

MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA



PUTUSAN

No.**14**.....P / HUM / 20.....**13**

**PERKARA PERMOHONAN
HAK UJI MATERIIL**

antara :

IR. H. SINGIH SANYOTO

.....

melawan :

PRESIDEN RI, dkk

.....

PUTUSAN
Nomor 14 P/HUM/2013

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

IR. H. SINGGIH SANYOTO, kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal Jl. Soekarno Hatta No. 59 Kota Mungkid, Kabupaten Magelang, pekerjaan Bupati Magelang;

Selanjutnya memberi kuasa kepada:

1. Agung Trijaya, SH., Asisten Pemerintahan Sekda Kabupaten Magelang;
2. Rohadi Pratoto, SH.,M.Si., Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Magelang ;
3. Idam Laksana, SH.,M.Hum., Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang ;
4. Sarifudin, SH., Kasubbag Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang ;
5. Nur Pudjining Diahati, SH., Kasubbag Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang ;
6. Hardan Listijanto, SH., Kasubbag Kajian dan Evaluasi pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang ;
7. Nurochmah Hidayati, SH., Staf pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang ;
8. Andie Wibowo, S.STP.,M.Si., Kasubbid Pengkajian dan Pengembangan Potensi Penanaman Modal pada Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Magelang
9. Darmawan Joko S, SH., Staf pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang

berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor SKK/12/03/2012 Tanggal 1 Pebruari 2013;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon;



melawan:

I. PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, tempat kedudukan Jl. Medan Merdeka Utara, Jakarta Pusat, selanjutnya berdasarkan Surat Kuasa Tanggal 2 Mei 2013 memberi kuasa kepada:

1. Dr. Amir Syamsudin, S.H., M.H., Menteri Hukum dan HAM RI., memberi kuasa kepada :

1) Dr. Wahidin Adams, S.H., M.A., Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I ;

2) Dr. Mualimin Abdi, S.H., M.H., Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I ;

berdasarkan Surat Kuasa Substiusi Nomor M.HH.PP.04.01-20 Tanggal 23 Mei 2013 ;

Dr. Mari Elka Pangestu, Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI, memberi kuasa kepada:

1) Zaini Bustaman, S.H., M.M., Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian;

2) Budi Sudrajat, S.H., M.M., Kepala Bagian Penelaahan dan Bantuan Hukum;

berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor PL.101/1/7/MPEK/2013 Tanggal 11 Juni 2013;

3. Dahlan Iskan, Menteri Badan Usaha Milik Negara RI, memberi kuasa kepada:

1) Dr. Mualimin Abdi, S.H., M.H., Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI;

2) Hambra., Kepala Biro Hukum Kementerian BUMN RI;

berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKU-210/MBU/2013 Tanggal 10 Juni 2013;

4. Basrief Arief, S.H., M.H., Jaksa Agung RI., memberi kuasa kepada:

1) Susdiyarto Agus Praptono, S.H., M.H., Jaksa Pengacara Negara;

2) Budiyahningsih, S.H., Jaksa Pengacara Negara;

3) Henny Rosana, S.H., Jaksa Pengacara Negara;

4) B. Maria Erna E, S.H., M.H., Jaksa Pengacara Negara;

5) Arie Eko Yuliearti, S.H., M.H., Jaksa Pengacara Negara;

6) Yanti Widya, S.H., Jaksa Pengacara Negara;



7) Mirna Eka Mariska, S.H., Jaksa Pengacara Negara;
Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SK-059/A/JA/05/2013
Tanggal 16 Mei 2013 ;

II. MENTERI NEGARA BADAN USAHA MILIK NEGARA, tempat kedudukan
Jl. Dr. Wahidin Raya Nomor 2, Jakarta Pusat;

III. MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN REPUBLIK INDONESIA,
tempat kedudukan Jl. Jenderal Sudirman Pintu 1, Senayan, Jakarta
Selatan, selanjutnya memberi kuasa kepada:

1. Muslikh, S.H., Kepala Biro Hukum dan Organisasi, Sekretariat
Jenderal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;

2. Drs. Gatot Ghautama, M.A., Sekretaris Direktorat Jenderal
Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan ;

3. Wolter Siringoringo, S.H., Kepala Bagian Bantuan Hukum, Biro
Hukum dan Organisasi ;



4. Dra. Sri Hartini, M.Si., Kepala Bagian Hukum dan Kepegawaian,
Sekretariat Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan
dan Kebudayaan ;

5. Dadang Gandhi, S.H., Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum III,
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan ;

6. Rina Wirachmawati, S.H., Staf, Biro Hukum dan Organisasi,
Sekretariat Jenderal, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan ;

7. Suprpti, S.H., Staf, Biro Hukum dan Organisasi, Sekretariat Jenderal
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;

berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 038/MPK/HK/2013 Tanggal 19
Maret 2013 ;

IV. MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA, tempat kedudukan
Jl. Medan Merdeka Utara Nomor 7, Jakarta Pusat ;

Selanjutnya disebut sebagai Para Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Pemohon dengan surat permohonannya tertanggal
20 Februari 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada
Tanggal 27 Februari 2013 dan diregister dengan Nomor 14 P/HUM/2013 telah
mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Keputusan
Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman
Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta

Pengendalian Lingkungan Kawasannya, dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON.

a. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya, dalam BAB III telah membagi pengelolaan kawasan Candi Borobudur ke dalam 3 (tiga) zonasi yaitu :

- Zona 1 : merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi. Luas zona 1 adalah + 44,8 ha dan berbentuk lingkaran dengan titik pusat pada as candi. Zona 1 saat ini diserahkan pengelolaannya kepada Balai Konservasi Borobudur, di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
- Zona 2 : merupakan kawasan di sekeliling Zona 1 dan diperuntukkan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan dan pelestarian lingkungan candi. Luas Zona 2 adalah + 42,3 ha. Zona 2 adalah taman arkeologi yang dilengkapi dengan museum, area perkantoran, lengkap dengan lahan parkir dan tempat perdagangan. Zona 2 ini dikelola oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, di bawah Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara;
- Zona 3 : merupakan kawasan di luar Zona 2 dan diperuntukkan bagi permukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di Zona 1 pada umumnya, dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya. Luas Zona 3 adalah + 932 ha. Penataan ruang, peruntukkan dan pengembangan Zona 3 dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang;

Pemerintah Kabupaten Magelang tidak ikut serta atau terlibat dalam pengelolaan di zona 1 dan di zona 2 dikarenakan Pemerintah Kabupaten Magelang tidak memiliki atau diberikan kewenangan pengelolaan di zona-zona tersebut. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Magelang di zona 3 pun harus bekerja sama dengan PT. Taman Wisata. Pengelolaan zona 2 yang bersifat bisnis/ ekonomis merupakan kewenangan penuh dari PT. Taman Wisata sehingga



Pemerintah Kabupaten Magelang juga tidak dapat terlibat di dalamnya. Hal-hal tersebut telah menimbulkan lack of coordination atau kesulitan dalam berkoordinasi karena ketatnya pembagian zonasi dan berdampak seperti "negara dalam negara".

- b. Pengelolaan zona 2 sepenuhnya oleh PT. Taman Wisata sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya merupakan bentuk monopoli pengelolaan bisnis/ ekonomis secara berlebihan.
- c. Pemerintah Kabupaten Magelang diberikan kewenangan pengelolaan di zona 3 yang tidak bersifat bisnis/ ekonomis namun menangani dampak pengelolaan Candi Borobudur antara lain pengelolaan sampah, penurunan kualitas lingkungan, keamanan dan ketertiban, serta penanggulangan masalah sosial dan kemiskinan masyarakat lokal/ sekitar Candi Borobudur.
- d. Pengelolaan Candi Borobudur tidak berdampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat lokal. Berdasarkan data statistik, Kecamatan Borobudur menempati urutan termiskin nomor 4 dari 21 kecamatan di Kabupaten Magelang (BPS Kabupaten Magelang 2012) ;
- e. Bahwa berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya diatur "pengelolaan zona 2 oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko adalah tetap memperhatikan ketentuan Pajak-pajak daerah". Sejak tahun 2008, Pemerintah Kabupaten Magelang tidak dapat lagi memungut pajak daerah atas pengelolaan taman wisata Candi Borobudur. Hal tersebut berdasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 225/2008 yang dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 03 P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009;

Pemerintah Kabupaten Magelang tidak lagi mendapatkan pendapatan asli daerah (PAD) dari pengelolaan taman wisata Candi Borobudur. Hal ini menunjukkan ketidakadilan distribusi pendapatan antara Pusat dan Daerah sementara Pemerintah Kabupaten Magelang harus menunjang pembangunan infrastruktur penunjang kepariwisataan Candi Borobudur.



2. ALASAN PERMOHONAN.

I. ALASAN TEORITIS.

Kata "Keputusan" dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya secara teori adalah termasuk dalam produk hukum yang bersifat mengatur atau Peraturan atau regelling, sebagai berikut :

1) Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) menurut Prof. Dr. Muchsan, SH adalah penetapan tertulis yang diproduksi oleh Pejabat Tata Usaha Negara, mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final.



2) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka 9 disebutkan bahwa yang disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;

3) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan mengenai 3 (tiga) sifat Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu :

a. Konkrit

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Penjelasan menyebutkan bahwa bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu, dan dapat ditentukan.

Prof. Dr. Muchsan, SH (Rektor Universitas Widya Mataram) menyatakan bahwa bersifat konkret adalah bahwa suatu keputusan Tata Usaha Negara harus memiliki tujuan jelas atau untuk apa produk itu dilahirkan. Dalam hal ini, suatu keputusan harus benar-benar memiliki makna dan tujuan yang jelas secara

hukum, sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

b. Individual

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Penjelasan menyebutkan bahwa bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.

Prof. Dr. Muchsan, SH menyatakan bahwa sifat individual adalah bahwa suatu keputusan Tata Usaha Negara harus memiliki sasaran yang tegas atau kepada siapa keputusan tersebut dituju. Akan tetapi, makna individual disini tidak hanya berlalu secara personal saja secara sempit. Namun individual juga dapat berarti kelompok, sepanjang memiliki sifat homogenitas yang sama, dalam arti keputusan tersebut berlaku bagi individu yang lebih dari satu dengan tujuan yang sama.



c. Bersifat final

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Penjelasan menyebutkan bahwa bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Prof. Dr. Muchsan, SH menyatakan bahwa sifat final adalah keputusan tersebut berlaku secara langsung atau saat itu juga (direct dicesion), sehingga menimbulkan akibat hukum dalam bentuk hak dan kewajiban.

- 4) Menurut Prof. Dr. Muchsan, SH., bahwa berdasarkan teori residu, ketika produk hukum publik tidak memiliki 3 (tiga) sifat yaitu konkrit, individual, dan final maka produk hukum tersebut termasuk dalam produk hukum yang bersifat mengatur atau "Peraturan" atau regelling.
- 5) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya tidak memiliki sifat konkrit, individual dan final yang ditunjukkan sebagai berikut :

a) Tidak bersifat konkrit

Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan

Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya mengatur bahwa peruntukan kawasan candi ditetapkan bagi :

- a. Pengamanan dan pelestarian nilai-nilai budaya terutama obyek arkeologi yang ada;
- b. Penanggulangan terhadap kemungkinan usaha yang dapat merusak Candi;
- c. Peningkatan kelestarian dan dan pemugaran lingkungan pemukiman pedesaan di sekitar taman wisata dan candi yang mempunyai nilai-nilai tradisional dan dapat dikembangkan menjadi obyek dan daya tarik wisata;
- d. Pengembangan dan pendayagunaan obyek dan daya wisata
- e. Penciptaan kawasan lindung untuk menjamin kelestarian candi dan mendukung taman wisata.



Hal tersebut menunjukkan bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya tidak bersifat konkrit karena memiliki tujuan yang majemuk.

b) Tidak bersifat individual

Pada BAB III Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya diatur mengenai pembagian zonasi dan kewenangan yaitu :

- a. Zona 1 oleh Balai Konservasi Borobudur Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI;
- b. Zona 2 oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara RI; dan
- c. Zona 3 oleh Pemerintah Kabupaten Magelang.

Hal tersebut menunjukkan bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya tidak bersifat individual karena meliputi 3 (tiga) lembaga yang tidak homogen

yaitu Balai Konservasi Borobudur (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI), PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara RI), dan Pemerintah Kabupaten Magelang Provinsi Jawa Tengah.

c) Tidak bersifat final

- Pada Pasal 13 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya menyebutkan bahwa "Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden ini diatur lebih lanjut oleh Menteri dengan memperhatikan saran dan pertimbangan Menteri lain yang fungsi dan tugasnya berkaitan dengan pengelolaan taman wisata serta pengendalian lingkungan kawasan candi".



Hal tersebut menunjukkan bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya tidak bersifat final karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan / petunjuk pelaksanaan dari Menteri dan pejabat di bawahnya serta tidak langsung menimbulkan hak dan kewajiban.

- 6) Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya adalah termasuk produk hukum publik yang bersifat mengatur atau regelling, bukan produk hukum publik yang bersifat Keputusan atau bechikking.

II. ALASAN YURIDIS.

- a. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 100 disebutkan:

"Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku,

harus dimaknai sebagai peraturan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

b. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung- dalam Pasal 31 :

(1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

(2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.



c. Bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung- pada Pasal 31 A :

(1) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam Bahasa Indonesia”

d. Bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 31 A :

(2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

a) perorangan warga negara Indonesia;

b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau

c) badan hukum publik atau badan hukum privat.

e. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 25 :

f. Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk

kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

- f. Bahwa berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor : SKK/12/03/2013 tanggal 1 Pebruari 2013 telah ditunjuk Kuasa Bupati Magelang untuk mengajukan permohonan keberatan atas Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

III. KETIDAKABSAHAN KEPPRES NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN SEKITARNYA.

- 1) Bahwa dasar hukum konsideran "Mengingat" dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya sebagian besar sudah dicabut dan diganti dengan peraturan yang baru, antara lain :



- a. Monumenten Ordonnantie (Staatsblad tahun 1931 Nomor 236) sudah dicabut dan diganti beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sudah dicabut dan diganti beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup sudah dicabut dan diganti beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan Pengawasan PERJAN, PERUM, dan PERSERO sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor

28 Tahun 2003 telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

- 2) Bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam Pasal 97 ayat (1), (2), (3) dan (4).

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menyatakan terdapat perubahan paradigma pengelolaan kawasan Cagar Budaya dari pengelolaan yang bersifat situs (benda cagar budaya) berubah menjadi berorientasi pada pengelolaan kawasan, peran serta masyarakat, desentralisasi pemerintahan, perkembangan, serta tuntutan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.



3. PERTENTANGAN PASAL PER PASAL.

- 1) Bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya, Presiden menunjuk PT Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan (yang kemudian berganti nama menjadi PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko) sebagai pengelola Taman Wisata Candi Borobudur;
- 2) Bahwa bentuk pengelolaan yang diserahkan kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko tersebut pada kenyataannya menciptakan ketidakadilan distribusi pendapatan. Keuntungan yang didapat dari pengelolaan kompleks Candi Borobudur tersebut jauh lebih banyak dinikmati oleh Pemerintah Pusat daripada Pemerintah Daerah dan masyarakat lokal yang berada di sekitarnya, sehingga tidak berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ada di sekitar wilayah Candi Borobudur dan pendapatan asli daerah;
- 3) Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling

sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

- 4) Bahwa pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh badan hukum berbentuk Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 jelas merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan:

Pasal 3 huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang memuat tujuan Pelestarian Cagar Budaya antara lain yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat;

- 5) Bahwa pengelolaan taman wisata Candi Borobudur oleh PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko yang mendasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan:

Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyebutkan:

(3) Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat hukum adat.

(4) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.

- 6) Pengelolaan kawasan Candi Borobudur yang terpisah berdasarkan 3 (tiga) zona sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan :

Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyebutkan :

(3) Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat hukum adat.



- (4) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.
- 7) Pengelolaan kawasan Candi Borobudur oleh 3 (tiga) institusi yaitu Balai Konservasi Borobudur di zona 1, PT. Taman Wisata di zona 2, dan Pemerintah Kabupaten Magelang di zona 3 bertentangan dengan :
Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan :
(1) Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

karena pengelolaan kawasan Candi Borobudur oleh Balai Konservasi Borobudur, PT Taman Wisata, serta Pemerintah Daerah tersebut tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Candi Borobudur.



4. HAL-HAL YANG DIMOHONKAN.

Berdasarkan alasan permohonan sebagaimana tersebut di atas, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka selanjutnya Pemohon mohon kepada Ketua Mahkamah Agung berkenan memeriksa permohonan keberatan dan memutuskan sebagai berikut:

A. PRIMAIR

1. Mencabut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya untuk seluruhnya;
2. Mencabut BAB III untuk seluruh Pasal yaitu Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya;

3. Memerintahkan Termohon untuk membentuk Badan Pengelola Kawasan Cagar Budaya Candi Borobudur sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

B. SUBSIDAIR

Mohon putusan yang seadil-adilnya.

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan surat-surat bukti berupa:

1. Fotokopi Surat Kuasa Khusus Nomor : SKK/12/03/2012 Tanggal 1 Pebruari 2013 (Bukti P-1);
2. Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 131.33-959 Tahun 2008 tentang Pemberhentian Penjabat Bupati Magelang Dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah (Bukti P-2);
3. Fotokopi Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya (Bukti P-3);
4. Fotokopi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (Bukti P-4);
5. Fotokopi Data kemiskinan di Kabupaten Magelang (Bukti P-5);
6. Fotokopi Putusan Mahkamah Agung No. 03 P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009 (Bukti P-6);
7. Fotokopi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Bukti P-7);
8. Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Bukti P-8);
9. Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Bukti P-9);
10. Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Bukti P-10);
11. Fotokopi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Bukti P-11);
12. Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Bukti P-12);



13. Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Bukti P-13);
14. Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Bukti P-14);
15. Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Bukti P-15);
16. Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (Bukti P-);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Para Termohon masing-masing pada Tanggal 1 Maret 2013 berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 14/PER-PSG/III/14 P/HUM/TH.2013, Tanggal 1 Maret 2013;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Termohon I, III telah mengajukan jawaban tertulis pada Tanggal 28 Juni 2013, 20 Maret 2013, yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

Jawaban Termohon I

POKOK PERMOHONAN PEMOHON

Pemohon dalam permohonannya menguraikan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Bahwa menurut Pemohon, Keppres Nomor 1 Tahun 1992 adalah Keppres yang bersifat *regeling* (mengatur) dengan alasan tidak bersifat konkrit karena mempunyai tujuan yang majemuk; tidak bersifat individual karena meliputi 3 lembaga yang tidak homogen yaitu Balai Konservasi Borobudur (Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI), PT. Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, Kementerian BUMN dan Pemerintah Daerah Magelang; tidak bersifat final karena diatur lebih lanjut oleh Menteri sehingga menurut Pemohon Keppres Nomor 1 Tahun 1992 dapat diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung.
2. Bahwa menurut Pemohon Dasar hukum konsideran "mengingat" dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 sebagian besar sudah dicabut dan diganti dengan peraturan yang baru;
3. Bahwa menurut Pemohon pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan Pasal 3 huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya



(selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 11 Tahun 2010) yang memuat tujuan Pelestarian Cagar Budaya antara lain yaitu "meningkatkan kesejahteraan rakyat". Dan "konsideran" Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2004) yang menyebutkan: "pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah";

4. Bahwa menurut Pemohon pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak berdampak pada pendapatan asli daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) dan penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan "Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah";
5. Bahwa menurut Pemohon, pengelolaan kawasan Candi Borobudur yang terpisah berdasarkan 3 (tiga) zona sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010 serta Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2009), yang berbunyi: "Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup", karena pengelolaan kawasan Candi Borobudur, PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko serta Pemerintah Daerah tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Candi Borobudur.
6. Bahwa berdasarkan uraian/argumentasi tersebut, Pemohon menyatakan bahwa Keppres Nomor 1 Tahun 1992 telah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 32 Tahun 2009, dan UU Nomor 11 Tahun 2010.



Sebelum Termohon menjawab, Permohonan Keberatan Hak Uji Materiil terhadap Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Termohon menyatakan menolak seluruh dalil/alasan Permohonan Pemohon, dengan uraian/argumentasi sebagai berikut :

II. TENTANG KOMPETENSI ABSOLUT MAHKAMAH AGUNG UNTUK MEMERIKSA, MENGADILI DAN MEMUTUS PERMOHONAN UJI MATERIIL KEPPRES NOMOR 1 TAHUN 1992

Berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam memeriksa, mengadili dan memutus dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Termohon menyampaikan uraian/argumentasi, sebagai berikut:

MAHKAMAH AGUNG TIDAK MEMILIKI KEWENANGAN UNTUK MEMERIKSA PERMOHONAN UJI MATERIIL KEPPRES NOMOR 1 TAHUN 1992



Bahwa kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana diatur dalam:

1. Ketentuan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), mengatur :
"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat Kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang".
2. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman (selanjutnya disebut UU Nomor 48 Tahun 2009), mengatur :
Mahkamah Agung berwenang :
 - a. ...
 - b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap Undang-Undang ; dan
3. Ketentuan Pasal 31 A ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU Nomor 3 Tahun 2009), mengatur:
"Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh

pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia".

- B. Bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam:

Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut Perma Nomor 1 Tahun 2011), mengatur :

"Dalam Peraturan Mahkamah Agung ini, yang dimaksud dengan :

- (1) Hak Uji Materiil adalah Hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi ;
- (2) Peraturan perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang.
- (3) Permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan".



- C. Bahwa obyek permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bukan merupakan kaidah hukum yang mengikat umum karena bersifat individual dimana obyek permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju yang berkaitan dengan Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

- D. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 51 Tahun 2009) Jo Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 1986), mengatur:

Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009:

"Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata"

Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang antara lain mengatur :

"Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A, Izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri".

"Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang perbuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

"Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara".

E. Bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986, Kepres Nomor 1 Tahun 1992 bersifat:

- Individual, hanya terkait mengenai hal tertentu yaitu Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya;
- Final, Kepres Nomor 1 Tahun 1992 sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum;
- Konkret, objek yang diputuskan dalam Keppres 1 Tahun 1992 tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, yaitu Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya
- Bersumber dari kekuasaan eksekutif (*executive power*).

Dengan demikian Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak dapat dikategorikan sebagai Peraturan (*regeling*) yang mengikat umum melainkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*)



dimana seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (vide Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986).

F. Putusan Mahkamah Agung Tidak Dapat Menerima, Mengabulkan Dan Menolak Permohonan Uji Materiil.

Termohon tidak sependapat dengan anggapan/argumentasi Pemohon sebagaimana diuraikan dalam petitum permohonan Pemohon yang menyatakan: "agar Mahkamah Agung memerintahkan Termohon untuk membentuk Badan Pengelola Kawasan Candi Borobudur sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2010", karena :

Kewenangan Mahkamah Agung adalah menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan memutus sebagaimana Pasal 31 A ayat (5), (6) dan (7) UU Nomor 3 Tahun 2009 Jo Pasal 6 Perma Nomor 1 Tahun 2011.

Pasal 31 A ayat (5) UU Nomor 3 Tahun 2009, mengatur:

"Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima."

Pasal 31 A ayat (6) UU Nomor 3 Tahun 2009, mengatur:

"Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan."

Pasal 31 A ayat (7) UU Nomor 3 Tahun 2009, mengatur :

"Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi."

Pasal 6 Perma Nomor 1 Tahun 2011, mengatur:

- (1) Dalam hal ini Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut;
- (2) Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai



tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya;

- (3) Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu tidak beralasan, Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan tersebut.

Dari uraian/argumentasi diatas menurut Termohon, Permohonan Pemohon yang memohon kepada Mahkamah Agung untuk memerintahkan Termohon membentuk Badan Pengelola Kawasan Candi Borobudur sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2010 adalah tidak tepat, mengada-ada, dan tidak berdasar hukum.

III. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING, PERSONA STANDI IN JUDICIO*)

Berkenaan dengan kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*) dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Termohon menyampaikan uraian/argumentasi, sebagai berikut:

PEMOHON TIDAK MEMILIKI KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING, PERSONA STANDI IN JUDICIO*) UNTUK MENGAJUKAN PERMOHONAN UJI MATERIIL KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA

A. PEMOHON TIDAK MEMILIKI KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING, PERSONA STANDI IN JUDICIO*) BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 1985 TENTANG MAHKAMAH AGUNG dan PERATURAN MAHKAMAH AGUNG RI NOMOR 01 TAHUN 2011 TENTANG HAK UJI MATERIIL.

1. Bahwa Pemohon dalam permohonannya (vide halaman 3 permohonan Pemohon) telah menyatakan bertindak dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang atau menyatakan sebagai mewakili Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang yang diangkat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 131.33-959 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian Pejabat Bupati Magelang Dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah, mengajukan permohonan uji materiil di Mahkamah Agung karena merasa haknya telah dirugikan atas berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992.



2. Ketentuan Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009 tersebut menyatakan:

"Permohonan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat".

3. Pasal 1 ayat (4) Perma Nomor 1 Tahun 2011, menyatakan:

"Pemohon Keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang"



4. Berdasarkan ketentuan Pasal 158 ayat (7) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 28 Tahun 2009), diatur :

(7) Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-Undang, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

5. Terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*), sebagaimana diuraikan dalam seluruh uraian/argumentasi Permohonan Pemohon, menurut Termohon, Pemohon dapat dikualifikasi sebagai badan hukum publik (yang mewakili kepentingan hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang) apabila telah mendapat persetujuan DPRD Kabupaten Magelang dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur :

"Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dan dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

6. Dengan demikian, dalam Permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Pemohon tidak dapat mengatasnamakan dirinya sebagai mewakili Pemerintahan Daerah tanpa persetujuan/kuasa khusus dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) Kabupaten Magelang. Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, jelas bahwa dalam Permohonan Uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009. Pemohon tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri tanpa persetujuan DPRD Kabupaten Magelang dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, terlebih lagi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 158 ayat (7) UU Nomor 28 Tahun 2009, maka Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*).



7. Selain itu menurut Termohon kedudukan Pemohon sebagai Bupati bukan sebagai pihak yang dirugikan oleh berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992 karena pada kenyataannya koordinasi antara Pengelola Candi Borobudur dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten Magelang telah berjalan sangat harmonis, dan memberikan kontribusi yang positif bagi pemerintah maupun masyarakat sekitar (lihat buku Desa Wisata Borobudur terlampir). Jikalaupun anggapan/argumentasi pemohon telah terjadi kerugian akibat tidak diterimanya pembayaran pajak hiburan oleh pemerintah Kabupaten Magelang sejak tahun 2008 bukan karena berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992, namun karena adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 225 Tahun 2008 yang telah dikuatkan dengan putusan Mahkamah Agung Nomor 03P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009.

Dengan demikian kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*) Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009, sehingga Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*).

Oleh karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*) maka menurut Termohon, sudah sepatutnya jika Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Agung RI menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*NIET ONVANKELIJK VERKLRAAD*)

IV. TENTANG PERMOHONAN PEMOHON *ERROR IN PERSONA*

Berkenaan dengan *error in persona* dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Termohon menyampaikan uraian/argumentasi, sebagai berikut:

PERMOHONAN UJI MATERIIL KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA
ERROR IN PERSONA

Bahwa Pemohon dalam permohonannya telah salah mencantumkan pihak-pihak yang berperkara (*subjectum litis*).

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (5) Perma Nomor 1 Tahun 2011, mengatur:
"Termohon adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan".
2. Pemohon dalam permohonannya menyebutkan pihak-pihak yang berperkara (*subjectum litis*): "Nama: Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, Jabatan: Presiden Republik Indonesia, sebagai Termohon".
3. Bahwa Keppres Nomor 1 Tahun 1992 diterbitkan oleh Presiden Republik Indonesia sehingga yang menjadi Termohon dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992 seharusnya adalah Presiden RI bukan Dr. Susilo Bambang Yudhoyono sebagai pribadi yang menjabat sebagai Presiden RI (pemangku jabatan).
4. Bahwa penyebutan Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, hal ini tidak berdasarkan hukum karena terdapat perbedaan antara Jabatan (Pejabat Tata Usaha Negara) dengan Pemangku Jabatan dimana menurut Prof. Logemann dalam bukunya "Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht", merumuskan het ambt atau jabatan adalah kring van vastewerkzaamheden in het ambt, lingkungan kerja tetap yang diadakan dalam kaitan Negara Jabatan adalah person pribadi hukum, badan hukum public memiliki Fungsi dan kewenangan sebagaimana layaknya een persoon, sebagaimana Layaknya een publieke rechts persoon. Het



ambt atau jabatan tidak dapat melaksanakan dirinya sendiri, tidak dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya karena dia adalah badan hukum yang abstrak. Oleh karena itu het ambt atau jabatan diwakili oleh pemegang jabatan atau ambtsdrager sedangkan Pemegang jabatan bertindak atas nama jabatan.

5. Bahwa merujuk pada pendapat Prof. Logemann tersebut, yang seharusnya menjadi Termohon adalah Jabatannya bukan Pemangku Jabatannya sehingga pencantuman nama Dr. Susilo Bambang Yudhoyono (Presiden RI) sebagai Termohon, adalah tidak berdasar hukum karena bukan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara melainkan sebagai pemegang Jabatan/pemangku jabatan.

6. Bahwa pencantuman Dahlan Iskan (Menteri Negara BUMN) sebagai Termohon II, Prof.Dr. Ir. Muhammad Nuh (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI) sebagai Termohon III, dan Gamawan Fauzi (Menteri Dalam Negeri RI) sebagai Termohon IV adalah tidak berdasar hukum karena Termohon II, termohon III dan Termohon IV bukan merupakan Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan Keppres Nomor 1 Tahun 1992.

Bahwa oleh karena permohonan Para Pemohon *error in persona* maka sudah seharusnya Majelis Hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992 menyatakan permohonan tidak dapat diterima.

V. PERMOHONAN PEMOHON KABUR/TIDAK JELAS (*OBSCUUR LIBELS*)

Berkenaan dengan kabur/tidak jelas (*obscuur libels*) dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Termohon menyampaikan uraian/argumentasi, sebagai berikut:

PERMOHONAN UJI MATERIIL KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA KABUR/TIDAK JELAS (*OBSCUUR LIBELS*)

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 31 A ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 2009, diatur:

Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. Nama dan alamat pemohon;
- b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:

- 1) Materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
 - 2) Pembentukan peraturan perundangundangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan
- c. Hal-hal yang diminta untuk diputus.
2. Permohonan Pemohon tidak secara jelas menguraikan pertentangan antara pasal perpasal Keppres Nomor 1 Tahun 1992 dengan Undang-Undang.

Bahwa permohonan Pemohon dalam permohonan uji materiil Keppres 1 Tahun 1992, tidak secara rinci menguraikan pertentangan pasalperpasal Keppres Nomor 1 Tahun 1992 dengan Undang-Undang. Pemohon hanya menjelaskan antara lain :

- a. Tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh oleh Pemohon menjadi berkurang atas pengelolaan kawasan taman Candi Borobudur oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko;
- b. Pemohon juga merasa tidak diikut sertakan atas pengelolaan kawasan taman Candi Borobudur tersebut;
- c. Bahwa Pemohon mendalilkan Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 97 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010, namun Pemohon tidak menjelaskan Pasal dan ayat yang mana dari Keppres Nomor 1 Tahun 1992 yang bertentangan dengan UU Nomor 11 Tahun 2010 (vide halaman 16 angka 2 Permohonan Pemohon);
- d. Bahwa Pemohon mendalilkan Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004 namun Pemohon tidak menjelaskan Pasal dan ayat yang mana dari Keppres Nomor 1 Tahun 1992 yang bertentangan dengan UU Nomor 11 Tahun 2010 (vide halaman 18 angka 5 Permohonan Pemohon).

Oleh karena itu permohonan Pemohon merupakan permohonan yang tidak jelas/kabur (*obscuur libels*).

3. Petitum Pemohon bertentangan satu sama lain.

Bahwa Pemohon dalam Petitum angka 1 menyatakan "Memohon agar Mahkamah Agung mencabut Keppres Nomor 1 Tahun 1992 untuk



seluruhnya" sedangkan petitum angka 2 Pemohon menyatakan "mencabut BAB III untuk seluruh Pasal yaitu Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 Keppres Nomor 1 Tahun 1992" dan Petitum angka 3 Pemohon menyatakan "Memerintahkan Termohon untuk membentuk Badan Pengelola Kawasan Cagar Budaya Candi Borobudur sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2010". Hal ini memperlihatkan bahwa antara Petitum satu dan lainnya tidak terdapat persuaian dan saling bertentangan satu dengan lainnya. Oleh karena itu permohonan Pemohon merupakan permohonan yang tidak jelas/kabur (*obscuur libels*).

Dari uraian/argumentasi tersebut di atas, Termohon berkesimpulan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*) sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009 dan ketentuan Pasal 1 ayat (4) Perma Nomor 1 Tahun 2011, permohonan *error in persona* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (5) Perma Nomor 1 Tahun 2011 serta terdapat ketidakjelasan/kabur (*obscuur libels*) dari permohonan yang disampaikan oleh Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 2009.



Berdasarkan uraian/argumentasi tersebut diatas Termohon memohon agar Majelis Hakim Agung di Mahkamah Agung yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992 menyatakan PERMOHONAN PEMOHON DINYATAKAN TIDAK DAPAT DITERIMA (*NIET ONVANKELIJK VERKLRAAD*)

Namun demikian apabila Majelis Hakim Agung di Mahkamah Agung berpendapat lain, berikut disampaikan Jawaban Termohon terhadap materi permohonan hak uji materiil sebagai berikut:

VI. CANDI BOROBUDUR MERUPAKAN BUDAYA BANGSA SEBAGAI SALAH SATU WORLD HERITAGE

- Candi Borobudur sebagai salah satu world heritage yang sudah diakui oleh UNESCO sehingga perlu dijaga, dipelihara dan dilestarikan.
- Pembangunan Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan dilahirkan dari sebuah gagasan yang luhur dan agung yang dilandasi kesadaran berbudaya. Kesadaran ini diwujudkan dan perlu dilestarikan untuk memberi tempat yang layak terhadap sejarah warisan budaya khususnya yang berwujud Candi.

- Untuk menumbuhkan dan memelihara warisan budaya ini diciptakan kawasan lingkungan yang dapat mendukung kelestariannya. Suatu hal yang tidak dapat dihindarkan, bahwa Candi Borobudur akan mengalami "serbuan" wisatawan dari berbagai kalangan. Untuk meredam kunjungan wisatawan yang semakin meningkat tersebut perlu usaha-usaha untuk menahan sejenak dan menyebar-pencarkan pengunjung ke berbagai fasilitas di lingkungan kawasan, sebelum mereka naik ke candi, sehingga perlu adanya suatu taman dan organisasi yang mengelolanya.
- Candi-candi tersebut mempunyai daya tarik yang dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata, dan potensi untuk dimanfaatkan kepentingan pemerintah, peningkatan devisa negara, pendidikan, ilmu pengetahuan, penelitian, keagamaan dan kebudayaan & pariwisata.



- Dijadikannya Candi Borobudur sebagai salah satu tujuan wisata utama di Indonesia telah memberikan sumbangan yang tidak kecil pada peningkatan devisa negara. Pengunjung Candi Borobudur dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Peningkatan jumlah pengunjung di satu pihak dapat menambah pendapatan negara dan masyarakat di sekitarnya.
- Meningkatnya jumlah pengunjung ke Candi Borobudur akan memberikan dampak kurang baik bagi upaya pelestarian warisan budaya. Oleh karena itu, perlu dibuat wilayah peredam yang dapat menghambat pengunjung agar tidak naik bersama-sama ke candi, yaitu dengan membuat taman wisata di lingkungan candi. Keberadaan taman wisata diharapkan membuat pengunjung akan tersebar ke berbagai penjuru taman. Dengan tersebarnya pengunjung akan mengurangi beban yang ditanggung oleh bangunan Candi Borobudur.
 - Keppres Nomor 1 Tahun 1992 diterbitkan dalam rangka menindaklanjuti isu yang sedang berkembang dalam masyarakat terkait dengan pelestarian Warisan Budaya Candi Borobudur dan Candi Prambanan. Tindak lanjut atas isu tersebut merupakan itikad baik dari Pemerintah dalam memberikan filter dari tingkat kunjungan yang sangat besar ke candi-candi dimaksud.
 - Bahwa Keppres Nomor 1 Tahun 1992 diterbitkan dalam rangka pengembangan kawasan di sekitar Candi Borobudur dan Prambanan, sejak tahap perencanaan, hingga pada saat pembangunan fasilitas

- dengan tujuan inti adalah pelestarian terhadap Candi Borobudur dan Prambanan.
- Keppres Nomor 1 Tahun 1992 merupakan langkah penting dan perlu untuk menjadi pertimbangan dalam menjadikan Keppres ke produk Perundangan yang lebih tinggi dengan mengingat isu pelestarian dan pengembangan kepariwisataan di Indonesia menjadi isu yang sangat penting dan perlu didukung oleh semua pihak.
- Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bukan hanya diperuntukkan untuk pembentukan Perusahaan Taman Wisata Candi, melainkan hal yang lebih penting adalah peran Negara Republik Indonesia sebagai Negara yang menghargai dan menghormati nilai-nilai budaya serta menjunjung tinggi kebudayaan Nasional sebagaimana dimaksud pada Pasal 32 UUD 1945 dalam kaitannya pengelolaan dan pelestarian serta pengembangan kawasan Candi Borobudur dan Prambanan.



VII. JAWABAN TERHADAP POKOK PERMOHONAN PEMOHON

A. KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA TIDAK BERTENTANGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Termohon tidak sependapat dengan anggapan/argumentasi Pemohon dalam permohonannya halaman 15 angka III nomor 1, yang menyatakan:

Bahwa Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak absah karena dasar hukum dalam konsideran "mengingat" Keppres Nomor 1 Tahun 1992 sebagian besar sudah dicabut dan diganti dengan peraturan yang baru.

Terhadap anggapan/argumentasi Pemohon diatas, Termohon memberikan uraian/argumentasi sebagai berikut:

Suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan tidak berlaku apabila :

1. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang dikukuhkan dengan putusan Mahkamah Agung (*presumptio iustae causa*);
2. Dicabut oleh peraturan baru yang lebih tinggi tingkatnya dan/atau sama tingkatnya dengan peraturan yang dicabut.

Dengan demikian dicabutnya peraturan-peraturan yang tercantum dalam konsideran "mengingat" dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak berakibat Peraturan Perundang-undangan tersebut menjadi batal/dinyatakan tidak berlaku lagi. Sampai saat ini Keppres Nomor 1 Tahun 1992 belum pernah dinyatakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dibatalkan/dinyatakan tidak berlaku lagi, oleh karenanya Keppres Nomor 1 Tahun 1992 masih tetap sah berlaku.

B. KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA TIDAK BERTENTANGAN DENGAN PASAL 3 HURUF D UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA

Termohon tidak sependapat dengan anggapan/argumentasi Pemohon yang menyatakan :



Penunjukan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (dua) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan Pasal 3 huruf d UU Nomor 11 Tahun 2010.

Terhadap anggapan/argumentasi Pemohon diatas, Termohon memberikan uraian/argumentasi sebagai berikut:

1. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 13 UU Nomor 11 Tahun 2010 menyatakan "kawasan cagar budaya hanya dapat dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara...". Dengan demikian menurut Termohon, Negara dalam hal ini adalah Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk membuat Keputusan dalam rangka pengelolaan kawasan cagar budaya. Salah satu wujud bentuk regulasi yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah penetapan Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (\pm 42,3 Ha) Candi Borobudur. Sedangkan untuk zona 3 yang memiliki kawasan lebih luas (\pm 932 Ha) penataan ruang, peruntukan dan pengembangannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Dengan demikian antara PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang telah bersinergi guna menjaga dan melestarikan Candi Borobudur.
2. PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko merupakan badan usaha milik negara (BUMN) yang seluruh

sahamnya dimiliki oleh negara dan menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992. Dengan demikian adalah tidak tepat dan tidak beralasan jika Pemohon menyatakan Pengelolaan Candi Borobudur yang dilakukan oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko adalah bentuk privatisasi.

3. Bahwa PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (dua) Taman wisata Candi Borobudur dan Candi Prambanan diberikan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 9 Keppres Nomor 1 Tahun 1992, yang berbunyi:

"Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan dalam melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 berwenang untuk antara lain:

- a. Melakukan pengaturan yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kepariwisataan di zona tersebut;
- b. Menyediakan dan mengoperasikan segala fasilitas untuk menunjang kegiatan usaha;
- c. Memberikan dan mencabut izin penempatan, menetapkan persyaratan-persyaratan, dan menetapkan serta melakukan pungutan segala usaha komersial di dalam taman wisata;
- d. Menetapkan dan memungut biaya masuk taman wisata termasuk candi, dan pungutan lainnya atas pemanfaatan fasilitas yang tersedia di dalam taman wisata dan hasil seluruhnya merupakan pendapatan Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan.

Kewenangan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko tersebut dilaksanakan dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 8 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 yang mengatur:

- (1) Pengelolaan zona 2 sepenuhnya diselenggarakan oleh Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan mengenai Pajak-pajak Daerah.
- (2) Di samping pengelolaan zona 2, Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan juga melakukan pemanfaatan dan pemeliharaan



ketertiban serta kebersihan zona 1 beserta candinya sebagai obyek dan daya tarik wisata berdasarkan petunjuk teknis Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan selaku instansi yang menguasai, mengelola dan bertanggung jawab atas candi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko baik secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan kontribusinya dalam pelestarian kawasan cagar budaya Candi Borobudur dan candi prambanan, termasuk pengembangan pariwisata, menciptakan lapangan kerja, menumbuhkan sentra-sentra kerajinan, munculnya kreatifitas masyarakat dan aktifitas lainnya yang mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko justru sesuai dengan ketentuan Pasal 3 huruf d UU Nomor 11 Tahun 2010 dan bukan merupakan suatu bentuk privatisasi sebagaimana apa yang didalilkan oleh Pemohon.



5. Dengan demikian bahwa anggapan/argumentasi Pemohon yang menyatakan Penunjukan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (dua) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan Pasal 3 huruf d UU Nomor 11 Tahun 2010 merupakan anggapan/argumentasi yang keliru dan tidak tepat.

C. KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA TIDAK BERTENTANGAN. PASAL 97 AYAT (3) DAN AYAT (4) UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA

Termohon tidak sependapat dengan anggapan/argumentasi Pemohon yang menyatakan:

Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur yang terpisah berdasarkan 3 (tiga) zona sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010.

Terhadap anggapan/argumentasi Pemohon diatas, Termohon memberikan uraian/argumentasi sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010 yang mengatur :

(3) Pengelolaan kawasan cagar budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Badan Pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat Hukum Adat.

(4) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat.

2. Menurut Termohon keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko yang seluruh sahamnya (seratus persen) dimiliki oleh Negara (Pemerintah Pusat) telah sejalan dan selaras dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010. Menurut Termohon pembentukan badan pengelola diperlukan bagi kawasan cagar budaya yang belum dikelola oleh pihak manapun. Dengan demikian Keppres Nomor 1 Tahun 1992 telah sejalan dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010.



D. KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1992 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN TAMAN WISATA CANDI PRAMBANAN SERTA PENGENDALIAN LINGKUNGAN KAWASANNYA TIDAK BERTENTANGAN PASAL 2 AYAT (5) DAN AYAT (6) DAN PENJELASAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Termohon tidak sependapat dengan anggapan/argumentasi Pemohon yang menyatakan:

Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak berdampak pada pendapatan asli daerah dan Bertentangan dengan Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) dan Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Terhadap anggapan/argumentasi Pemohon diatas, Termohon memberikan uraian/argumentasi sebagai berikut:

1. Bahwa dalam ketentuan Pasal 3 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 menyebutkan "Kawasan candi sesuai dengan Rencana Induk

Pembangunan Taman Purbakala Nasional dibagi dalam 3 (tiga) zona yang masing-masing ditetapkan peruntukan, luas dan batasnya". Penentuan zonasi dalam ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai upaya pengamanan dan pelestarian nilai-nilai budaya terutama obyek arkeologi yang ada, penanggulangan terhadap kemungkinan usaha yang dapat merusak kawasan candi, peningkatan kelestarian dan pemugaran lingkungan pemukiman pedesaan di sekitar taman wisata dan candi yang mempunyai nilai-nilai tradisional dan dapat dikembangkan menjadi obyek dan daya tarik wisata, pengembangan dan pendayagunaan obyek dan daya wisata, dan penciptaan kawasan lindung untuk menjamin kelestarian candi dan mendukung taman wisata. Sehingga menurut Termohon penentuan zonasi tersebut tidak dalam rangka pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004.



2. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004, mengatur:

- (1) "Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah".
- (2) "Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan".

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka apa yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah telah jelas yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dan kewenangan tersebut tidak termasuk dalam menentukan regulasi dan pengelolaan kawasan cagar budaya. Dengan demikian apa yang telah ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, dan sistem zonasi yang ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun

1992 adalah menjadi domain Pemerintah Pusat termasuk penentuan pengelolaannya.

3. Bahwa Pasal 6 Keppres Nomor 1 Tahun 1992, mengatur:

(1) Zona 3 merupakan kawasan di luar zona 2 masing-masing candi dan diperuntukkan bagi permukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di zona 1 pada umumnya, dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya.

(2) Penataan ruang, peruntukan, dan pengembangan zona 3 dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.

(3) Luas zona 3 untuk Candi Borobudur adalah kurang lebih 932 Ha, dan untuk Candi Prambanan kurang lebih 663 Ha.



Berdasarkan ketentuan tersebut, nampak bahwa Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan untuk turut serta dalam Penataan ruang, peruntukan, dan pengembangan zona 3 yang berupa kawasan di luar zona 2 dengan luas zona 3 untuk Candi Borobudur adalah \pm 932 Ha, dan untuk Candi Prambanan \pm 663 Ha. Sehingga dengan penentuan pengelolaan zona 3 dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 oleh Pemerintah daerah, diharapkan Pemerintah Daerah dapat semaksimal mungkin melakukan pengelolaan terhadap kawasan zona 3 tersebut, yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Dengan demikian pengelolaan zona 2 oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko justru memberikan nilai tambah bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang untuk mengelola zona 3 secara maksimal menjadi kawasan bisnis/komersial yang pada gilirannya meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Magelang.

4. Lebih lanjut dapat disampaikan bahwa terkait dengan kontribusi langsung yang diinginkan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam bentuk perpajakan, PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko tidak mempunyai dasar hukum lagi untuk melakukan pembayaran pajak daerah sejak dibatalkannya Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 012 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan

Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 3 Tahun 2003 oleh Surat Keputusan Mendagri Nomor 225/25/2008 yang dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 03P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009. Dengan demikian tidak adanya kontribusi perpajakan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang bukan diakibatkan adanya atau diterbitkannya Keppres Nomor 1 Tahun 1992 Berdasarkan uraian/argumentasi di atas, menurut Termohon Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak terkait dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004.

IV. KESIMPULAN

Dengan demikian dari seluruh uraian/argumentasi tersebut diatas, jefas bahwa Keppres Nomor 1 Tahun 1992, sama sekali tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 32 Tahun 2009, dan UU Nomor 11 Tahun 2010.

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil jawabannya, Termohon telah mengajukan bukti berupa:

1. Fotokopi Peraturan Pemerintah RI Nomor 7 Tahun 1980 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1993 (Bukti T-1);
2. Fotokopi Convention Concerning The Protection Of The World Cultural And Natural Heritage, tanggal 13 Desember 1991 (Bukti T-2);
3. Fotokopi Penyaluran Program Bina Lingkungan Tahun 2011 PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Bukti T-3);
4. Fotokopi Surat Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral Kabupaten Magelang Nomor 050/1862.a/25/2011 tanggal 5 November 2012 (Bukti T-4);
5. Fotokopi Surat Direktur Utama PT. (Persero Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko Nomor 2825/PF.102/XII/2012 tanggal 18 Desember 2012 (Bukti T-5);
6. Fotokopi Surat Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral Kabupaten Magelang Nomor 650/20/25/2012 tanggal 21 Januari 2013 (Bukti T-6);
7. Fotokopi Surat Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Magelang Nomor 556/24/23/2013 tanggal 23 Januari 2013 (Bukti T-7);
8. Fotokopi Surat Direktur Administrasi dan Keuangan PT. (Persero) Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko Nomor 520/PF.102/IV/2013 tanggal 5 April 2013 (Bukti T-8);



9. Fotokopi Surat dari PT. (Persero) Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko Nomor 709/PF.102/V/2013 tanggal 1 Mei 2013 (Bukti T-9);
10. Fotokopi Surat Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Magelang Nomor 001/DUWIS/V/2013 tanggal 20 Mei 2013 (Bukti T-10);
11. Fotokopi Surat dari PT Bank Mandiri (Persero) Nomor FST.CSC/CSR.2190/2012 tanggal 25 Mei 2012 (Bukti T-11);
12. Fotokopi Buku Desa Borobudur (Bukti T-12);
13. Fotokopi Realisasi Penyaluran Program Bina Lingkungan Triwulan IV/Tahun 2012 berdasarkan wilayah Provinsi PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Bukti T-13);
14. Fotokopi Realisasi Penyaluran Program Bina Lingkungan Sampai Dengan Triwulan IV/Tahun 2012 berdasarkan Sektor Bantuan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Bukti T-14);
15. Fotokopi Rencana Penyaluran Dana Program Bina Lingkungan Tahun 2013 PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Bukti T-15);
16. Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Bukti T-16);
17. Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 (Bukti T-17);
18. Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Bukti T-18);
19. Fotokopi Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 (Bukti T-19);
20. Fotokopi Perma Nomor 1 Tahun 2011 (Bukti T-20);
21. Fotokopi Surat Keputusan Mendagri Nomor 225/25/2008 (Bukti T-21);
22. Fotokopi Kontribusi PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko untuk Pemerintah pusat dan daerah tahun 2003-2012 (Bukti T-22);
23. Fotokopi Putusan Mahkamah Agung Nomor 03P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009 (Bukti T-23);

Jawaban Termohon III

I. TANGGAPAN/BANTAHAN TERHADAP ASPEK FORMALITAS PERMOHONAN

Sebelum menanggapi dan/atau membantah pokok permohonan, Pihak Termohon III terlebih dahulu menanggapi dan/atau mengajukan bantahan terhadap hal yang bersifat formalitas permohonan sebagai berikut.

- A. Pihak Pemohon Tidak Mempunyai Kedudukan Hukum (*Legal standing*) Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil menyatakan bahwa pemohon keberatan adalah

kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang. Dalam permohonan keberatan *a quo*, Pemohon keberatan adalah Ir. H. Singgih Sanyoto dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang. Pemohon keberatan tidak bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri, tetapi untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011, Pemohon keberatan dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang tidak memenuhi kriteria sebagai Pemohon keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.



Selain itu, seorang Bupati adalah Kepala Daerah. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Selanjutnya, angka 8 menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bupati selaku kepala pemerintahan di daerah melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, Bupati adalah Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana halnya dengan Presiden atau Menteri sebagai pembantu Presiden.

Dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditegaskan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat menjadi pihak penggugat dalam

sengketa tata usaha negara. Presiden adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Demikian juga Bupati adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Bupati sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak bisa menjadi pihak Penggugat terhadap Presiden. Secara analogi bahwa Bupati Magelang tidak bisa menjadi Pemohon keberatan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa Pemohon keberatan *a quo* tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.



B. Salah Dalam Menempatkan Pihak Termohon III

Objek permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* adalah Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya. Dalam permohonan keberatan hak uji materiil ini yang menjadi Pemohon adalah Ir. H. Singgih Sanyoto, Bupati Magelang. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil bahwa Termohon adalah Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan. Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tersebut adalah Presiden Republik Indonesia. Sementara itu, Pihak Termohon III tidak melakukan tindakan apapun dalam penerbitan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992. Oleh karena itu, Pemohon telah salah menempatkan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sebagai Pihak Termohon III dalam permohonan keberatan hak uji materiil ini.

Berdasarkan penjelasan di atas, sudah sepatutnya Mahkamah Agung menolak atau menyatakan permohonan Permohonan keberatan hak uji materiil *a quo*.

II. TANGGAPAN/BANTAHAN TERHADAP POKOK PERMOHONAN

Candi Borobudur dan Candi Prambanan merupakan monumen hasil karya peradaban bangsa Indonesia yang telah mendapatkan pengakuan dunia sebagai bagian dari hasil karya warisan dunia yang telah dibukukan oleh World Haritage Comitee. Sementara Pemerintah Indonesia telah

menetapkan kedua Candi itu sebagai Kawasan Strategis Nasional Cagar Budaya. Sebagai hasil karya warisan dunia, Candi Borobudur dan Candi Prambanan perlu dijaga kelestariannya dengan menciptakan suasana lingkungan yang memberi dukungan kepada keagungan nilai peninggalan budaya tersebut untuk diwariskan kepada generasi yang akan datang. Pelestarian merupakan upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Perlindungan dimaksudkan untuk mencegah dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran kedua candi tersebut, sedangkan pengembangan merupakan peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi serta pemanfaatannya.

Dalam mewujudkan suasana lingkungan tersebut di atas, perlu ada langkah-langkah perencanaan dan pemanfaatan kawasan sekeliling candi, termasuk pengembangan pariwisata. Kawasan candi dibagi dalam zona dengan luas dan batasnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan. Zona 1 (satu) merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi. Zona 2 (dua) merupakan kawasan di sekeliling zona 1 (satu) masing-masing candi yang diperuntukkan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan, dan pelestarian lingkungan candi. Sementara zona 3 (tiga) merupakan kawasan di luar zona 2 (dua) masing-masing candi dan diperuntukkan bagi permukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di zona 1 (satu) pada umumnya dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya. Hal ini merupakan faktor yang melatarbelakangi penerbitan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

Pelestarian Candi Borobudur dan Candi Prambanan adalah pekerjaan yang sangat berat dan sulit, dibutuhkan biaya yang cukup besar, dukungan masyarakat baik domestik maupun internasional, dan dukungan instansi terkait. Pemerintah telah berperan aktif mempromosikan Candi Borobudur dan Candi Prambanan bukan hanya kepada masyarakat Indonesia tetapi juga masyarakat internasional. Promosi itu telah membawa hasil positif berupa pengakuan dunia bahwa Candi Borobudur dan Candi Prambanan



merupakan hasil karya warisan dunia. Di bidang pengembangan wisata, Candi Borobudur dan Candi Prambanan menjadi tempat tujuan wisata penting bagi wisatawan domestik dan wisatawan mancanegara. Peranan Pemerintah mempromosikan Candi Borobudur dan Candi Prambanan menjadi sangat penting mengingat pada tahun 1990-an Indonesia masih dalam era sentralisasi, pada saat itu dukungan pemerintah daerah masih sulit diharapkan.

Arus wisatawan yang semakin deras mengunjungi Candi Borobudur dan Candi Prambanan telah meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat setempat baik secara langsung maupun tidak langsung. Di sekitar Candi Borobudur dan Candi Prambanan tercipta lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, tumbuh sentra-sentra kerajinan, muncul kreativitas-kreativitas masyarakat, dan aktivitas lainnya.

Setelah Indonesia memasuki era reformasi pada akhir tahun 1990-an, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk pengelolaan cagar budaya, yang ditandai dengan otonomi daerah. Pada era reformasi ini Pemerintah bukan lagi satu-satunya pihak dalam pengelolaan cagar budaya, tetapi pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha/industri diharapkan dapat memberikan kontribusi (peran aktif).

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya, akan dilakukan berbagai penyesuaian pengelolaan cagar budaya. Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengelolaan kawasan cagar budaya. Selanjutnya, dalam ayat (3) dan ayat (4) ditentukan bahwa pengelolaan kawasan cagar budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat hukum adat, badan pengelola dimaksud dapat terdiri atas unsur Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 97 tersebut, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sedang menyiapkan pembentukan badan pengelola kawasan cagar budaya, termasuk Badan Pengelola Kawasan Candi Borobudur dan Badan Pengelola Kawasan Candi Prambanan.

III. KESIMPULAN

1. Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata



- Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.
2. Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, dibentuk dalam rangka pelestarian Candi Borobudur dan Candi Prambanan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu.
 3. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya, akan dilakukan berbagai penyesuaian pengelolaan cagar budaya, termasuk pembentukan badan pengelola kawasan cagar budaya.

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang, bahwa yang menjadi obyek permohonan keberatan hak uji materiil Pemohon adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, vide bukti nomor P-3;

Menimbang, bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan tentang substansi permohonan yang diajukan Pemohon, maka terlebih dahulu akan dipertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu apakah Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;

Menimbang, bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil berupa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehingga Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya;



Menimbang, bahwa Pemohon adalah Ir. H. Singgih Sanyoto dalam kapasitasnya sebagai Bupati Magelang, oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang;

Menimbang, bahwa dalam permohonannya, Pemohon telah mendalilkan bahwa Pemohon mempunyai kepentingan dengan alasan sebagai berikut: bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya, dalam BAB III telah membagi pengelolaan kawasan Candi Borobudur ke dalam 3 (tiga) zonasi yaitu

- Zona 1 : merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi. Luas zona 1 adalah + 44,8 ha dan berbentuk lingkaran dengan titik pusat pada as candi. Zona 1 saat ini diserahkan pengelolaannya kepada Balai Konservasi Borobudur, di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
- Zona 2 : merupakan kawasan di sekeliling Zona 1 dan diperuntukkan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan dan pelestarian lingkungan candi. Luas Zona 2 adalah + 42,3 ha. Zona 2 adalah taman arkeologi yang dilengkapi dengan museum, area perkantoran, lengkap dengan lahan parkir dan tempat perdagangan. Zona 2 ini dikelola oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, di bawah Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara;
- Zona 3 : merupakan kawasan di luar Zona 2 dan di peruntukkan bagi permukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di Zona 1 pada umumnya, dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya. Luas Zona 3 adalah + 932 ha. Penataan ruang, peruntukkan dan pengembangan Zona 3 dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang;

Pemerintah Kabupaten Magelang tidak ikut serta atau terlibat dalam pengelolaan di zona 1 dan di zona 2 dikarenakan Pemerintah Kabupaten Magelang tidak memiliki atau diberikan kewenangan pengelolaan di zona-zona tersebut. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Magelang di zona 3 pun harus bekerja sama dengan PT. Taman Wisata. Pengelolaan zona 2 yang bersifat bisnis/ekonomis merupakan kewenangan penuh dari PT. Taman Wisata sehingga Pemerintah Kabupaten Magelang juga tidak dapat terlibat di dalamnya. Hal-hal tersebut telah menimbulkan lack of coordination atau



kesulitan dalam berkoordinasi karena ketatnya pembagian zonasi dan berdampak seperti "negara dalam negara". Pengelolaan zona 2 sepenuhnya oleh PT. Taman Wisata sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya merupakan bentuk monopoli pengelolaan bisnis/ ekonomis secara berlebihan. Pemerintah Kabupaten Magelang diberikan kewenangan pengelolaan di zona 3 yang tidak bersifat bisnis/ ekonomis namun menangani dampak pengelolaan Candi Borobudur antara lain pengelolaan sampah, penurunan kualitas lingkungan, keamanan dan ketertiban, serta penanggulangan masalah sosial dan kemiskinan masyarakat lokal/ sekitar Candi Borobudur.

Pengelolaan Candi Borobudur tidak berdampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat lokal. Berdasarkan data statistik, Kecamatan Borobudur menempati urutan termiskin nomor 4 dari 21 kecamatan di Kabupaten Magelang;

Bahwa berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya diatur "pengelolaan zona 2 oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko adalah tetap memperhatikan ketentuan Pajak-pajak daerah". Sejak tahun 2008, Pemerintah Kabupaten Magelang tidak dapat lagi memungut pajak daerah atas pengelolaan taman wisata Candi Borobudur. Hal tersebut berdasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 225/2008 yang dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 03 P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009;

Pemerintah Kabupaten Magelang tidak lagi mendapatkan pendapatan asli daerah (PAD) dari pengelolaan taman wisata Candi Borobudur. Hal ini menunjukkan ketidakadilan distribusi pendapatan antara Pusat dan Daerah sementara Pemerintah Kabupaten Magelang harus menunjang pembangunan infrastruktur penunjang kepariwisataan Candi Borobudur, sehingga Pemohon mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung agar Peraturan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya yang menjadi obyek permohonan *a quo* dinyatakan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;

Menimbang, bahwa Termohon I dan III dalam jawabannya telah mendalilkan sebagai berikut:

Termohon I

1. Bahwa Pemohon dalam permohonannya Pemohon telah menyatakan bertindak dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang atau menyatakan sebagai mewakili Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang yang diangkat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 131.33-959 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian Pejabat Bupati Magelang Dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah, mengajukan permohonan uji materiil di Mahkamah Agung karena merasa haknya telah dirugikan atas berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992.

Ketentuan Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009 tersebut menyatakan:

"Permohonan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat".

3. Pasal 1 ayat (4) Perma Nomor 1 Tahun 2011, menyatakan:

"Pemohon Keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang"

4. Berdasarkan ketentuan Pasal 158 ayat (7) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 28 Tahun 2009), diatur :

(7) Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-Undang, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

5. Terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*), sebagaimana diuraikan dalam seluruh uraian/argumentasi Permohonan Pemohon, menurut Termohon, Pemohon dapat dikualifikasi sebagai badan hukum publik (yang mewakili kepentingan hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang) apabila telah mendapat persetujuan DPRD Kabupaten Magelang dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur :
- "Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dan dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".
6. Dengan demikian, dalam Permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Pemohon tidak dapat mengatasnamakan dirinya sebagai mewakili Pemerintahan Daerah tanpa persetujuan/kuasa khusus dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) Kabupaten Magelang. Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, jelas bahwa dalam Permohonan Uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009. Pemohon tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri tanpa persetujuan DPRD Kabupaten Magelang dalam permohonan uji materiil Keppres Nomor 1 Tahun 1992, lebihlebih sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 158 ayat (7) UU Nomor 28 Tahun 2009, maka Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*).
7. Selain itu menurut Termohon kedudukan Pemohon sebagai Bupati bukan sebagai pihak yang dirugikan oleh berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992 karena pada kenyataannya koordinasi antara Pengelola Candi Borobudur dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten Magelang telah berjalan sangat harmonis, dan memberikan kontribusi yang positif bagi pemerintah maupun masyarakat sekitar (lihat buku Desa Wisata Borobudur terlampir). Jikalau pun anggapan/argumentasi pemohon telah terjadi kerugian akibat tidak diterimanya pembayaran pajak hiburan oleh pemerintah Kabupaten Magelang sejak tahun 2008 bukan karena berlakunya Keppres Nomor 1 Tahun 1992, namun karena adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 225 Tahun 2008 yang telah dikuatkan



dengan putusan Mahkamah Agung Nomor 03P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009.

Dengan demikian kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*) Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 A ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2009, sehingga Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing, persona standi in judicio*).

Termohon III

Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil menyatakan bahwa pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang. Dalam permohonan keberatan *a quo*, Pemohon keberatan adalah Ir. H. Singgih Sanyoto dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang. Pemohon keberatan tidak bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri, tetapi untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Apabila dikaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011, Pemohon keberatan dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang tidak memenuhi kriteria sebagai Pemohon keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.



Selain itu, seorang Bupati adalah Kepala Daerah. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Selanjutnya, angka 8 menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bupati selaku kepala pemerintahan di daerah melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu,

Bupati adalah Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana halnya dengan Presiden atau Menteri sebagai pembantu Presiden. Dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditegaskan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat menjadi pihak penggugat dalam sengketa tata usaha negara. Presiden adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Demikian juga Bupati adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Bupati sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak bisa menjadi pihak Penggugat terhadap Presiden. Secara analogi bahwa Bupati Magelang tidak bisa menjadi Pemohon keberatan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa Pemohon keberatan *a quo* tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

Menimbang, bahwa Pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan Hak Uji Materiil *a quo* karena kedudukan sebagai Bupati Kepala Daerah Kabupaten Magelang yang dalam kedudukannya bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Magelang dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang berkaitan kewenangan pengelolaan kawasan Candi Borobudur dan Candi Prambanan dalam Zona 3 yaitu merupakan kawasan di luar zona 1 dan zona 2 dan diperuntukkan dengan bagi pemukiman kewenangan terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan Zona 1 pada umumnya dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas terbukti Pemohon mempunyai kepentingan dan oleh karenanya memiliki *legal standing* dalam mengajukan permohonan *a quo* karena haknya dirugikan atas berlakunya Peraturan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya yang menjadi obyek permohonan keberatan hak uji materiil, oleh karena itu secara yuridis Pemohon mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun

1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, sehingga memenuhi syarat formal yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 dan Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009;

Menimbang, bahwa karena permohonan terhadap obyek hak uji materiil diajukan oleh Pemohon yang mempunyai *legal standing* maka permohonan *a quo* secara formal dapat diterima;

Menimbang, bahwa selanjutnya Mahkamah Agung mempertimbangkan substansi obyek permohonan keberatan hak uji materiil apakah peraturan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;

Menimbang, bahwa dalam permohonannya Pemohon telah mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Sekitarnya, Presiden menunjuk PT Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan (yang kemudian berganti nama menjadi PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko) sebagai pengelola Taman Wisata Candi Borobudur;
- Bahwa bentuk pengelolaan yang diserahkan kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko tersebut pada kenyataannya menciptakan ketidakadilan distribusi pendapatan. Keuntungan yang didapat dari pengelolaan kompleks Candi Borobudur tersebut jauh lebih banyak dinikmati oleh Pemerintah Pusat daripada Pemerintah Daerah dan masyarakat lokal yang berada di sekitarnya, sehingga tidak berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ada di sekitar wilayah Candi Borobudur dan pendapatan asli daerah;
- Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Perseroan, yang

selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

- Bahwa pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh badan hukum berbentuk Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 jelas merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan:
Pasal 3 huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang memuat tujuan Pelestarian Cagar Budaya antara lain yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- Bahwa pengelolaan taman wisata Candi Borobudur oleh PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko yang mendasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan:
Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyebutkan:
 - (5) Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat hukum adat.
 - (6) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.
- Pengelolaan kawasan Candi Borobudur yang terpisah berdasarkan 3 (tiga) zona sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya bertentangan dengan :
Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyebutkan :
 - (5) Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat hukum adat.



(6) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.

- Pengelolaan kawasan Candi Borobudur oleh 3 (tiga) institusi yaitu Balai Konservasi Borobudur di zona 1, PT. Taman Wisata di zona 2, dan Pemerintah Kabupaten Magelang di zona 3 bertentangan dengan :

Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan :

(2) Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

karena pengelolaan kawasan Candi Borobudur oleh Balai Konservasi Borobudur, PT Taman Wisata, serta Pemerintah Daerah tersebut tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Candi Borobudur.

Menimbang, bahwa atas permohonan Pemohon tersebut, Termohon I, II telah mengajukan Jawaban sebagai berikut:

Jawaban Termohon I

- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena sampai saat ini Keppres Nomor 1 Tahun 1992 belum pernah dinyatakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dibatalkan/dinyatakan tidak berlaku lagi, oleh karenanya Keppres Nomor 1 Tahun 1992 masih tetap sah berlaku.
- Bahwa sesuai ketentuan Pasal 13 UU Nomor 11 Tahun 2010 menyatakan "kawasan cagar budaya hanya dapat dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara...". Dengan demikian menurut Termohon, Negara dalam hal ini adalah Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk membuat Keputusan dalam rangka pengelolaan kawasan cagar budaya. Salah satu wujud bentuk regulasi yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah penetapan Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (\pm 42,3 Ha) Candi Borobudur. Sedangkan untuk zona 3 yang memiliki kawasan lebih luas (\pm 932 Ha)



penataan ruang, peruntukan dan pengembangannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Dengan demikian antara PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang telah bersinergi guna menjaga dan melestarikan Candi Borobudur.

- PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko merupakan badan usaha milik negara (BUMN) yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara dan menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992. Dengan demikian adalah tidak tepat dan tidak beralasan jika Pemohon menyatakan Pengelolaan Candi Borobudur yang dilakukan oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko adalah bentuk privatisasi.
- Keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko baik secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan kontribusinya dalam pelestarian kawasan cagar budaya Candi Borobudur dan candi prambanan, termasuk pengembangan pariwisata, menciptakan lapangan kerja, menumbuhkan sentra-sentra kerajinan, munculnya kreatifitas masyarakat dan aktifitas lainnya yang mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko justru sesuai dengan ketentuan Pasal 3 huruf d UU Nomor 11 Tahun 2010 dan bukan merupakan suatu bentuk privatisasi sebagaimana apa yang didalilkan oleh Pemohon.
- Dengan demikian bahwa anggapan/argumentasi Pemohon yang menyatakan Penunjukan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola zona 2 (dua) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 merupakan bentuk privatisasi yang bertentangan dengan Pasal 3 huruf d UU Nomor 11 Tahun 2010 merupakan anggapan/argumentasi yang keliru dan tidak tepat.
- Menurut Termohon keberadaan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko yang seluruh sahamnya (seratus persen) dimiliki oleh Negara (Pemerintah Pusat) telah sejalan dan selaras dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010. Menurut Termohon pembentukan badan pengelola diperlukan bagi kawasan cagar budaya yang belum dikelola oleh pihak manapun. Dengan demikian Keppres Nomor 1 Tahun 1992 telah sejalan dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2010.



- Bahwa dalam ketentuan Pasal 3 Keppres Nomor 1 Tahun 1992 menyebutkan "Kawasan candi sesuai dengan Rencana Induk Pembangunan Taman Purbakala Nasional dibagi dalam 3 (tiga) zona yang masing-masing ditetapkan peruntukan, luas dan batasnya". Penentuan zonasi dalam ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai upaya pengamanan dan pelestarian nilai-nilai budaya terutama obyek arkeologi yang ada, penanggulangan terhadap kemungkinan usaha yang dapat merusak kawasan candi, peningkatan kelestarian dan pemugaran lingkungan pemukiman pedesaan di sekitar taman wisata dan candi yang mempunyai nilai-nilai tradisional dan dapat dikembangkan menjadi obyek dan daya tarik wisata, pengembangan dan pendayagunaan obyek dan daya wisata, dan penciptaan kawasan lindung untuk menjamin kelestarian candi dan mendukung taman wisata. Sehingga menurut Termohon penentuan zonasi tersebut tidak dalam rangka pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004.

- Berdasarkan ketentuan Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 maka apa yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah telah jelas yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dan kewenangan tersebut tidak termasuk dalam menentukan regulasi dan pengelolaan kawasan cagar budaya. Dengan demikian apa yang telah ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, dan sistem zonasi yang ditentukan dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 adalah menjadi domain Pemerintah Pusat termasuk penentuan pengelolaannya.

- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 6 Keppres Nomor 1 Tahun 1992, nampak bahwa Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan untuk turut serta dalam Penataan ruang, peruntukan, dan pengembangan zona 3 yang berupa kawasan di luar zona 2 dengan luas zona 3 untuk Candi Borobudur adalah ± 932 Ha, dan untuk Candi Prambanan ± 663 Ha. Sehingga dengan penentuan pengelolaan zona 3 dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1992 oleh Pemerintah daerah, diharapkan Pemerintah Daerah dapat semaksimal mungkin melakukan pengelolaan terhadap kawasan zona 3 tersebut, yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Dengan demikian pengelolaan zona 2 oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko justru memberikan nilai tambah bagi Pemerintah



Daerah Kabupaten Magelang untuk mengelola zona 3 secara maksimal menjadi kawasan bisnis/komersial yang pada gilirannya meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Magelang.

- Bahwa terkait dengan kontribusi langsung yang diinginkan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam bentuk perpajakan, PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko tidak mempunyai dasar hukum lagi untuk melakukan pembayaran pajak daerah sejak dibatalkannya Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 012 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 3 Tahun 2003 oleh Surat Keputusan Mendagri Nomor 225/25/2008 yang dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 03P/HUM/2009 tanggal 19 Maret 2009. Dengan demikian tidak adanya kontribusi perpajakan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang bukan diakibatkan adanya atau diterbitkannya Keppres Nomor 1 Tahun 1992

- Berdasarkan uraian/argumentasi di atas, menurut Termohon Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tidak terkait dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (5) dan ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Jawaban Termohon III

- Candi Borobudur dan Candi Prambanan merupakan monumen hasil karya peradaban bangsa Indonesia yang telah mendapatkan pengakuan dunia sebagai bagian dari hasil karya warisan dunia yang telah dibukukan oleh World Haritage Comitee. Sementara Pemerintah Indonesia telah menetapkan kedua Candi itu sebagai Kawasan Strategis Nasional Cagar Budaya. Sebagai hasil karya warisan dunia, Candi Borobudur dan Candi Prambanan perlu dijaga kelestariannya dengan menciptakan suasana lingkungan yang memberi dukungan kepada keagungan nilai peninggalan budaya tersebut untuk diwariskan kepada generasi yang akan datang. Pelestarian merupakan upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Perlindungan dimaksudkan untuk mencegah dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara penyelamata, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran kedua candi tersebut, sedangkan pengembangan merupakan peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi serta pemanfaatannya.
- Dalam mewujudkan suasana lingkungan tersebut di atas, perlu ada langkahlangkah perencanaan dan pemanfaatan kawasan sekeliling candi,



termasuk pengembangan pariwisata. Kawasan candi dibagi dalam zona dengan luas dan batasnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan. Zona 1 (satu) merupakan lingkungan keurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi. Zona 2 (dua) merupakan kawasan di sekeliling zona 1 (satu) masing-masing candi yang diperuntukkan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan, dan pelestarian lingkungan candi. Sementara zona 3 (tiga) merupakan kawasan di luar zona 2 (dua) masing-masing candi dan diperuntukkan bagi permukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di zona 1 (satu) pada umumnya dan untuk mendukung kelestarian candi serta fungsi taman wisata pada khususnya. Hal ini merupakan faktor yang melatarbelakangi penerbitan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.



- Pelestarian Candi Borobudur dan Candi Prambanan adalah pekerjaan yang sangat berat dan sulit, dibutuhkan biaya yang cukup besar, dukungan masyarakat baik domestik maupun internasional, dan dukungan instansi terkait. Pemerintah telah berperan aktif mempromosikan Candi Borobudur dan Candi Prambanan bukan hanya kepada masyarakat Indonesia tetapi juga masyarakat internasional. Promosi itu telah membawa hasil positif berupa pengakuan dunia bahwa Candi Borobudur dan Candi Prambanan merupakan hasil karya warisan dunia. Di bidang pengembangan wisata, Candi Borobudur dan Candi Prambanan menjadi tempat tujuan wisata penting bagi wisatawan domestik dan wisatawan mancanegara. Peranan Pemerintah mempromosikan Candi Borobudur dan Candi Prambanan menjadi sangat penting mengingat pada tahun 1990-an Indonesia masih dalam era sentralisasi, pada saat itu dukungan pemerintah daerah masih sulit diharapkan.

- Arus wisatawan yang semakin deras mengunjungi Candi Borobudur dan Candi Prambanan telah meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat setempat baik secara langsung maupun tidak langsung. Di sekitar Candi Borobudur dan Candi Prambanan tercipta lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, tumbuh sentra-sentra kerajinan, muncul kreativitas-kreativitas masyarakat, dan aktivitas lainnya.

- Setelah Indonesia memasuki era reformasi pada akhir tahun 1990-an, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk pengelolaan cagar budaya, yang ditandai dengan otonomi daerah. Pada era reformasi ini Pemerintah bukan lagi satu-satunya pihak dalam pengelolaan cagar budaya, tetapi pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha/industri diharapkan dapat memberikan kontribusi (peran aktif).
- Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya, akan dilakukan berbagai penyesuaian pengelolaan cagar budaya. Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengelolaan kawasan cagar budaya. Selanjutnya, dalam ayat (3) dan ayat (4) ditentukan bahwa pengelolaan kawasan cagar budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat hukum adat, badan pengelola dimaksud dapat terdiri atas unsur Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 97 tersebut, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sedang menyiapkan pembentukan badan pengelola kawasan cagar budaya, termasuk Badan Pengelola Kawasan Candi Borobudur dan Badan Pengelola Kawasan Candi Prambanan.



Menimbang, bahwa dari alasan keberatan Pemohon yang kemudian dibantah oleh Termohon I, III dalam jawabannya, dihubungkan dengan bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon dan Termohon I, Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan keberatan Pemohon tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Bahwa obyek permohonan HUM merupakan peraturan yang bersifat regeling (mengatur), sehingga MA berwenang untuk mengujinya;
2. Bahwa Pemohon mempunyai legal standing untuk mengajukan HUM *a quo* karena Pemohon bertindak dalam kedudukannya sebagai Bupati Magelang atau mewakili pemerintah daerah kabupaten Magelang karena merasa haknya dirugikan atas berlakunya Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992, hal mana Pemohon tidak diikutsertakan terlibat dalam pengelolaan Candi pada zona 1 dan zona 2, tetapi hanya diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan di zona 3 mengenai dampak pengelolaan candi yang tidak bersifat bisnis/ekonomis;
3. Bahwa oleh karena obyek permohonan HUM berupa Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur

dan Taman Wisata Candi Orambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, diterbitkan oleh Presiden RI, maka Pemohon tidak beralasan hukum untuk menjadikan Menteri BUMN, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan maupun Menteri Dalam Negeri diikutsertakan sebagai Pihak Termohon dalam permohonan HUM *a quo*, karena sesuai Pasal 1 angka 5 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 menentukan bahwa Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan;

4. Bahwa pada dasarnya kandungan norma Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 maupun Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 97 ayat (3) dan (4) karena sesuai Keputusan Presiden tersebut bahwa pengelolaan zona 2 sepenuhnya diselenggarakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan, sedangkan sesuai Pasal 97 ayat (3) dan (4) UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menentukan bahwa Pengelolaan kawasan cagar budaya dilakukan oleh Badan Pengelola yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau masyarakat hukum adat, yang terdiri dari unsur pemerintah dan atau pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat;
5. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut, oleh karena candi borobudur dan candi prambanan merupakan cagar budaya, maka dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, pengelolaan candi borobudur dan prambanan seharusnya dikelola oleh badan pengelola yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau masyarakat hukum adat, sehingga keberadaan pengelolaan candi borobudur yang sekarang diselenggarakan oleh PT. Taman Wisata candi Borobudur dan Candi Prambanan sesuai Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 secara yuridis bertentangan dengan ketentuan Pasal Pasal 97 ayat (3) dan (4) UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;
6. Bahwa namun demikian, oleh karena Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 diterbitkan lebih dahulu dari pada UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, maka Pemerintah dan pemerintah daerah perlu segera melakukan penyesuaian dalam pengelolaan candi borobudur dan prambanan dengan mendasarkan pada UU Nomor 11 Tahun 2010, sehingga meskipun substansi Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 maupun Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 bertentangan dengan Pasal 97 ayat (3) dan (4) UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya,



namun agar tetap berlangsungnya pelaksanaan pengelolaan cagar budaya *in cassu* Candi Borobudur dan Candi Prambanan sebagai peninggalan budaya Bangsa Indonesia yang perlu dijaga kelestariannya, maka pengelolaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan dimaksud dapat dilaksanakan oleh badan pengelola yang ada sekarang ini berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 sampai adanya badan pengelola yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;

7. Bahwa berkaitan dengan hal tersebut, tanpa harus menyatakan Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 maupun Pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tidak sah atau menyatakan tidak berlaku umum, hendaknya Termohon segera melakukan langkah-langkah konkrit dalam membentuk badan pengelola yang baru bagi pengelolaan kawasan cagar budaya candi borobudur dan candi Prambanan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2010 maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut terbukti bahwa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya [vide Bukti P.12 dan P.16], karenanya permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah Pemohon dihukum untuk membayar biaya perkara;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon: IR. H. SINGGIH SANYOTO tersebut;

Menghukum Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Selasa, tanggal 24 September 2013, oleh Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, H. Yulius, S.H., M.H., dan Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Jarno Budiyo, S.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd/.

H. Yulius, S.H., M.H.,

ttd/.

Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.,

Ketua Majelis,

ttd/.

Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.,

Biaya-biaya

1. Meterai	Rp	6.000,00
2. Redaksi	Rp	5.000,00
3. Administrasi	Rp	989.000,00
Jumlah	Rp	1.000.000,00

Panitera Pengganti,
ttd/.

Jarno Budiyo, S.H.,

Untuk Salinan
MAHKAMAH AGUNG R.I.
a.n. Panitera
Panitera Muda Tata Usaha Negara



(ASHADI, SH.)
Nip. 220000754.