst;
- (2) Gubernur sesuai dengan kewenangannya menyampaikan usulan penetapan Kawasan Bentang Alam Karst kepada Menteri c.q. kepada Kepala Badan berdasarkan laporan kegiatan penyelidikan dan peta Kawasan Bentang Alam Karst dengan tembusan kepada bupati/walikota terkait;
- (3) Bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya menyampaikan usulan penetapan Kawasan Bentang Alam Karst kepada Menteri c.q. Kepala Badan berdasarkan laporan kegiatan penyelidikan dan peta Kawasan Bentang Alam Karst dengan tembusan kepada gubernur terkait.

¹¹³ Lihat Pasal 10 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

Pasal tersebut menjelaskan secara eksplisit bahwa yang boleh melakukan pengusulan perubahan Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) dimana tentunya dengan penyelidikan dan inventarisasi hanya 3 (tiga) instansi, yaitu Kepala Badan (Kementerian), Gubernur, dan Bupati/walikota. Padahal pada aturan sebelumnya ada satu subjek hukum lain selain ketiga instansi tersebut yaitu pimpinan organisasi atau pihak lain yang bergerak dibidang karst. Hal tersebut sama dengan menjejalkan hak masyarakat yang diwakilkan oleh lembaga/instansi untuk ikut serta dalam menjalankan jalannya roda pemerintahan dan bertentangan dengan semangat demokrasi.

Pada pasal sebelumnya yaitu Pasal 8, dalam melakukan kegiatan penyelidikan, Kepala Badan, gubernur, dan bupati/walikota dapat melakukan kerjasama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan pihak lain yang memiliki pengalaman mengenai karst. Pihak lain tersebut antara lain, lembaga penelitian pemerintah atau pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan badan usaha. Badan usaha disini tidak dijelaskan lebih lanjut baik itu lembaga swasta atau organisasi yang bergerak dibidang karst, speleologi, atau yang serupa, akan tetapi yang jelas badan usaha disini adalah badan usaha yang bergerak dibidang survey kawasan karst yang meliputi eksokarst dan endokarst. Karena badan usaha secara umum berorientasi pada keuntungan, sedangkan pada aturan sebelumnya menjelaskan yang boleh melakukan penyelidikan dan

inventarisasi diantaranya ada organisasi profesi, yaitu organisasi yang bersifat nirlaba yang bertujuan untuk melindungi kepentingan publik.

Dengan adanya peraturan tersebut maka peran masyarakat disini terganjal untuk ikut serta dalam menjalankan roda pemerintahan. Terlebih masyarakat yang tinggal atau pemukiman yang berada di atas batuan kapur tersebut sangat bergantung pada perlindungan dan pengelolaan sebuah kawasan alam karst. Memang sudah dijelaskan pada pasal 14¹¹⁴ bahwa terhadap pemukiman yang berada di Kawasan Bentang Alam Karst tetap dapat digunakan sebagai pemukiman sepanjang tidak mengganggu dan merusak nilai keunikan dan fungsi pengatur alami tata air. Karena pemukiman membutuhkan air yang berasal dari sebuah kawasan karst, maka masyarakat juga berhak mendapatkan hak untuk ikut serta dalam perlindungan dan pengelolaan kawasan bentang alam karst Gombong Selatan.

Seperti juga Kepmen ESDM 1456/2000 yang menghasilkan beberapa ketentuan tentang kawasan karst, pada aturan ini (Permen ESDM 17/2012) mencabut semua ketentuan (keputusan) yang didasari karena adanya Kepmen ESDM 1456/2000 dan menghasilkan keputusan baru tentang penetapan kawasan bentang alam di seluruh wilayah Indonesia. Pada pembahasan ini penulis hanya membatasi tentang keputusan yang diterbitkan

¹¹⁴ “Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, terhadap pemukiman yang berada di Kawasan Bentang Alam Karst sebelum ditetapkannya Peraturan Menteri ini tetap dapat digunakan sebagai pemukiman sepanjang tidak mengganggu dan merusak nilai keunikan dan fungsi pengatur alami tata air”. Lihat lebih lanjut pada Ketentuan Peralihan Pasal 14 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.

di wilayah Gombang atau Kebumen. Dua (2) tahun setelah terbitnya Permen ESDM 17/2012, Kementerian ESDM menerbitkan Keputusan Menteri Nomor 3043 K/40/MEM/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombang, selanjutnya disingkat Kepmen ESDM 3043/2014.

Kepmen ESDM 3043/2014 ini berisi penetapan bahwa daerah Gombang Selatan yang meliputi Kecamatan Ayah, Kecamatan Rowokele, dan Kecamatan Buayan termasuk dalam Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) yang dilindungi dan tidak boleh adanya kegiatan pertambangan. Disebutkan juga KBAK pada aturan ini seluas 101,02 km² yang secara besar luasan berbeda jauh dengan Kepmen ESDM 961/2003 yang hanya 48,94 km², padahal dalam lampiran I ini ditunjukkan sebuah peta yang sudah berkurang luasannya. Tiga bulan setelah penetapan KBAK Gombang terbit keputusan perubahan atas aturan tersebut, yaitu Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3873 K/40/MEM/ 2014 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3043 K/40/MEM/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombang yang selanjutnya disingkat Kepmen ESDM 3043/2014. Pada Kepmen perubahan ini yang berubah adalah luasan dari Kawasan Bentang Alam Karst menjadi 40,89 km². Berubahnya luasan disebabkan karena adanya usulan dari Bupati dengan diterbitkannya Surat Bupati Kebumen Nomor 545/057 R tanggal 10 Desember 2013 tentang Usulan penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombang Kabupaten

Kebumen, surat tersebut menjadi dasar bagi Kementerian ESDM untuk meninjau dan mengevaluasi sehingga menerbitkan Kepmen ESDM 3043/2014.

Dalam tahap evaluasi dan peninjauan Kementerian ESDM haruslah bertindak cermat untuk dapat menilai hasil penyelidikan yang hasilnya pada usulan Bupati sudah sesuai dengan keadaan di lapangan atau tidak, karena demi kemaslahatan masyarakat yang bermukim di kawasan karst tersebut maka kecermatan menjadi kunci bagi kesejahteraan masyarakat.

B. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

Sudah dijelaskan diatas bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) adalah norma-norma tidak tertulis yang seharusnya ditaati oleh badan atau pejabat pemerintahan karena mempunyai karakteristik khas yang membedakan dengan etika dan moral, sehingga dapat dipastikan AUPB bukanlah kecenderungan etis dan moral, akan tetapi lebih merupakan hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat dan sanksi yang dapat dipaksakan. Oleh sebab itu perlu kiranya penulis membahas pertentangan sebuah peraturan menteri yang dihadapkan dengan beberapa norma tidak tertulis atau bisa dikatakan bahwa peraturan menteri ini tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang sesuai dengan tujuan awal dari penelitian ini.

a. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yaitu kepentingan yang mencangkup aspek kehidupan khalayak banyak orang. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negaranya. Asas ini juga mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Dalam konteks yang lebih luas maka unsur aspiratif ini dapat ditafsirkan sebagai prinsip partisipatif masyarakat dimana setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup khususnya dalam bidang karst, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pemerintah sebagai pemangku kewajiban atau penyelenggara pemerintahan dalam membuat sebuah kebijakan baik itu peraturan yang bersifat *regeling* ataupun keputusan/ketetapan yang bersifat *beschikking* harus mempunyai titik fokus terlebih dahulu bahwa produk hukum yang akan dibuat nantinya tersebut bertujuan untuk kemaslahatan masyarakat, bukan untuk pihak yang mempunyai kepentingan tertentu. Maka dari itu perlu kiranya pemerintah dalam hal ini Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mengakomodir

setiap usulan yang diusulkan oleh masyarakat dalam bentuk apapun, baik tulisan maupun lisan.

Sudah dijelaskan pada pembahasan sejarah dan perkembangan Peraturan Menteri tentang penetapan kawasan karst diatas bahwa pada Kepmen ESDM 1456/2000, masyarakat diberi keleluasaan untuk ikut serta dalam memberikan masukan serta diikuti sertakan dalam proses inventarisasi dan penyelidikan kawasan karst walaupun diwakilkan oleh pimpinan organisasi profesi atau pihak lain yang bergerak di bidang karst, akan tetapi aspirasi masyarakat yang peduli dengan kawasan karst atau pemerhati karst dapat disalurkan lewat pimpinan organisasi profesi tersebut sehingga tidak merugikan masyarakat yang tinggal di atas kawasan karst. Bisa dikatakan bahwa Kepmen tersebut sangat akomodatif dengan membuka pintu bagi masyarakat -tentunya diwakilkan oleh organisasi profesi dibidang karst- untuk ikut serta dalam mengawasi jika ada kekeliruan yang dibuat oleh kementerian itu sendiri dan bahkan ikut andil dalam proses penyelidikan dan inventarisasi kawasan karst yang tentunya proses koreksi dari masyarakat ini diperuntukkan bagi kepentingan bersama atau kepentingan umum.

Pada tahun 2012 terbitlah sebuah Peraturan Menteri ESDM 17/2012 tentang penetapan Kawasan Bentang Alam Karst yang mencabut Kepmen ESDM 1456/2000 beserta dengan keputusan-keputusan yang lahir dari aturan tersebut. Pada Permen ESDM

17/2012 tersebut, disebutkan dalam Pasal 10 bahwa yang berhak mengusulkan penetapan kawasan bentang alam karst (KBAK) hanyalah 3 (tiga) instansi, yaitu Kementerian (Kepala Badan Bidang Geologi), Gubernur, dan Bupati/walikota. Dengan demikian dalam Permen ESDM 17/2012 ini tidak mengakomodir lagi partisipasi masyarakat yang diwakilkan oleh organisasi profesi. Organisasi profesi disini dikhususkan pada organisasi yang bergerak dibidang karst atau pemerhati karst, dimana organisasi ini bertujuan melindungi lingkungan karst atau batuan kapur, tentunya untuk kepentingan publik atau masyarakat luas. Jadi akan lebih terjamin perlindungan suatu penelitian mengenai karst jika yang menanganinya adalah sebuah organisasi profesi dan profesional dalam bidangnya.

Masyarakat yang bermukim di kawasan karst Gombang merasa khawatir ketika mengetahui luasan kawasan bentang alam karst berkurang. Pasalnya kawasan karst yang menyimpan begitu banyak cadangan air dan bahkan permanen sebagai sumber mata air berpotensi hilang karena kawasan karst terancam rusak oleh berdirinya pabrik semen Gombang dengan keluarnya ijin dari Kepala Kantor Pelayanan Ijin Terpadu dan Penanaman Modal Nomor 503/16/KEP/2012 tertanggal 19 November 2012 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Batu Gamping sebesar 271 hektar di Kecamatan Buayan. Seperti yang kita ketahui bahwa batuan kapur adalah bahan baku semen. Dan ketika kawasan karst tersebut

dikeruk untuk dijadikan bahan baku semen maka masyarakat akan terancam hak hidupnya. Masyarakat secara turun-temurun menggunakan air yang berasal dari kawasan karst untuk kehidupan sehari-hari seperti mandi, memasak, mengisi kolam ikan untuk dijual dan terutama bertani karena mayoritas pekerjaan masyarakat disana adalah petani dimana air adalah unsur vital yang wajib ada. Maka dari itu penting kiranya Kementerian ESDM dalam membuat sebuah peraturan atau keputusan berorientasi pada kepentingan umum.

b. Asas kemanfaatan

Dalam asas kemanfaatan ini ada beberapa poin yang harus diperhatikan secara seimbang, *pertama*, memperhatikan manfaat dari kepentingan generasi sekarang dengan kepentingan generasi mendatang. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pegunungan karst yang menghasilkan mata air permanen tersebut sudah digunakan oleh penduduk yang bermukim di wilayah karst Gombang secara turun temurun. Kualitas lingkungan hidup khususnya karst ini semakin menurun dan mengancam kelangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya seperti flora dan fauna yang memang berada dan hanya dapat hidup di lingkungan karst, maka tidak akan ada lagi yang dapat hidup disekitar pegunungan karst bahkan manusia sekalipun jika rusaknya batuan kapur dan tidak

dilindungi oleh pemerintah. Maka dari itu penting pemerintah untuk melindungi kawasan bentang alam karst yang terancam rusak dengan berdirinya pabrik semen Gombong di Kecamatan Buayan, karena rusaknya kawasan karst akan berdampak tidak hanya pada generasi sekarang akan tetapi juga pada generasi mendatang.

Kedua memperhatikan manfaat kepentingan manusia dengan ekosistemnya. Ekosistem adalah suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik yang tak terpisahkan antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Fungsi ekologi karst Gombong ini salah satunya keberadaan kelelawar di dalam gua yang ada di sekitar ijin usaha pertambangan (IUP) pabrik semen Gombong, padahal peran penting kelelawar sebagai penyedia jasa lingkungan bagi ekosistem karst dan sekitarnya, seperti membantu proses penyerbukan berbagai tanaman yang bernilai ekonomi tinggi misalnya durian dan petai, membantu proses pemencaran biji sebagai bagian dari proses regenerasi hutan, pengendali populasi serangga malam yang berpotensi sebagai hama maupun vektor penyakit serta penghasil *guano* yang dapat dimanfaatkan sebagai pupuk.¹¹⁵

Ancaman ekosistem selanjutnya adalah adanya krisis air, hilangnya Zona Epikarst akibat pertambangan akan berpotensi pada hilangnya fungsi kawasan karst sebagai penyerap air hujan, dimana air yang tidak terserap akan terakumulasi menjadi runoff yang dapat

¹¹⁵ Lihat *Tinjauan Ancaman Kelangsungan dan Daya Dukung Ekosistem Esensial Karst Gombong oleh Rencana Pendirian Pabrik Semen*, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI) hlm.6-7

terjadi bencana banjir bandar dan memerlukan dampak yang sangat besar pada daerah pemukiman, perkebunan, hutan, dan sumber daya air yang ada di sekitarnya. Tentu dengan adanya aktifitas pertambangan, mata air yang menjadi sumber air untuk kehidupan sehari-hari masyarakat di Gombong dan sekitarnya mengalami penurunan debit air akibat hilangnya kemampuan penyerapan air.¹¹⁶

Ketiga, memperhatikan manfaat dari kepentingan pemerintah dengan warga masyarakatnya. Tujuan awal dibentuknya sebuah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam karst adalah untuk melindungi kawasan bentang alam karst yang berfungsi sebagai pengatur alami tata air; melestarikan kawasan bentang alam karst yang memiliki keunikan dan nilai ilmiah sebagai objek penelitian dan penyelidikan bagi pengembangan ilmu pengetahuan; mengendalikan pemanfaatan kawasan bentang alam karst. Kepentingan pemerintah adalah untuk kesejahteraan masyarakatnya, maka dari itu dalam membuat sebuah peraturan tentang lingkungan hidup haruslah dilihat dengan seksama bahwa lingkungan itu harus dilindungi demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Masyarakat di kawasan bentang alam karst Gombong sudah sangat sejahtera dengan adanya air mengalir yang tidak berhenti dan air tersebut dimanfaatkan warga dengan semaksimal mungkin, pemerintah harusnya melindungi warga

¹¹⁶ *Ibid.*

dengan tidak memberikan izin kepada pabrik semen Gombang untuk mendirikan pabrik semen Gombang. Karena ketika pegunungan karst itu dikeruk dan dijadikan bahan baku semen, akan menimbulkan dampak yang besar bagi kesejahteraan masyarakat di daerah Gombang Selatan. Air sebagai sumber kehidupan utama warga harus hilang jika pegunungan karst tidak dapat lagi menyerap air hujan. Selain itu juga efek dari berdirinya pabrik semen akan menimbulkan debu yang tebal sehingga mengganggu pernafasan dan menyebabkan penyakit lainnya. Maka dalam melakukan perlindungan terhadap lingkungan Pemerintah ataupun Kementerian tidak boleh setengah-setengah, karena hal ini menyangkut hajat hidup orang banyak, apalagi kawasan karst termasuk kawasan lindung dimana kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.¹¹⁷ Maka dari itu seseorang dilarang merusak kawasan bentang alam karst karena termasuk dalam kawasan lindung nasional.

c. Asas kecermatan

Asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum ditetapkan.

¹¹⁷ Lihat Pasal 1 Ayat 9 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Pertama kali ditetapkan sebagai kawasan Karst Gombang berdasar Kepmen 961/2003 seluas 48,94 km² sebagai dasar penetapan klasifikasi Karst Gombang. Kemudian pada tanggal 6 Desember 2004, oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dicanangkan sebagai kawasan Ekokarst yang berfungsi untuk pemanfaatan berkelanjutan.¹¹⁸ Namun implementasi penancangan Kawasan Ekokarst Gombang Selatan tidak membawa perkembangan yang menjanjikan bagi kelangsungan ekosistem karst Gombang Selatan. Hal ini terlihat dengan dikeluarkannya ijin dari Kepala Kantor Pelayanan Ijin Terpadu dan Penanaman Modal Nomor 503/16/KEP/2012 tanggal 19 November 2012 tanggal 19 November 2012 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Batu Gamping.

Pada tahun 2014, Kementerian ESDM menetapkan karst Gombang sebagai Kawasan Bentang Alam Karst Gombang berdasar pada Kepmen ESDM 3043 tahun 2014 dengan luasa 101,02 km². Namun tidak lama berselang, dengan alasan ada kekeliruan dikeluarkanlah Kepmen ESDM 3873 tahun 2014 dengan luasan mengecil menjadi 40,89 km². Akibat dari penetapan KBAK Gombang menyebabkan IUP harus disesuaikan karena ada kawasan IUP yang masuk dalam KBAK sebesar 62 ha dan harus dikeluarkan dari IUP

¹¹⁸ Lihat pidato sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam *Pencanangan Wilayah Geologi Gunung Sewu dan Gombang sebagai kawasan eko-karst*, Wonosari tanggal 6 Desember 2004

dan penggantian dengan pengadaan penambahan lahan sebesar 86.55 ha.¹¹⁹ Namun demikian, penetapan KBAK Gombong ini masih memunculkan pertanyaan karena, gua-gua dengan mata air yang sangat penting justru berada diluar kawasan yang dilindungi karena tidak termasuk di dalam KBAK. Selain itu, dari sisi potensi ekosistem esensial karst Gombong belum terlindungi karena masih banyak kawasan diluar KBAK sebagai habitat berbagai jenis kelelawar. Bahkan didalam kawasan IUP PT Semen Gombong ditemukan bukit karst yang menjadi kriteria KBAK. Di dalam IUP juga ditemukan gua-gua dan mata air tidak permanen, meskipun tidak menjadi kriteria KBAK sesuai dengan Permen ESDM 17/2012, namun gua-gua tersebut menjadi habitat yang penting bagi berbagai jenis kelelawar meskipun memiliki populasi yang tidak besar.¹²⁰ Maka dari itu kecermatan dari setiap pengambilan keputusan haruslah diutamakan karena hal tersebut menyangkut hak hidup warga negara.

¹¹⁹ Lihat *Tinjauan Ancaman Kelangsungan dan Daya Dukung Ekosistem Esensial Karst Gombong oleh Rencana Pendirian Pabrik Semen*, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI) hlm. 19

¹²⁰ Ibid.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian dan analisis dokumen serta sumber data (bahan hukum lainnya), di dapatkan kesimpulan sebagai berikut:

Ditetapkannya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst ternyata tidak memuat atau tidak mencerminkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, seperti asas kepentingan umum, asas kemanfaatan, dan asas kecermatan karena aturan tersebut tidak memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi masyarakat khususnya masyarakat yang memanfaatkan air yang dihasilkan dari proses alami kawasan karst. Ketidaksiuaian AUPB dalam Peraturan Menteri dapat diringkas sebagai berikut, yaitu *pertama* asas kepentingan umum, dalam proses pengusulan penetapan Kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) organisasi profesi tidak dilibatkan lagi. *Kedua* asas kemanfaatan, Permen 17 Tahun 2012 tentang Penetapan KBAK tidak memberikan perlindungan terhadap kawasan karst padahal kawasan karst termasuk kawasan lindung dan juga sangat dimanfaatkan oleh warga yang tinggal di atas kawasan karst. *Ketiga* asas kecermatan, Kementerian ESDM dinilai tidak cermat dalam melakukan penelitian terkait inventarisasi dan penyelidikan kawasan karst karena dengan terbitnya Keputusan Menteri ESDM Nomor 3873 K/40/MEM Tahun 2014 ini menghasilkan luasan KBAK yang tidak sesuai dengan keadaan di daerah Gombang, Kebumen.

B. Saran

1. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral

Dengan segala bentuk kewenangan yang dimiliki Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam membuat peraturan seyogyanya memperhatikan juga Asas-Asas umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) atau biasa disebut norma-norma tidak tertulis. Sehingga dalam bertindak atau ketika membuat sebuah ketetapan tidak bertentangan dengan asas-asas tersebut. Perlu kiranya untuk meninjau ulang Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst dan Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 3873 K/40/MEM Tahun 2014 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3043 K/40/MEM tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombang sehingga tidak merugikan masyarakat yang bermukim dikawasan Karst Gombang.

2. Masyarakat dan Organisasi Profesi (Pemerhati Kawasan Karst)

Setiap warga negara berhak atas lingkungan yang sehat dan aman. Sebagai warga negara yang mengerti akan potensi kerusakan yang timbul ketika sebuah kawasan karst ditambang maka organisasi profesi dan juga masyarakat pemerhati karst seharusnya ikut melindungi dan tidak acuh. Karena lingkungan ini tidak hanya dinikmati/digunakan untuk generasi sekarang tetapi juga untuk keberlangsungan kehidupan generasi berikutnya. Setiap warga negara juga mempunyai hak yang sama untuk ikut andil dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan, maka dari itu

ketika Kementerian ESDM keliru dalam mengambil kebijakan, masyarakat bisa mengajukan keberatan dengan berbagai cara, tentunya dengan mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti melakukan audiensi dengan Kementerian ESDM sehingga mempercepat diprosesnya kekeliruan yang telah dibuat oleh Kementerian tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011
- Abdul A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1995
- Eni kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara: dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Cetakan Pertama, UNY Press, Yogyakarta, 2011
- Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Cetakan Pertama, Erlangga, 2010
- I Dewa Gede Palguna, Rofiqul Umam Ahmad, Tarmidzi (Ed.), *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaan di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan Kedua, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008

- Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Gaya Media, Jakarta, Cetakan Ke-4, 2000
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982
- Muhammad Tahir Azhary, *Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, 2013
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Edisi Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005
- Oemar Seni Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Cetakan Ke-2, Erlangga, Jakarta, 1985
- Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994

Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1993

Ridwan HR, *Fiqh Politik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi revisi kedua belas, Rajawali Pers, Jakarta, 2016

Ridwan, Ni'matul Huda, Zayanti Mandasari (Ed.), *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta

Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Cetakan Pertama, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2016

SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Adminstrasi Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987

SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2011

S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama, FH UII Press, 2014

Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Cetakan Ketujuh, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994

Disertasi

S.F. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, (Disertasi), Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001

Jurnal, Makalah, Pidato

A.Hamid. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan/Hukum Pengaturan, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UI*, Jakarta, 1993

Kertas Posisi: *Menjaga Karst Gombong, Menyelamatkan Manusia*, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI)

Mutiata Fahmi, *Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif Al-Quran*, UIN Ar-Raniry, dalam *Jurnal Petita*, Volume 2, Nomor 1, April 2017

Pidato sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam *Pencanangan Wilayah Geologi Gunung Sewu dan Gombong sebagai kawasan eko-karst*, Wonosari tanggal 6 Desember 2004

Priska Yulita Raya, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum bagi Masyarakat*, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014

Sjachran Basah, *Sekilas Lintas Perizinan sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan*, Makalah, Univ. Airlangga, Surabaya, 1993

Tinjauan Ancaman Kelangsungan dan Daya Dukung Ekosistem Esensial Karst Gombong oleh Rencana Pendirian Pabrik Semen, Masyarakat Speleologi Indonesia (MSI)

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456 K/20/MEM/2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 961.K/40/MEM/2003 tentang Penetapan Kawasan Karst Gombong

Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2012 Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst

Keputusan Menteri Nomor 3043 K/40/MEM/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombong

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3873 K/40/MEM/2014 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3043 K/40/MEM/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gombong

Data Elektronik

<http://caves.or.id/arsip/glossary/ponor>

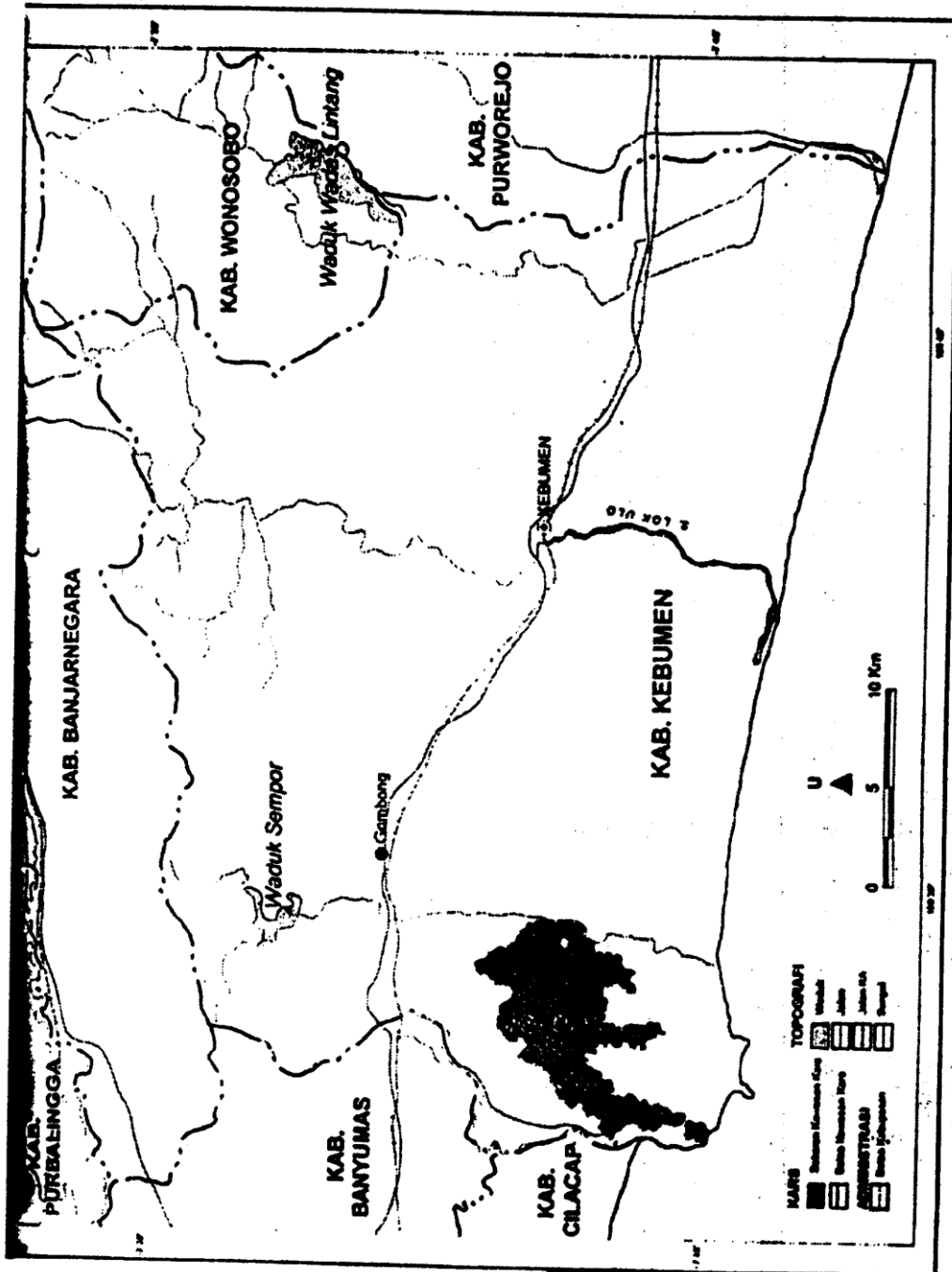
<http://masyarakatkarst.blogspot.co.id/2015/09/organisasi-penyelamat-karst-gombong.html>

<http://kebumennews.com/perpag-harga-mati-pengembalian-kbak-gombong-selatan-1/>

LAMPIRAN

LAMPIRAN I : KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
NOMOR : 961 K/40/MEM/2003
TANGGAL : 23 Juli 2003

PETA SEBARAN DAN BATAS KAWASAN KARS GOMBONG



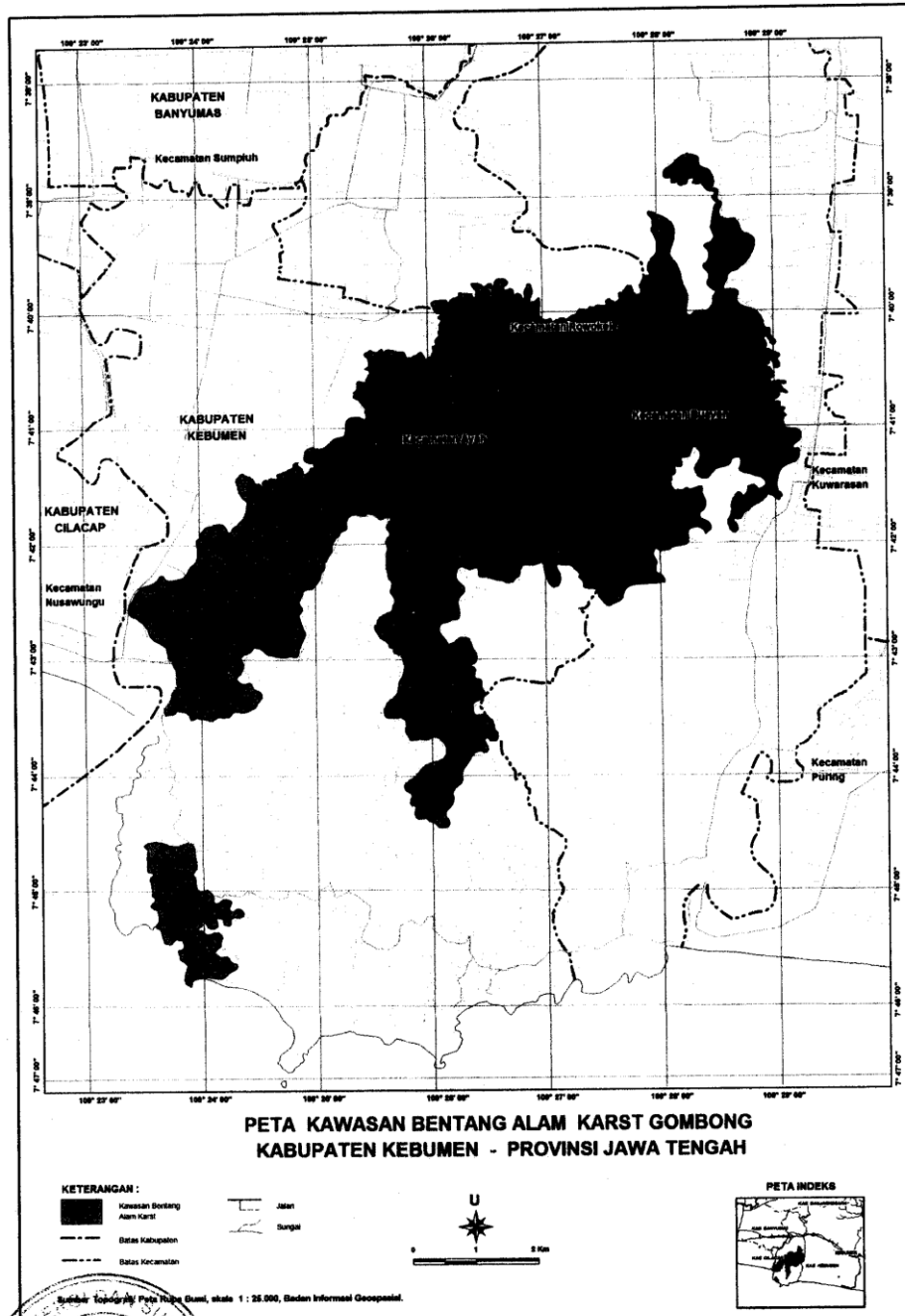
LAMPIRAN II : KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
 NOMOR : 961 K/40/MEM/2003
 TANGGAL : 23 Juli 2003

URAIAN TATAAN GEOLOGI, MORFOLOGI KARS, DAN TATAAN HIDROGEOLOGI

NAMA	WILAYAH	LUAS (Km ²)	URAIAN	KETERANGAN
Kawasan Kars Gombong	Kecamatan Ayah, Kecamatan Rowokele, dan Kecamatan Buayan, Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah	48,94	<ul style="list-style-type: none"> - Morfologi kars dibentuk oleh batu gamping terumbu Formasi Kalipucang, dialasi oleh batuan Formasi Gabon dan batuan Formasi Halang. - Bentang alam kars dicirikan oleh lubang-lubang kecil di permukaan (lapies), bukit kerucut (conical hill), dan dolina berbentuk cockpit. - Terdapat gua alam yang dicirikan oleh stalagtit dan stalagmit hasil proses karsifikasi. - Terdapat sungai di bawah tanah. - Sistem akuifer batu gamping kars memiliki karakteristik khas dengan aliran air tanah melalui celahan/rekahan dan saluran pelarutan. - Terdapat banyak pemunculan mata air yang berasal dari akuifer batu gamping kars. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inventarisasi bersifat rinci. 2. Mataair Banyumudal memiliki debit 50 liter/detik dan mata air Kaliwinong dengan debit 250 liter/detik berasal dari akuifer batu gamping kars. 3. Mata air telah dimanfaatkan sebagai sumber air baku untuk pasokan air bersih dan pertanian.

LAMPIRAN I
 KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
 REPUBLIK INDONESIA
 NOMOR 3043 K/40/MEM/2014
 TANGGAL 4 JULI 2014
 TENTANG PENETAPAN KAWASAN BENTANG ALAM KARST GOMBONG

PETA KAWASAN BENTANG ALAM KARST GOMBONG



Salinan sesuai dengan aslinya
 KEMENTERIAN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
 Kepala Biro Hukum,
[Signature]
 Dwiyarto

MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
 REPUBLIK INDONESIA,
 ttd.
 JERO WACIK

LAMPIRAN II
 KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
 REPUBLIK INDONESIA
 NOMOR : 3043 K/40/MEM/2014
 TANGGAL : 4 Juli 2014
 TENTANG
 PENETAPAN KAWASAN BENTANG ALAM KARST GOMBONG

URAIAN TATANAN GEOLOGI DAN HIDROLOGI KAWASAN BENTANG ALAM KARST GOMBONG

WILAYAH	LUAS (Km ²)	URAIAN	KETERANGAN
Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah:		- Kawasan Bentang Alam Karst dibentuk oleh batu gamping terumbu Formasi Kalipucang. Di bagian bawah Formasi Kalipucang terdapat Formasi Gabon dan Formasi Halang.	1. Inventarisasi bersifat rinci. 2. Terdapat beberapa Mata Air Permanen, antara lain Mata Air Kali Sirah dan Mata Air Kaliwinong yang berasal dari Akuifer batu gamping.
1. Kecamatan Ayah	54,08	-	
2. Kecamatan Rowokele	11,74	- Kawasan Bentang Alam Karst terdiri atas Eksokarst dan Endokarst.	3. Terdapat beberapa Goa berair, antara lain Goa Petruk (Kecamatan Ayah) dan Goa Jatijajar (Kecamatan Rowokele).
3. Kecamatan Buayan	35,20	- Eksokarst terdiri atas bukit-bukit kerucut, Dolina, Telaga, dan Mata air Permanen.	
TOTAL	101,02		

LAMPIRAN
KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : 3873 K/40/MEM/2014

TANGGAL : 16 Oktober 2014
TENTANG

PERUBAHAN ATAS KEPUTUSAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA
MINERAL NOMOR 3043 K/40/MEM/2014 TENTANG PENETAPAN KAWASAN
BENTANG ALAM KARST GOMBONG

URAIAN TATANAN GEOLOGI DAN HIDROLOGI KAWASAN BENTANG ALAM KARST GOMBONG

WILAYAH	LUAS (Km ²)	URAIAN	KETERANGAN
Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah: 1. Kecamatan Ayah	25,19	<ul style="list-style-type: none"> - Kawasan Bentang Alam Karst dibentuk oleh batu gamping terumbu Formasi Kalipucang. Di bagian bawah Formasi Kalipucang terdapat Formasi Gabon dan Formasi Halang. - Kawasan Bentang Alam Karst terdiri atas Eksokarst dan Endokarst. - Eksokarst terdiri atas: bukit-bukit kerucut, Dolina, Telaga, dan Mata Air Permanen. - Endokarst terdiri atas Goa berair yang disertai dengan adanya Speleotem. Di samping itu Goa berair diperkirakan terhubung dengan aliran Sungai Bawah Tanah. - Sistem Akuifer batu gamping memiliki karakteristik khas dengan aliran air tanah melalui celahan/rekahan dan saluran pelarutan. - Kawasan Bentang Alam Karst ditetapkan berdasarkan kemunculan Eksokarst dan Endokarst. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inventarisasi bersifat rinci. 2. Beberapa Mata Air Permanen antara lain Mata Air Kali Sirah dan Mata Air Kaliwinong yang berasal dari Akuifer batu gamping. 3. Beberapa Goa berair, antara lain Goa Petruk dan Goa Jatijajar (Kecamatan Ayah).
2. Kecamatan Rowokele	2,99		
3. Kecamatan Buayan	12,71		
TOTAL	40,89		

Salinan sesuai dengan aslinya
KEMENTERIAN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
Kepala Biro Hukum,

Pt. MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

CHAIRUL TANJUNG



Susyanto

PETA KBAK GOMBONG DAN BATAS IUP PT. SEMEN GOMBONG

EDISI 2 - 5 FEBRUARI 2016

SKALA 1 : 12.500
SISTEM KOORDINAT
UNIVERSAL TRANSVERSE MERCATOR
WGS 84

PETUNJUK LOKASI PETA

KETERANGAN :

- Batas Kecamatan
- Jalan
- Sungai
- Sungai Musaman
- Batidipinrang
- KBAK Gombong
- G00
- Mipasar
- Bonor
- IUP Baturamaning PT. Semen Gombong
- Gua (Data ANOMAL)
- MIAJAH (DNR ANOMAL)
- Sistem Aliran Sungai Bawah Tanah
- Gua Pacang → Gua Candi
- Gua Candi → Gua Wring
- Gua Wring → Kali Serih
- Gua Jabbeben → Kali Serih

SUMBER DATA :

1. Data 2013 Indonesia
2. Data 2000/2001
3. KPRPPT 15/2013/2013 BY AGU/HEH / 2014
4. Data Sensus Wilayah KBAK Gombong
5. Data Sensus Wilayah KBAK Gombong (SAC) Kecamatan NBI
6. Laporan Analisis Hidrogeologi dan Geologi
7. Laporan Analisis Hidrogeologi dan Geologi
8. Data Sensus (DITALA, Univ. Brawijaya, 2013)
9. Laporan Analisis Hidrogeologi dan Geologi
10. Data Gua dan Mipasar ANOMAL PT. Semen Gombong, 2015

