

# AMICI CURIAE BRIEF

## (Pendapat Hukum Para Sahabat Pengadilan)

Dalam Perkara Tata Usaha Negara  
Nomor: 148/G/LH/2017/PTUN-BDG

Antara

Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Sarjum bin Madrais (Para  
Penggugat)

Melawan

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah  
Daerah Provinsi Jawa Barat (Tergugat)  
dan  
PT Cirebon Energi Prasarana (Tergugat II Intervensi)

### **Diajukan oleh:**

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)

Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Parahyangan)

Prof. Dr. Ida Nurlinda, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran)

Dr. Maret Priyanta, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran)

Nadia Astriani, S.H., M.Si. (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran)

Yulinda Adharani, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran)

Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M. (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)

I Gde Agung Wardana, S.H., LL.M., Ph.D. (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)

Wahyu Yun Santoso, S.H., M.H., LL.M. (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)

Wiwiek Awiaty, S.H., M.Hum. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia)

Windu Kisworo, S.H., LL.M. (Peneliti Senior Indonesian Center for Environmental Law)

Feby Ivalerina, S.H., LL.M. (Fakultas Hukum Universitas Parahyangan)

Josi Khatarina, S.H., LL.M. (Peneliti Senior Indonesian Center for Environmental Law)

Maret 2018

## Daftar Isi

Bagian 1: Kepentingan <i>Amici Curiae</i> .....	3
Bagian 2: Pengantar .....	4
2.1. Identitas perkara .....	4
2.2. Posisi kasus dan Fakta-fakta hukum yang relevan.....	4
2.3. Sumber-sumber hukum yang dirujuk .....	7
Bagian 3: Argumentasi Sahabat Pengadilan ( <i>Amicus Curiae</i> ) .....	8
3.1. Pertanyaan hukum yang dijawab Amici .....	8
3.2. Signifikansi pertanyaan hukum terhadap Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang.....	8
3.3. Akibat Hukum Putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Tindakan/Keputusan Administrasi Negara terkait Izin Lingkungan yang Dinyatakan Batal .....	10
3.3.1. Akibat Hukum Putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 terhadap SK Izin Lingkungan 2016.....	11
3.3.2. Akibat hukum Putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 terhadap Tindakan Eksekutif yang Berhubungan dengan SK Izin Lingkungan 2016.....	14
3.4. Syarat dan Batas Penggunaan Mekanisme Perubahan Izin Lingkungan dalam Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan .....	17
3.4.1. Izin Lingkungan dan Perubahannya: Maksud dan tujuan serta syarat dan batasan penggunaan mekanisme perubahan dalam Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 .....	17
3.4.2. Perbedaan mekanisme perubahan Izin Lingkungan dengan penerbitan Izin Lingkungan baru.....	24
3.5. Keberlakuan Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 terhadap Izin Lingkungan.....	27
Bagian 4: Kesimpulan.....	31
Daftar Pustaka .....	33

## **Bagian 1: Kepentingan *Amici Curiae***

*Amici* adalah lembaga dan para individu yang merupakan akademisi dan peneliti, hukum lingkungan yang memiliki kepedulian atas perlindungan lingkungan hidup pada umumnya, dan efektivitas izin lingkungan dan tata ruang sebagai instrumen pencegahan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan pada khususnya. *Amici* memandang bahwa perkara *a quo* memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kepedulian *amici*. Dalam hal ini, *amici* menilai bahwa perkara *a quo* memiliki signifikansi yang dapat menentukan syarat dan batas penggunaan mekanisme perubahan izin lingkungan oleh eksekutif dalam mengimplementasikan putusan yudikatif yang memutus izin lingkungan yang mendasari perubahan tersebut cacat yuridis. Selain itu, perkara *a quo* juga penting dalam menginterpretasikan ketaatan suatu usaha dan/atau kegiatan terhadap tata ruang dalam pemberian izin lingkungan, terutama dalam hubungannya dengan PP No. 13 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Nasional.

Berdasarkan uraian di atas, *amici* merasa penting untuk menyampaikan pandangannya yang relevan dengan perkara *a quo*.

## Bagian 2: Pengantar

### 2.1. Identitas perkara

Perkara *in casu* adalah perkara tata usaha negara yang diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, dengan nomor perkara 148/G/LH/2017/PTUN-BDG. Para pihak yang berperkara adalah Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Sarjum bin Madrais sebagai Para Penggugat; melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat sebagai Tergugat dan PT Cirebon Energi Prasarana sebagai Tergugat II Intervensi.

Pada pokoknya, perkara *a quo* menyengketakan keabsahan keputusan tata usaha negara (KTUN) berupa Surat Keputusan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat No. 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana tertanggal 17 Juli 2017 (selanjutnya disebut **SK Izin Lingkungan 2017**).

### 2.2. Posisi kasus dan Fakta-fakta hukum yang relevan

*Amici curiae* ini dibuat atas dasar fakta-fakta hukum yang relevan, dengan asumsi fakta-fakta yang disampaikan oleh Para Penggugat, Tergugat dan Tergugat II Intervensi adalah benar. Analisis dalam *amici curiae* tidak berinteraksi dengan persoalan pertentangan fakta, melainkan terbatas pada menjawab pertanyaan hukum, serta pada batas tertentu, aplikasi norma terhadap fakta. Fakta-fakta hukum yang menjadi dasar argumentasi *amici* adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa fakta-fakta dalam perkara *a quo* tidak terlepas dari perkara tata usaha negara No: 124/G/LH/2016/PTUN-BDG yang menyengketakan SK Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat No: 660/10/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana tertanggal 11 May 2016 (selanjutnya disebut **SK Izin Lingkungan 2016**) antara Dusmad, dkk melawan Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat;
- b. Bahwa pada tanggal 12 April 2017, Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional diundangkan;

- c. Bahwa pada tanggal 19 April 2017, PTUN Bandung memutus perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG dengan amar dalam pokok perkara sebagai berikut:
  - a. Mengabulkan gugatan untuk seluruhnya;
  - b. Menyatakan batal Surat Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat No. 660/10/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana, tertanggal 11 Mei 2016;
  - c. Mewajibkan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat (selaku tergugat dalam perkara tersebut) untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat No: 660/10/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana, tertanggal 11 Mei 2016;
  - d. Menghukum Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat (selaku tergugat dalam perkara tersebut) untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 11.349.000 (sebelas juta tiga ratus empat puluh sembilan ribu rupiah).
- d. Bahwa pada tanggal 21 April 2017, Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat mengajukan banding terhadap putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta;
- e. Bahwa selama upaya hukum banding berlangsung di PTTUN Jakarta, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 17 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011 - 2031 masih berlaku. Dalam Pasal 19 ayat (4) Perda No. 17 Tahun 2011 tersebut, disebutkan bahwa PLTU dikembangkan untuk meningkatkan pasokan listrik jalur transmisi Sumatera - Jawa - Bali berada di Kecamatan Astanajapura. Selain itu, disebutkan jaringan transmisi listrik SUTT melintasi Kecamatan Mundu. Hingga saat pendapat sahabat pengadilan ini diserahkan, belum ada perubahan atau pencabutan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 17 Tahun 2011;
- f. Bahwa pada tanggal 29 Mei 2017, Menteri Agraria dan Tata Ruang memberikan rekomendasi kepada PT Cirebon Energi Prasarana, yang pada intinya menerangkan bahwa rencana pembangunan PLTU Kabupaten Cirebon telah dimuat pada Lampiran VA tentang Jaringan Infrastruktur Pembangkitan Tenaga Listrik huruf M nomor 3 PP No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional; dan bahwa izin pemanfaatan ruangnya dapat didasarkan atas PP No. 13 Tahun 2017, khususnya merujuk pada pasal 114a, yang menyatakan "Dalam hal rencana kegiatan pemanfaatan ruang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak

besar yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya, izin pemanfaatan ruang dapat didasarkan pada Peraturan Pemerintah ini”;

- g. Bahwa pada tanggal 2 Juni 2017, PT Cirebon Energi prasarana sebagai pemegang Izin Lingkungan PLTU Cirebon 1 x 1.000 MW yang pada saat itu sedang dalam proses banding, mengajukan permohonan perubahan Izin Lingkungan PLTU Cirebon 1 x 1.000 MW kepada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat (selanjutnya disebut “DLH Provinsi Jawa Barat”). Permohonan perubahan Izin Lingkungan tersebut didasarkan pada Pasal 50 ayat (1) dan (2) PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, khususnya atas kriteria perubahan (a) perubahan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup; dan (b) perubahan yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup, yang memenuhi kriteria terjadinya perubahan kebijakan pemerintah yang ditujukan dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam hal ini berlakunya PP No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN;
- h. Bahwa pada tanggal 13 Juli 2017 Tergugat menerbitkan Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup No: 660/07/19.1.05.0/DMPTSP/2017 tentang Kelayakan Lingkungan Hidup Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon di Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana;
- i. Bahwa pada tanggal 17 Juli 2017 Tergugat menerbitkan SK Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat No. 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana tertanggal 17 Juli 2017 (selanjutnya disebut **SK Izin Lingkungan 2017**);
- j. Bahwa pada tanggal 1 Agustus 2017, Tergugat mencabut permohonan bandingnya di PTTUN Jakarta melalui Surat dari Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat No: 660/2480/ESDA, tanggal 13 Juli 2017, perihal: Permohonan Pencabutan Banding atas Putusan PTUN Bandung No: 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017;
- k. Bahwa pada tanggal 10 Agustus 2017, PTTUN Jakarta menjatuhkan penetapan yang mengabulkan pencabutan permohonan banding tersebut melalui Putusan PTTUN Jakarta No: 181/B/LH/2017/PT.TUN.JKT;

1. Bahwa pada tanggal 4 Desember 2017, Para Penggugat mendaftarkan gugatan *a quo* di PTUN Bandung dengan objek gugatan SK Izin Lingkungan 2017.

### **2.3. Sumber-sumber hukum yang dirujuk**

Sumber-sumber hukum yang dirujuk dalam pendapat hukum amici ini adalah peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, tata ruang, administrasi pemerintahan, kekuasaan kehakiman dan peradilan tata usaha negara. Detail rujukan, baik sumber hukum primer maupun sekunder, dirinci dalam catatan kaki dan daftar pustaka.

## Bagian 3: Argumentasi Sahabat Pengadilan (*Amicus Curiae*)

### 3.1. Pertanyaan hukum yang dijawab Amici

Dalam perkara ini, *amici* akan berfokus untuk memberikan pandangan hukum untuk menjawab 3 (tiga) pertanyaan hukum:

1. Bagaimana putusan pengadilan tata usaha negara memberikan syarat atau batasan hukum terhadap kewenangan kekuasaan eksekutif dalam melakukan penerbitan kembali atau perubahan izin lingkungan?
2. Apakah mekanisme perubahan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 50 dan 51 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dapat digunakan untuk mengubah izin lingkungan yang dibatalkan putusan pengadilan?
3. Bagaimana keberlakuan Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 terhadap Izin Lingkungan, baik dalam hal perubahan atau penerbitan Izin Lingkungan yang baru?

### 3.2. Signifikansi pertanyaan hukum terhadap Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang

Penerapan pertanyaan-pertanyaan hukum tersebut dalam perkara *a quo* akan berpengaruh signifikan terhadap 2 (dua) hal yang sangat mendasar dalam ilmu hukum: (1) struktur logis norma perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan tata ruang, terutama peran Izin Lingkungan dan tata ruang sebagai instrumen pencegahan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan (2) perimbangan kekuasaan antara eksekutif dan yudikatif, terutama dalam kaitannya dengan bagaimana suatu putusan lembaga peradilan tata usaha negara dieksekusi oleh eksekutif.

Pada inti perkara ini adalah instrumen pencegahan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu Izin Lingkungan, serta pada khususnya dalam hubungannya dengan penataan ruang.<sup>1</sup> Izin dan penataan ruang memiliki fungsi pencegahan sebagai bagian dari tindakan pemerintah dalam mewujudkan suatu keadaan yang teratur.<sup>2</sup> Izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan *dispensasi dari suatu larangan* oleh undang-undang. Melalui sistem perizinan, pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya

---

<sup>1</sup> Peter Nas, "Urban Planning and Sustainable Development" *European Planning Studies*, Vol. 9, No, 4 (2001): hlm. 503-524 bandingkan dengan Robert B. Potter & Sally Lloyd-Evans, *The City in the Developing World*, (Singapore: Addison Wesley Longman Limited, 1998), hlm. 187-202 dalam Tristram Pascal Moeliono, "Spatial Management in Indonesia: From Planning to Implementation Cases from West Java and Bandung, A socio-legal study", (Doctorate Dissertation, University of Leiden, 2011), hlm. 23.

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, (Yogyakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 187

kegiatan-kegiatan tertentu oleh masyarakat. Dalam konteks Izin Lingkungan, campur tangan ini dilakukan untuk mengendalikan dampak dari usaha dan/atau kegiatan yang dapat mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Sebagai instrumen pencegahan, izin lingkungan merupakan pengecualian dari larangan beroperasi bagi usaha dan/atau kegiatan yang berdampak negatif terhadap lingkungan hidup jika dampak tersebut tidak dapat dikelola. Izin Lingkungan diberikan dengan proses dan syarat yang telah ditentukan perundang-undangan, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari KTUN izin tersebut. Agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya, proses dan syarat yang telah ditentukan tersebut tidak dapat semata-mata dimaknai secara formil, namun juga harus dipenuhi secara materiil salah satunya yaitu kesesuaian tata ruang.<sup>3</sup> Sebagaimana yang dideklarasikan oleh UU No. 26 Tahun 2007, penataan ruang hendak mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna, berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.<sup>4</sup>

UU No. 26 Tahun 2007 juga memandang penataan ruang sebagai suatu sistem dimana perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.<sup>5</sup> Pada perspektif penataan ruang sebagai suatu sistem, maka imajinasi ruang yang dibangun sejak proses perencanaan, diwujudkan, dan dipertahankan.<sup>6</sup> Rencana tata ruang termasuk ke dalam kategori rencana operasional-normatif sehingga menimbulkan akibat hukum langsung (*directe rechtsgevolgen*).<sup>7</sup> Sifat saling berhubungan ini juga tampak dalam pengaturan tata ruang dari perspektif UU No. 32 Tahun 2009 yang menentukan bagaimana tata ruang menjadi salah satu instrumen pengendalian dan juga menghendaki agar penyusunan tata ruang didahului oleh kajian yang mendalami kondisi lingkungan hidup secara komprehensif.<sup>8</sup> Rencana tata ruang memuat hubungan timbal balik antara hukum dengan kebijakan<sup>9</sup> dimana rasio ini pun telah melembaga dalam ketentuan mengenai izin pemanfaatan ruang<sup>10</sup> dan izin lingkungan.<sup>11</sup> Izin sebagai

---

<sup>3</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 43 *juncto* Pasal 4 ayat (2) *juncto* Pasal 21 ayat (1) huruf b.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Penjelasan Umum paragraf 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Andreas Faludi, *The "Systems View" and Planning Theory*, *Socio-Economics Planning Science*, Vol. 7, (1973), hlm. 67-69.

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 189-190

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 14 *juncto* Pasal 19. Penjelasan Umum Paragraf 5 menyatakan dengan tegas bahwa penataan ruang sebagai suatu sistem dan salah satu imajinasi keruangan yang hendak diwujudkan adalah pemanfaatan ruang berhasil guna dan berdaya guna yang mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Untuk itu, penataan ruang dilakukan dengan berlandaskan pada karakteristik daya dukung dan daya tampung lingkungan.

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 194.

<sup>10</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103, Pasal 161.

instrumen pengendali dapat ditindaklanjuti dengan penegakan hukum apabila perkenan yang diberikan dengan persyaratan khusus oleh peraturan perundang-undangan ini kemudian dilanggar.<sup>12</sup> Pelanggaran izin pemanfaatan ruang maupun izin lingkungan telah diatur pula masing-masing konsekuensinya. UU No. 26 Tahun 2007 pun memberikan larangan yang tegas bahwa pejabat pemerintah yang berwenang memberikan izin pemanfaatan ruang untuk menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang apabila dilakukan dapat dikenakan ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima tahun) dan denda maksimum Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) yang juga dapat dikenakan sanksi pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak hormat dari jabatan.<sup>13</sup> Adapun pelanggaran izin lingkungan dapat dikenakan dengan sanksi administratif,<sup>14</sup> sanksi pidana,<sup>15</sup> maupun melalui penyelesaian sengketa gugatan administratif<sup>16</sup> sebagai bentuk penegakan hukumnya dalam rangka mempertahankan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan perencanaannya.

Putusan perkara ini dapat menjadi preseden baik dan mengisi celah hukum yang menjadi pokok sengketa para pihak apabila didukung dengan dengan logika dan penalaran hukum yang baik, namun jika majelis hakim keliru menerapkan hukum justru dapat menegaskan penggunaan celah hukum tersebut dalam perkara-perkara lingkungan hidup selanjutnya. Dalam kaitannya dengan perimbangan kekuasaan yudikatif-eksekutif, bagaimana perkara *a quo* diputus akan berdampak terhadap kepercayaan pencari keadilan (*justitiabellen*) kepada lembaga peradilan.

### **3.3. Akibat Hukum Putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Tindakan/Keputusan Administrasi Negara terkait Izin Lingkungan yang Dinyatakan Batal**

Pertanyaan hukum: Bagaimana putusan peradilan tata usaha negara memberikan syarat atau batasan hukum terhadap kewenangan kekuasaan eksekutif dalam melakukan penerbitan kembali atau perubahan izin lingkungan?

---

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN. No. 4725, Pasal 4 ayat (3)

<sup>12</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 198-199.

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Pasal 37 ayat (7) *juncto* Pasal 73. Cf. George Chadwick, *A Systems View of Planning Theory: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, (Oxford: Pergamon Press, 1981), hlm. 81-84 memberikan argumentasi teoritis terhadap karakteristik penataan ruang yang holistik dan saling berhubungan (*interrelational*) ini berkenaan dengan pengakuan terhadap adanya relasi timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup dan sebagai upaya untuk mempertahankan koherensi tujuan penataan ruang hingga terwujud dan dipertahankan.

<sup>14</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 76

<sup>15</sup> *Ibid*, Pasal 109-112.

<sup>16</sup> *Ibid*, Pasal 93

Untuk menjawab pertanyaan hukum pertama, *Amici* perlu terlebih dahulu menguraikan akibat hukum putusan PTUN terhadap KTUN yang disengketakan. Selanjutnya, *Amici* akan menguraikan akibat hukum putusan PTUN terhadap tindakan eksekutif yang berhubungan dengan KTUN yang dibatalkan. Di akhir bagian ini, *Amici* mengkontekstualisasikan akibat hukum putusan PTUN terhadap tindakan eksekutif yang berhubungan dengan objek sengketa *a quo*, yaitu Izin Lingkungan.

### 3.3.1. Akibat Hukum Putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 terhadap SK Izin Lingkungan 2016

Sebagaimana telah diuraikan di atas, amar dalam perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya. Selanjutnya, putusan juga memuat amar deklaratoir yang menyatakan “batal” SK Izin Lingkungan 2016; dan amar *condemnatoir* yang mewajibkan Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat untuk mencabut SK Izin Lingkungan 2016.<sup>17</sup>

Amar “batal” (*nietig*) dijatuhkan **terkait dengan kesalahan prosedur atau kesalahan substansi dalam penerbitan suatu KTUN**. Menurut Utrecht, ketetapan yang batal berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada, dan akibat perbuatan hukum itu tidak ada sejak semula.<sup>18</sup> Dalam hal KTUN dinyatakan batal, yang berhak menyatakannya hanyalah peradilan dalam Undang-Undang Kehakiman, dalam perkara *a quo* Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>19</sup> Cukup jelas bahwa “batal” berbeda dengan batal demi hukum ataupun ketentuan pembatalan dengan frasa “dapat dibatalkan” dalam UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur kewenangan eksekutif terhadap KTUN yang ia terbitkan.<sup>20</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam hal amar putusan berbunyi “batal,” tergugat sebenarnya tidak perlu lagi dibebani kewajiban sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 97 ayat (9) huruf a (mencabut KTUN yang disengketakan) UU No. 5 Tahun 1986. Kewajiban pencabutan ini berlaku bagi tergugat jika diktum putusan berbunyi “tidak sah.”<sup>21</sup> Pendapat ini menjelaskan mengapa penormaan dalam Pasal 97 ayat (8) dapat, namun tidak harus, membebaskan kewajiban kepada pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan TUN yang disengketakan dalam amar putusan.

---

<sup>17</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG, hlm. 159.

<sup>18</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986), hlm 109-113.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Pasal 6.

<sup>21</sup> Philipus M. Hajon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 335-336.

Akan tetapi, dapat dipahami bahwa putusan yang dinyatakan batal oleh putusan pengadilan namun tidak dicabut oleh pejabat TUN yang mengeluarkannya kerap menimbulkan masalah dalam praktik.<sup>22</sup> Oleh karena itu, bagi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap,<sup>23</sup> pada perubahan ketiga (UU No. 51 Tahun 2009), diatur mekanisme eksekusi putusan PTUN, baik secara sukarela maupun secara paksa.<sup>24</sup> Untuk putusan yang amarnya memerintahkan pemberi izin mencabut KTUN, sekalipun tidak dicabut oleh penerbitnya KTUN akan kehilangan kekuatannya dalam 60 (enam puluh) hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap.<sup>25</sup> Selain itu, berlaku pula kewajiban pengadilan untuk mengawasi pelaksanaan putusan BHT.<sup>26</sup>

Berdasarkan logika ini, dalam perkara *a quo*, Putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 terhadap SK Izin Lingkungan 2016 telah berkekuatan hukum tetap pasca pencabutan banding oleh Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat (berubah menjadi Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Barat, selanjutnya Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat), yang dikabulkan PTTUN Jakarta melalui putusan No. 181/B/LH/2017/PT.TUN.JKT.<sup>27</sup> Tepatnya, pada tanggal putusan pencabutan banding dibacakan pada tanggal 10 Agustus 2017.

Dengan demikian, sesungguhnya sejak Putusan Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG yang menyatakan SK Izin Lingkungan 2016 “batal” berkekuatan hukum tetap, bagi hukum SK Izin Lingkungan 2016 telah dianggap tidak ada, dan akibat perbuatan hukum itu tidak ada sejak semula. Dengan hilangnya akibat hukum dari SK Izin Lingkungan 2016, hilang pula semua kewenangan eksekutif untuk melakukan tindakan administratif yang didasarkan pada SK Izin Lingkungan 2016. Tindakan pencabutan SK Izin Lingkungan 2016 oleh Kepala BKPM Provinsi Jawa Barat tidak menjadi syarat akibat hukum “batal,” melainkan hanya pelengkap apabila menurut hakim diperlukan untuk menjamin terlaksananya amar deklaratoir tersebut.

---

<sup>22</sup> Paulus Effendi Lotulung, “Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan Problematikanya dalam Praktek”, *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof. H. Oemar Seno Adji* (Ghalia Indonesia, 1995).

<sup>23</sup> Indonesia, *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Pasal 115.

<sup>24</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 116.

<sup>25</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 116 Ayat 2.

<sup>26</sup> Indonesia, *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Pasal 119.

<sup>27</sup> Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 181/B/LH/2017/PT.TUN.JKT, antara Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa Barat melawan Dusmad, dkk, tertanggal 16 Agustus 2017.

Akan tetapi, keadaan hukum dalam perkara *a quo* memunculkan pertanyaan hukum yang lebih rumit. Dalam perkara *a quo*, putusan yang membatalkan SK Izin Lingkungan dibacakan pada tanggal 10 Agustus 2017, sementara pada tanggal 17 Juli 2017, Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat telah menerbitkan SK Izin Lingkungan 2017 (SK DPMPTSP Provinsi Jawa Barat No. 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017). Secara muatan materi, SK Izin Lingkungan 2017 memuat keputusan pencabutan Izin Lingkungan 2016. Rujukan pertama dalam diktum “Menimbang” adalah SK Izin Lingkungan 2016.<sup>28</sup> Dalam diktum “Menimbang,” SK Izin Lingkungan 2017 menyatakan “bahwa Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa Barat sebagaimana dimaksud pada huruf a, dinyatakan batal berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017.”<sup>29</sup> Dalam diktum kesatu SK Izin Lingkungan 2017 tersebut, Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat menetapkan “Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Keputusan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa Barat No: 660/10/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional, PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana.”<sup>30</sup> **Artinya, Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat telah mencabut Izin Lingkungan 2016 berdasarkan Putusan Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG sebelum putusan tersebut berkekuatan hukum tetap.**

Dalam keadaan demikian, bilamana KTUN “batal” dan kehilangan akibat hukumnya? Menurut *Amici*, dalam menjawab pertanyaan ini, harus dilihat fakta kronologis penerbitan izin dan pencabutan banding. Permohonan pencabutan banding yang diterima PTTUN Jakarta pada 1 Agustus 2017 melampirkan Surat Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat pada tanggal 13 Juli 2017, yang diperkuat dengan Surat Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Barat dengan perihal yang sama pada tanggal 18 Juli 2017. Artinya, 4 (empat) hari sebelum surat yang menyatakan niat pencabutan banding dikirimkan pertama kali ke PTTUN Jakarta, Kepala DPMPTSP Provinsi Jawa Barat telah mengeluarkan keputusan pencabutan Izin Lingkungan 2016. Dalam putusan pencabutan banding oleh PTTUN Jakarta, kedua surat tersebut juga dipertimbangkan sebagai rujukan majelis menentukan bahwa “permohonan pencabutan banding dari Tergugat/Pembanding dinilai berdasarkan dan beralasan hukum.”<sup>31</sup> Dapat dikatakan SK Izin Lingkungan 2017 hanya dilihat PTTUN Jakarta semata-mata sebagai keputusan pencabutan untuk melaksanakan amar putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG yang menyatakan batal

---

<sup>28</sup> Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, Izin Lingkungan, Keputusan Nomor 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon Oleh PT. Cirebon Energi Prasarana, Diktum “Menimbang” huruf a.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, Diktum Pertama.

<sup>31</sup> Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 181/B/LH/2017/PT.TUN.JKT , hlm. 7.

Izin Lingkungan 2016. Dengan demikian, Izin Lingkungan 2016 telah tidak ada di mata hukum dan kehilangan akibat hukumnya sejak saat keputusan pencabutan tersebut ditandatangani, yaitu pada tanggal 17 Juli 2017. Secara praktis, kegiatan yang semula diperkenankan melalui Izin Lingkungan 2016 harus dihentikan dan sedapat mungkin menghapus semua akibat yang ditimbulkannya.<sup>32</sup>

### **3.3.2. Akibat hukum Putusan PTUN Bandung No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG tanggal 19 April 2017 terhadap Tindakan Eksekutif yang Berhubungan dengan SK Izin Lingkungan 2016**

Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya menegakkan hukum publik, dalam hal ini hukum administrasi negara. Konsekuensinya, putusan pengadilan tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa, melainkan juga mempunyai kekuatan mengikat “*erga omnes*,” yaitu berlaku bagi siapa saja.<sup>33</sup> “Siapa saja” dalam hal ini memiliki dua dimensi. Pertama, dari dimensi keberlakuan terhadap pemerintah yaitu sebagai legitimasi yuridis dari tindakan hukumnya, dan kedua, dari sisi masyarakat yaitu akibat hukum yang ditimbulkan dari tindakan hukum pemerintah tersebut. Dalam dimensi pertama, secara logis berlaku juga terhadap badan atau pejabat TUN itu sendiri maupun yang terkait sepanjang keputusan atau tindakan administrasinya berhubungan langsung dengan KTUN yang diputus tersebut.

Dalam UU No. 5 Tahun 1986, bagian Penjelasan tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai bagaimana putusan PTUN dan amarnya berdampak terhadap tindakan/keputusan TUN dari badan atau pejabat TUN yang terkait dengan KTUN yang disengketakan. Akan tetapi, dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan, pejabat pemerintahan memiliki kewajiban melaksanakan keputusan dan/atau tindakan yang sah dan keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat;<sup>34</sup> dan mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>35</sup> Jika ditafsirkan secara sistematis, Pasal 7 ayat (2) huruf k dan l UU No. 30 Tahun 2014 memisahkan antara “melaksanakan ... keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan” dengan “mematuhi putusan pengadilan yang telah BHT.” Pemisahan ini patutlah dimaknai bahwa putusan pengadilan yang telah BHT, sekalipun telah dilaksanakan terhadap KTUN yang disengketakan sebagaimana dijelaskan dalam Bagian 3.3.1., juga memberikan batasan

---

<sup>32</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, diterjemahkan dan direvisi oleh Moh. Soleh Djindang, (Jakarta: Penerbit Ichtisar Baru, 2016), hlm. 76.

<sup>33</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesebelas, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 311.

<sup>34</sup> Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Pasal 7 Ayat 2 huruf k.

<sup>35</sup> Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Pasal 7 Ayat 2 huruf l.

dalam penyelenggaraan atau tindakan administrasi pemerintahan sepanjang masih terkait dengan KTUN yang disengketakan tersebut. **Secara prinsip, putusan hakim menjadi sumber hukum khususnya bagi para pihak yang terkait dalam perkara tersebut dan pihak lain yang terkait dengan dampak/akibat putusan hakim tersebut.**

Untuk memahami bagaimana suatu putusan TUN memberikan batasan-batasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang terkait langsung dengan KTUN yang diputus tersebut, *Amici* merujuk ruang lingkup “keputusan dan/atau tindakan administrasi” sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014. Yaitu: (a) menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan; (b) mengubah, mencabut, menunda dan membatalkan keputusan.<sup>36</sup> Untuk menyederhanakan, *Amici* akan membatasi analisis dengan mengasumsikan skenario ini tidak berlaku surut.

Untuk alasan relevansi dengan perkara *a quo*, maka *Amici* akan terlebih dahulu membahas keadaan yang kedua, yang merupakan tindakan administrasi yang merupakan kewenangan eksekutif yang muncul sebagai konsekuensi hukum keberadaan yuridis sebuah KTUN. Berdasarkan uraian di atas, dalam perkara *a quo*, Izin Lingkungan 2016 telah tidak ada di mata hukum sejak 17 Juli 2017, yaitu pada saat keputusan pencabutannya diterbitkan sebelum ada putusan yang berkekuatan hukum tetap/prematur.

Akan tetapi, fakta dalam perkara ini lagi-lagi menuntut penalaran hukum yang lebih rumit, karena SK Izin Lingkungan 2017 memuat pencabutan SK Izin Lingkungan 2016 sekaligus memberikan hak dan kewajiban yang sama kepada subjek yang sama pada lokasi yang sama dengan izin lingkungan yang dicabut.<sup>37</sup> Sekalipun judul maupun konsiderans tidak menunjukkan secara eksplisit bahwa SK Izin Lingkungan 2017 merupakan perubahan dari SK Izin Lingkungan 2016, dan secara formil bagian “Mengingat” juga tidak mencantumkan SK Izin Lingkungan 2016.<sup>38</sup> Namun dokumen pendukung yang menjadi prasyarat Izin Lingkungan 2017 hanya merupakan Addendum dari dokumen pendukung yang menjadi prasyarat Izin Lingkungan 2016, yaitu Addendum ANDAL dan RKL-RPL Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan

---

<sup>36</sup> Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 63-69 UU No. 30 Tahun 2014

<sup>37</sup> Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, Izin Lingkungan, Keputusan Nomor 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon Oleh PT. Cirebon Energi Prasarana, Diktum Kedua.

<sup>38</sup> Dalam bagian “Mengingat” tidak mencantumkan SK Izin Lingkungan 2016 yang seharusnya dicantumkan karena merupakan dasar perubahan. Yang dicantumkan hanyalah “Keputusan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 660/07/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Kelayakan Lingkungan Hidup Rencana Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon di Desa Kanci Kecamatan Astanajapura dan Desa Waruduwur Kecamatan Mundu Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana.

Mundu Daerah Kabupaten Cirebon Oleh PT. Cirebon Energi Prasarana. **Hal ini menunjukkan bahwa keputusan ini diberikan dengan mekanisme perubahan.**

Dalam hal ini, menurut hemat *Amici*, seharusnya DPMPTSP Provinsi Jawa Barat tidak dapat lagi menggunakan keputusan dan/atau tindakan perubahan, sejak mencabut SK Izin Lingkungan 2016. Dalam bagian ini *Amici* akan membatasi dahulu mekanisme perubahan dalam UU No. 30 Tahun 2014, sementara mekanisme perubahan Izin Lingkungan berdasarkan PP No. 27 Tahun 2012 akan dibahas dalam Bagian 3.4. Penafsiran gramatikal dalam Pasal 63 UU No. 30 Tahun 2014 jelas menyatakan bahwa alasan perubahan limitatif, yaitu kesalahan konsiderans, redaksional, perubahan dasar pembuatan keputusan, dan/atau fakta baru.<sup>39</sup> Secara logika hukum, makna pencabutan dan perubahan merupakan 2 terminologi yang berbeda yang membawa konsekuensi yuridis yang berbeda juga. Pencabutan membuat sesuatu yang semula ada menjadi tidak ada, dengan segala akibat hukumnya; sedangkan perubahan wujudnya tetap ada namun dengan unsur yang berbeda, akibat hukumnya bisa berubah bisa jadi tidak berubah. Tergantung seberapa jauh perubahan unsur itu berdampak pada struktur yang diubah itu secara keseluruhan.

Pembuat undang-undang jelas tidak menghendaki adanya keputusan dan/atau tindakan administrasi negara yang mempergunakan mekanisme perubahan untuk melaksanakan putusan pengadilan. Untuk melaksanakan putusan pengadilan yang mewajibkan mencabut suatu KTUN, mekanisme yang disediakan adalah pencabutan, yang tidak dapat dicampurbaurkan dengan perubahan.

Dalam menimbang cacat atau tidaknya SK Izin Lingkungan 2017, secara logika hukum, perbuatan hukum pencabutan Izin Lingkungan 2016 tetap terjadi terlebih dahulu sekalipun dimuat dalam satu keputusan yang sama dengan pemberian izin baru melalui mekanisme perubahan. Dengan demikian, secara logis KTUN yang mendasari perubahan tersebut sudah tidak ada lagi di mata hukum. Penerbit izin tampaknya menyadari hal ini dengan tidak dicantumkannya KTUN yang merupakan dasar perubahan, yaitu Izin Lingkungan 2016, pada bagian “Mengingat” SK Izin Lingkungan 2017. Padahal, selayaknya konsideran dalam keputusan perubahan memuat dasar hukum (“mengingat”) dan kondisi yang melatarbelakangi perubahannya (“menimbang”). Konsekuensinya, KTUN yang baru mengandung kesalahan substantif, dan dengan demikian apabila diujikan ke pengadilan majelis dalam mengadili perkara seharusnya menyatakan batal. **Oleh karena itu, tindakan pejabat TUN demikian patutlah dikualifikasikan sebagai tindakan penyelundupan hukum dengan memanipulasi perintah putusan pengadilan.**

---

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Pasal 63 ayat 1.

### 3.4. Syarat dan Batas Penggunaan Mekanisme Perubahan Izin Lingkungan dalam Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

Pertanyaan hukum: Apakah mekanisme perubahan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 50 dan 51 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dapat digunakan untuk mengubah izin lingkungan yang dibatalkan putusan pengadilan?

#### 3.4.1. Izin Lingkungan dan Perubahannya: Maksud dan tujuan serta syarat dan batasan penggunaan mekanisme perubahan dalam Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012

Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa dalam perkara *a quo* adalah Izin Lingkungan. Sebelum lebih jauh membahas izin lingkungan, perlu *Amici* tegaskan kembali bahwa izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan *dispensasi dari suatu larangan* oleh undang-undang. Melalui sistem perizinan, pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan tertentu oleh masyarakat.<sup>40</sup> Apabila suatu permohonan izin dikabulkan seluruhnya atau sebagian, maka ia merupakan penetapan yang bersifat positif, yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan atau perorangan.<sup>41</sup> Dikabulkannya permohonan izin ini bergantung pada syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat Administrasi Negara yang bersangkutan.<sup>42</sup>

Dalam konteks Izin Lingkungan, ia menjadi pengecualian dari larangan melakukan usaha dan/atau kegiatan yang dapat mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>43</sup> Izin Lingkungan merupakan bagian dari instrumen pencegahan dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Sebagai instrumen pencegahan, izin lingkungan merupakan instrumen untuk mencegah usaha dan/atau kegiatan yang berdampak terhadap lingkungan hidup beroperasi jika dampak negatifnya terhadap lingkungan hidup tidak dapat dikelola.<sup>44</sup> Jika diputuskan layak lingkungan, ia menjadi penetapan yang bersifat positif. Keputusan layak lingkungan ini hanya dapat didapatkan jika memenuhi syarat kelayakan lingkungan yang ditentukan melalui proses penilaian AMDAL.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Prajudi Atmosudidjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), hlm. 96-97.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 97.

<sup>43</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 69 Ayat 1.

<sup>44</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Bagian Penjelasan.

<sup>45</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 32 Ayat 1.

Akan tetapi, penetapan dapat pula bersifat *negatif* apabila bersifat penolakan terhadap permohonan dari warga masyarakat yang bersangkutan. Suatu penetapan negatif hanya berlaku *satu* kali, artinya begitu diterbitkan dan disampaikan kepada yang bersangkutan begitu pula daya lakunya (validitasnya) berakhir sehingga terbuka bagi warga masyarakat yang bersangkutan untuk mengulangi permohonannya. Dengan sendirinya, pengulangan daripada permohonan tersebut harus diajukan dengan mengemukakan tambahan hal-hal, argumentasi, data, dan sebagainya, yang *baru*.<sup>46</sup> Dalam konteks AMDAL dan Izin Lingkungan, secara substantif penetapan bersifat negatif jika Izin Lingkungan dinyatakan tidak layak lingkungan berdasarkan pertimbangan terkait 10 kriteria kelayakan lingkungan hidup.<sup>47</sup> Perlu dipahami terkait dengan ketidaksesuaian dengan tata ruang yang dihasilkan bukanlah penetapan yang bersifat negatif, melainkan dikembalikannya permohonan penilaian AMDAL, dan AMDAL tersebut *tidak diperiksa* sama sekali dari awal.<sup>48</sup> Secara prosedural, proses ini berada sangat awal, yaitu dalam uji administrasi dokumen KA-ANDAL.<sup>49</sup>

Hal lain yang juga penting dalam memahami izin lingkungan adalah keterkaitannya dengan AMDAL, baik sebagai dokumen kajian yang mendasari pengambilan keputusan substantif maupun sebagai prosedur. Secara historis, UU No. 32 Tahun 2009 menghendaki AMDAL dan pembuatan dan/atau keputusan TUN yang berkaitan dengan Izin Lingkungan termasuk dalam kategori surat keputusan yang saling berantai / terkait (*katen vergunning*). Hal ini tampak jelas dari penormannya, dimana subjek hukum yang diwajibkan memiliki AMDAL dan UKL-UPL diwajibkan juga memiliki Izin Lingkungan.<sup>50</sup> Namun, UU No. 32 Tahun 2009 jelas tidak menghendaki AMDAL semata-mata menjadi syarat formil Izin Lingkungan, melainkan secara substantif AMDAL ini harus memenuhi syarat materiil hingga dinyatakan layak lingkungan sesuai dengan prosedur.<sup>51</sup> Kelayakan lingkungan yang dimuat dalam SKKLH inilah yang kemudian disyaratkan sebagai *dasar* penerbitan Izin Lingkungan, dan persyaratan yang dimuat

---

<sup>46</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi*, hlm. 94-95.

<sup>47</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 31 dan Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan*, PermenLH No. 8 Tahun 2013, Berita Negara No. 1256 Tahun 2013, Pasal 15.

<sup>48</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 14.

<sup>49</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan*, PermenLH No. 8 Tahun 2013, Berita Negara No. 1256 Tahun 2013, Lampiran VI Hlm. 16.

<sup>50</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 1.

<sup>51</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 29. Untuk prosedur rinci penilaian AMDAL, lihat: Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan*, PermenLH No. 8 Tahun 2013, Berita Negara No. 1256 Tahun 2013.

di dalam SKKLH atau rekomendasi UKL-UPL wajib dicantumkan juga dalam Izin Lingkungan.<sup>52</sup>

Hal ini dipertahankan dan diperinci dalam PP No. 27 Tahun 2012, yang dalam Bagian Penjelasannya menguraikan bahwa AMDAL dan UKL-UPL merupakan instrumen untuk “menganalisis dampak [...] sejak awal, sehingga langkah pengendalian dampak negatif dan pengembangan dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin.” Lebih rinci, bagian Pendahuluan menerangkan:

*“Pada dasarnya proses penilaian AMDAL atau pemeriksaan UKL-UPL merupakan satu kesatuan dengan proses permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan. Dengan dimasukkannya AMDAL dan UKL-UPL dalam proses perencanaan usaha dan/atau kegiatan, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya mendapatkan informasi yang luas dan mendalam terkait dengan dampak lingkungan yang mungkin terjadi dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dan langkah-langkah pengendaliannya, baik dari aspek teknologi, sosial dan kelembagaan. Berdasarkan informasi tersebut, pengambil keputusan dapat mempertimbangkan dan menetapkan apakah suatu rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut layak, tidak layak, disetujui, atau ditolak, dan izin lingkungannya dapat diterbitkan. Masyarakat juga dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dan penerbitan izin lingkungan.”<sup>53</sup>*

Dalam memahami Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 yang mengatur mengenai perubahan izin lingkungan, *Amici* berpendapat tidak dapat dilepaskan dari karakter izin sebagai pengecualian dari larangan; dan karakter izin lingkungan sebagai instrumen pencegahan dan *katen vergunning* sebagaimana telah diuraikan di atas. Pasal 50 PP No. 27 Tahun 2012 dimulai dengan norma suruhan, dengan pembebanan kata “wajib” bagi “penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan [...] yang telah memperoleh Izin Lingkungan.”<sup>54</sup> Oleh karena itu, Pasal 50 dan 51 mengatur *kewajiban hukum* penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap kekuasaan eksekutif, dalam hal ini pemberi izin, sebagai pengawas izin lingkungan yang diberikan.

Mengapa kewajiban ini muncul, dan bagaimana hubungannya dengan AMDAL? Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu dipahami bahwa Pasal 50 dibuat dengan struktur yang membedakan 2 (dua) kategori besar, yaitu:<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 2 dan 3.

<sup>53</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Bagian Penjelasan Hlm 1-2.

<sup>54</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 1.

<sup>55</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 3.

- a. Perubahan yang tidak berpengaruh terhadap prakiraan dampak penting usaha dan/atau kegiatan, sehingga tidak memerlukan penilaian kembali atas kelayakan lingkungan hidupnya. Termasuk dalam perubahan ini adalah perubahan kondisi Pasal 50 ayat (2) huruf (a) dan (b);
- b. Perubahan yang berpengaruh terhadap prakiraan dampak penting usaha dan/atau kegiatan, sehingga memerlukan penilaian kembali atas kelayakan lingkungan hidupnya. Termasuk dalam perubahan ini adalah perubahan kondisi Pasal 50 ayat (2) huruf (c), (d) dan (e). Struktur norma ini mengakomodir kemungkinan bahwa dalam kondisi-kondisi ini, suatu usaha yang tadinya layak lingkungan bukan tidak mungkin menjadi tidak layak lingkungan.

Salah satu konsekuensi hukum yang ditimbulkan dari diberikannya izin adalah adanya tugas dan wewenang pengawasan yang melekat pada badan / pejabat TUN yang memberikan izin.<sup>56</sup> Instrumen yang disediakan dalam UU No. 32 Tahun 2009 dalam melakukan pengawasan adalah izin lingkungan, yang memuat kewajiban hukum penerima izin dalam melakukan pengelolaan dan pemantauan lingkungan<sup>57</sup> – bukan SKKLH ataupun AMDAL. Akan tetapi, sebagaimana dijelaskan di atas, kewajiban pengelolaan dan pemantauan ditentukan berdasarkan studi prakiraan dampak dalam ANDAL; sementara ANDAL sendiri dibuat berdasarkan pelingkupan dan metodologi yang ditentukan dalam Ka-ANDAL.<sup>58</sup> Izin Lingkungan harus memuat persyaratan dalam SKKLH, yang akan merujuk pula pada KA-ANDAL, ANDAL dan RKL-RPL; sehingga suatu Izin Lingkungan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan AMDAL dan SKKLH yang mendasarinya.

Dalam Pasal 50 ayat (2) huruf (c), (d) dan (e), kondisi-kondisi yang berubah adalah kondisi yang mempengaruhi prakiraan besaran dan sifat penting dampak pada AMDAL,<sup>59</sup> dan lebih lanjut mempengaruhi evaluasi holistik atas keterkaitan antar dampak,<sup>60</sup> serta pada akhirnya mempengaruhi rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang harus dilakukan.<sup>61</sup> Selain itu, dengan adanya perubahan-perubahan tersebut, secara praktis kelayakan lingkungan hidup yang telah diberikan juga perlu ditinjau ulang dengan memperhitungkan prakiraan dampak yang telah diperbaharui. Idealnya, hasil dari peninjauan ini belum tentu menghasilkan keputusan layak lingkungan – apabila diputuskan bahwa perubahan yang terjadi

---

<sup>56</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 63 Ayat 1 huruf o (Menteri), Pasal 63 Ayat 2 huruf i (Pemerintah Provinsi), Pasal 63 Ayat 3 huruf i (Pemerintah Kabupaten/Kota).

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Lih:* Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 20 – 49.

<sup>59</sup> *Lih:* Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 2 huruf c angka 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7; Pasal 50 Ayat 2 huruf e.

<sup>60</sup> *Lih:* Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 2 huruf c angka 9 dan Pasal 50 Ayat 2 huruf d.

<sup>61</sup> *Lih:* Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 2 huruf c angka 8.

menyebabkan usaha dan/atau kegiatan tidak layak lingkungan, maka yang akan dikeluarkan adalah SK Ketidaklayakan Lingkungan. Sayangnya, pilihan norma ini tidak ada dalam PP No. 27 Tahun 2012. Yang ada adalah jika diputuskan layak, namun dengan perubahan AMDAL atau pengelolaan dampak, maka SKKLH juga diubah dan diterbitkan “bersamaan dengan” penerbitan *perubahan* Izin Lingkungan.<sup>62</sup> Sekalipun demikian, secara hukum, SKKLH tetap harus terbit terlebih dahulu, sekalipun secara temporal kedua keputusan ditandatangani pada waktu yang bersamaan, karena UU No. 32 Tahun 2009 menghendaki Izin Lingkungan diterbitkan *berdasarkan* SKKLH.<sup>63</sup> Dengan berubahnya pengelolaan dan pemantauan lingkungan, berubah pulalah persyaratan dalam SKKLH; sehingga, persyaratan yang dirujuk dalam Izin Lingkungan pun harus disesuaikan. Jika tidak, maka fungsi Izin Lingkungan sebagai instrumen pencegahan tidak akan optimal dalam mencegah dampak-dampak yang tidak diprakirakan dan dimitigasi dalam izin lingkungan dibuat sebelum terjadi perubahan-perubahan aktual tersebut. Selain itu, fungsi pengawasan yang melekat pada Izin Lingkungan akan mendasarkan pada kewajiban yang tidak lagi relevan untuk diawasi, karena telah diubah dalam AMDAL-nya.

Uraian di atas menunjukkan dengan jelas bahwa mekanisme *perubahan Izin Lingkungan* dalam Pasal 50 dan Pasal 51 secara praktis tidak dapat dilepaskan dari AMDAL dan SKKLH sebagai suatu kesatuan yang mendasari Izin Lingkungan yang *telah terbit*. Lebih spesifik, Pasal 50 ayat (2) huruf c, d dan e ditujukan untuk memeriksa kembali dan menyesuaikan kelayakan lingkungan yang mendasari izin yang lama, sehingga mensyaratkan perubahan SKKLH.

**Dengan pemahaman ini, apakah mungkin suatu Izin Lingkungan yang telah batal dan dicabut menggunakan mekanisme perubahan dalam Pasal 50 PP No. 27 Tahun 2012?** Menurut *Amici*, jawabannya jelas tidak.

Pertama-tama, adalah kesesatan berpikir untuk mengubah suatu KTUN yang tidak lagi memiliki eksistensi hukum. Tindakan perubahan harus didasarkan atas KTUN yang masih berlaku di mata hukum dan memiliki akibat hukum. Hal ini telah diantisipasi dalam perumusan Pasal 50 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2012, yang subjeknya adalah “penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan [...] yang telah memperoleh Izin Lingkungan.” Senada dengan paparan *Amici* mengenai tidak dapat dilakukannya lagi perubahan KTUN sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 terhadap KTUN yang telah batal atau dicabut, logika yang sama berlaku pula untuk perubahan Izin Lingkungan – hanya saja dengan ketentuan yang lebih ketat karena ia tidak terpisahkan dengan AMDAL dan SKKLH yang mendasarinya. Ketika Izin Lingkungan 2016 dinyatakan batal, ia dianggap tidak pernah ada di mata hukum. Sementara ketika Izin Lingkungan 2016 dicabut, ia tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Artinya, akibat

---

<sup>62</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Pasal 50 Ayat 7.

<sup>63</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 2.

hukum yang awalnya ditimbulkan KTUN tersebut hilang. Baik batal maupun dicabut, terhadap SK Izin Lingkungan 2016 yang tidak lagi memiliki eksistensi hukum tersebut tidak mungkin dilakukan tindakan administrasi. Terlebih, jika tindakan administrasi tersebut harus *mendasarkan* pada KTUN yang tidak lagi ada tersebut.

Kedua, dilihat secara gramatikal, dari sistematikanya, maupun dari relevansinya dengan praktik, Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 tidak dimaksudkan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang membatalkan izin lingkungan. Tidak seperti uraian *Amici* mengenai mengapa dan bagaimana Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 *dapat* memiliki kemanfaatan hukum dalam melengkapi Izin Lingkungan sebagai instrumen pencegahan, pelaksanaan putusan pengadilan yang membatalkan Izin Lingkungan dilanjutkan dengan mekanisme perubahan tidak memiliki kemanfaatan apapun *bagi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup*.

Ketiga, menggunakan Pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 untuk mengubah Izin Lingkungan tidak mengubah keadaan hukum bahwa AMDAL dan SKKLH telah diputus mengandung kesalahan yuridis dalam Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG. Dalam perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG, pengujian yang dilakukan hakim dalam menyatakan batal Izin Lingkungan 2016 adalah pengujian derivatif. Penalaran hakim yang berfokus pada surat-surat yang berkaitan dengan Izin Lingkungan, khususnya rekomendasi penilaian studi AMDAL, merupakan pertimbangan yang sentral dalam menginterpretasikan amar putusan Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG. Setelah menyimpulkan bahwa Kepala DLH salah mempertimbangkan kesesuaian tata ruang dalam menerbitkan rekomendasi AMDAL, hakim menyatakan bahwa surat-surat terkait lainnya, yaitu AMDAL, Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, dan Izin Lingkungan dalam Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG secara *mutatis mutandis* juga mengandung kesalahan atau cacat yuridis,

*"[...] karena Kepala Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jawa Barat secara substansial yuridis telah salah/keliru dalam hal memberikan penilaian studi ANDAL, RKL dan RPL Rencana Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon [...], karenanya secara derivatif AMDAL, Kelayakan Lingkungan Hidup Rencana Kegiatan Pembangunan dan Operasional PLTU Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon di Desa Kanci Kecamatan Astanajapura dan Desa Waruduwur Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon oleh PT Cirebon Energi Prasarana yang diterbitkan oleh Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat, serta surat keputusan obyektum litis yang diterbitkan oleh Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat yang mendasari keputusannya dari [...] rekomendasi DLH Provinsi Jawa Barat secara mutatis mutandis juga mengandung kesalahan/cacat yuridis."*<sup>64</sup>

Hal yang lebih penting lagi, hakim juga mempertimbangkan dengan kekeliruan yuridis terkait RTRW sebagaimana terjadi dalam Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG, merujuk pada

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 165.

prosedur yang diatur dalam PP No. 27 Tahun 2012, dokumen AMDAL yang mendasari penerbitan Izin Lingkungan 2016 seharusnya “tidak dapat dinilai dan wajib dikembalikan kepada pemrakarsa.”<sup>65</sup> Artinya, bagi hukum, rekomendasi penilaian AMDAL, AMDAL dan SKKLH seharusnya tidak pernah terbit dan tidak pernah ada di mata hukum. Sekalipun eksistensinya sebagai dokumen tetap ada, namun dokumen tersebut tidak memiliki eksistensi hukum. Dengan demikian, tidaklah mungkin perubahan dapat dilakukan atas SKKLH yang tidak pernah ada, sehingga perubahan sebagaimana disyaratkan Pasal 50 ayat 3 PP No. 27 Tahun 2012 tidak akan dapat dipenuhi secara materiil.

Keempat, dalam kaitannya dengan Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 yang dirujuk sebagai dasar perubahan Izin Lingkungan dalam Addendum AMDAL PLTU Cirebon 2 x 1.000 MW, *Amici* berpendapat bahwa muatan pasal ini ditujukan untuk keadaan lain dari yang terjadi dalam perkara *in casu*. Jika ditafsirkan secara gramatikal, Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 dapat dimaksudkan untuk perubahan kebijakan pemerintah yang ditujukan *dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup*. Jika dibaca secara utuh, adalah logis perubahan izin lingkungan diperlukan dalam hal ini, mengingat suatu kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih ketat berpotensi berimplikasi terhadap persyaratan pengelolaan dan pemantauan, yang mungkin harus lebih ketat sekalipun atas besaran dan sifat penting dampak yang sama. Atau, besaran dan sifat penting dampak yang tadinya tidak dibatasi dapat menjadi dibatasi atau bahkan dilarang, sehingga keputusan kelayakan lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatan mungkin berubah. Selain itu, frasa “dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup” tidak dapat ditafsirkan mencakup *semua perubahan kebijakan*. Secara tekstual, frasa ini menjadi syarat materiil yang harus dipenuhi, dimana hanya kebijakan yang *bertujuan* meningkatkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup lah yang termasuk dalam perubahan yang diwajibkan oleh pasal ini. Contoh kondisi dimana Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 berlaku adalah jika terdapat penetapan suatu spesies baru sebagai satwa dilindungi, dan spesies ini habitatnya berada pada satu kesatuan ekologis dengan tapak proyek, atau berpotensi terdampak proyek karena satu dan lain hal. Perubahan RTRW dapat menjadi kondisi yang diatur dalam Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 *hanya jika* perubahan kebijakan terkait RTRW tersebut ditujukan dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Misal, penambahan luas kawasan berfungsi lindung dan pengembalian dan peningkatan fungsi kawasan non-lindung menjadi kawasan lindung.<sup>66</sup> Fakta dalam perkara *in casu* jelas berbeda dengan keadaan yang diatur dalam Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 ini, dimana perubahan kebijakan mengenai RTRW Nasional dalam Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 bukan ditujukan untuk meningkatkan perlindungan lingkungan hidup, melainkan untuk mengakomodir kepastian hukum proyek-proyek strategis nasional. Dengan demikian, menggunakan pasal 114a PP RTRW Nasional

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 161.

<sup>66</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, PP No. 13 Tahun 2017, Pasal 7 Ayat 2 huruf b dan huruf c.

sebagai perubahan kebijakan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) huruf c angka 8 juga merupakan penerapan hukum yang tidak tepat.

### 3.4.2. Perbedaan mekanisme perubahan Izin Lingkungan dengan penerbitan Izin Lingkungan baru

Dalam perkara *a quo*, pasca pencabutan, satu-satunya tindakan administrasi yang secara kasuistis masih mungkin dilakukan adalah “menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang berhubungan langsung dengan KTUN yang diputus tersebut.” Dalam hal ini, pemberian keputusan *baru* yang memberikan hak dan kewajiban yang sama bagi subjek hukum yang sama dengan KTUN yang diputus, akan tetapi secara formil tidak didasarkan atas KTUN yang dicabut. Namun, pemberian keputusan baru ini harus tunduk pada batasan-batasan tertentu.

Bagaimana menentukan batasan-batasan tertentu ini? Menurut *Amici*, batasan ini ditentukan oleh pertimbangan hukum majelis dalam menyatakan KTUN sebelumnya batal.<sup>67</sup> Artinya, selain memperhatikan amar dan petitum gugatan, menjadi penting juga bagi badan atau pejabat TUN yang kalah untuk memperhatikan pertimbangan hukum majelis hakim dalam memutus perkara tersebut dalam hubungannya dengan alasan diajukannya gugatan. Pasal 107A Ayat 2 UU No. 51 Tahun 2009 yang mewajibkan putusan memuat pertimbangan hukum hakim yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar<sup>68</sup> mengindikasikan bahwa pertimbangan hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari amar putusan. Pertimbangan hukumlah yang menghasilkan amar, sehingga pertimbangan hukum *mengapa* suatu KTUN dinyatakan tidak sah atau batal seharusnya dapat menunjukkan dimana letak kekurangan (keanehan, keganjilan, kekeliruan, kesalahan, terlambat dan sebagainya)<sup>69</sup> dari perbuatan administrasi yang digugat. Dengan melihat pada pertimbangan hukum dalam hubungannya dengan alasan menggugat, akan diketahui batasan-batasan dimana pejabat pemerintahan dapat ditafsirkan “mematuhi putusan pengadilan.”<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Diskusi terarah dengan Prof. Asep Warlan Yusuf di Bandung, 7 Februari 2018.

<sup>68</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 107A Ayat 2.

<sup>69</sup> Prajudi Atmosudidjo, *Hukum Administrasi*, hlm. 134-135.

<sup>70</sup> Sebagai contoh, suatu putusan menyatakan bahwa suatu KTUN tidak sah karena dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang tidak berwenang dan mewajibkan pejabat TUN tersebut mencabutnya. Putusan tersebut harus diinterpretasikan juga mencegah tindakan administrasi apapun terhadap KTUN yang disengketakan atau KTUN baru yang serupa (diberikan untuk objek yang sama kepada subjek yang sama) sepanjang dilakukan oleh pejabat TUN yang tidak berwenang itu. Contoh lain adalah KTUN yang dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural. Dalam hal ini, menjadi penting bagi pejabat pemerintahan untuk mencari tahu bagian mana dari prosedur yang menurut pertimbangan hukum majelis telah dilakukan secara keliru. Apabila kekeliruan prosedural terjadi pada proses yang sangat di depan (awal), maka pejabat pemerintahan dapat dikatakan mematuhi putusan pengadilan hanya jika secara prosedural mengulang prosedur tersebut

Dalam kasus ini, pertimbangan hukum PTUN Bandung dalam perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG menunjukkan bahwa kesalahan yang melatarbelakangi penjatuhan amar ini adalah kesalahan “yuridis dari segi prosedural sekaligus segi substansial,”<sup>71</sup> yaitu karena penerbitan izin didasarkan pada “rekomendasi penilaian studi ANDAL, RKL, dan RPL Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jawa Barat yang salah atau keliru.”<sup>72</sup> Terdapat poin penting yang cukup sentral dalam pertimbangan hakim ini, yaitu interpretasi sistematis hakim atas PP No. 27 Tahun 2012, yang mensyaratkan AMDAL sebagai prasyarat Izin Lingkungan serta salah satu tahapan yang harus ditempuh agar dapat mengajukan permohonan Izin Lingkungan. Dalam pertimbangannya, majelis hakim mengategorikan “surat keputusan surat-surat yang berkaitan dengan Izin Lingkungan termasuk dalam kategori surat keputusan yang saling berantai / terkait (*katen vergunning*).<sup>73</sup> Atas dasar ini, majelis menguji Izin Lingkungan 2016 (Objek Sengketa Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG) dengan pengujian derivatif, yaitu menguji surat keputusan yang menjadi dasar penerbitan objek sengketa, yaitu penyusunan dan penilaian AMDAL.<sup>74</sup>

Kekeliruan dalam rekomendasi penilaian studi AMDAL, RKL dan RPL tersebut terkait dengan tidak terpenuhinya syarat kelayakan lingkungan kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah. Sekalipun dalam rekomendasinya DLH Provinsi Jawa Barat menyatakan studi AMDAL, RKL dan RPL telah sesuai dengan rencana tata ruang provinsi dan kabupaten, akan tetapi secara substantif Kepala DLH Provinsi Jawa Barat telah salah dalam menerapkan hukum karena memasukkan kecamatan Mundu, yang dalam RTRW Kabupaten Cirebon berbeda peruntukannya, sebagai tapak pembangunan dan pengoperasian PLTU Cirebon 1 x 1.000 MW.<sup>75</sup> Majelis hakim menginterpretasikan bahwa “kesesuaian dengan rencana tata ruang” seharusnya dipahami secara “berjenjang dan komplementer,” “saling melengkapi satu sama lain, bersinergi dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya.”<sup>76</sup> Sehingga, seharusnya Kepala DLH Provinsi Jawa Barat merujuk pada RTRW Kabupaten Cirebon 2011-2031 yang merupakan rencana yang paling detail.<sup>77</sup> Menurut majelis hakim, merujuk pada prosedur yang diatur dalam PP No. 27 Tahun 2012, dokumen AMDAL yang mendasari penerbitan Izin Lingkungan 2016 seharusnya “tidak dapat dinilai dan wajib dikembalikan kepada pemrakarsa.”<sup>78</sup>

---

dari titik dimana kekeliruan terjadi dan memperbaikinya sesuai dengan putusan pengadilan. Sumber: Diskusi terarah para *Amici* pada 18 Februari 2018.

<sup>71</sup> Atmosudidjo, *Op.Cit.*, hlm. 159

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 163-164

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 161. *Lih. juga: Indonesia, Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Pasal 6 Ayat 2 dan Penjelasannya.

<sup>77</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG, hlm. 162.

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 161.

Lebih lanjut, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, hakim menyatakan bahwa surat-surat terkait lainnya, yaitu AMDAL, Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, dan Izin Lingkungan dalam Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG secara *mutatis mutandis* juga mengandung kesalahan atau cacat yuridis.<sup>79</sup>

Dengan demikian, dalam perkara *a quo*, pembuatan administrasi baru yang dapat dilakukan oleh badan atau pejabat TUN memiliki batasan berupa **kesesuaian substantif dengan rencana tata ruang**. Dalam menerjemahkan “kesesuaian substantif” ini, sudah seharusnya badan/pejabat TUN menerapkan interpretasi hakim atas penafsiran RTRW yang “berjenjang dan komplementer,”<sup>80</sup> yang sebagaimana diterapkan hakim dalam perkara ini, merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 17 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031 sebagai RTRW yang paling detail. Dengan kata lain, sebelum terdapat perubahan RTRW Kabupaten Cirebon berdasarkan mekanisme yang tersedia dalam UU Tata Ruang,<sup>81</sup> Izin Lingkungan PLTU Cirebon 1 x 1.000 MW *hanya dapat* diterbitkan *jika* tapak proyek hanya mencakup Kecamatan Astanajapura sebagaimana digariskan dalam Perda RTRW Kabupaten Cirebon.<sup>82</sup>

Selain itu, batasan kedua dari sisi prosedural adalah penilaian kesesuaian rencana tata ruang yang merupakan *syarat* dinilainya AMDAL harus dipatuhi. Merujuk pada prosedur yang tersedia dalam PermenLH No. 8 Tahun 2013,<sup>83</sup> kesesuaian dengan rencana tata ruang harus dinilai pada tahapan uji administrasi Kerangka Acuan ANDAL (KA-ANDAL), yaitu sebelum penilaian lain-lain atas KA-ANDAL dapat dilakukan. Artinya, secara prosedural, proses AMDAL harus mundur kembali *setidaknya* ke penyusunan KA-ANDAL sebagaimana diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 26 PP No. 27 Tahun 2012. Artinya, secara praktis, Izin Lingkungan masih harus melalui semua tahapan penilaian kerangka acuan beserta pelibatan masyarakat yang disyaratkan sebelum terbitnya izin. Tidak hanya itu pula, karena penilaian AMDAL harus dimulai dari tahap awal, ketidaksesuaian tata ruang juga akan mengakibatkan dokumen AMDAL tidak lagi memenuhi sembilan kriteria kelayakan lingkungan hidup lainnya sebagaimana diatur dalam pasal 15 PermenLH No. 8 Tahun 2013. Oleh karena itu, di samping melakukan penilaian kesesuaian tapak proyek dengan tata ruang, badan atau pejabat TUN

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 165.

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 161..

<sup>81</sup> RTRW Kabupaten Cirebon dapat direvisi melalui mekanisme peninjauan kembali. Peninjauan kembali merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal serta pelaksanaan pemanfaatan ruang. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Pasal 26 Ayat 5 dan 6.

<sup>82</sup> Pasal 19 ayat (4) huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 17 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011 – 2031.

<sup>83</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan*, PermenLH No. 8 Tahun 2013, Berita Negara No. 1256 Tahun 2013, Lampiran VI Hlm. 16.

juga harus melakukan penilaian kembali terhadap sembilan kriteria kelayakan lingkungan hidup lainnya. Dengan berlakunya syarat ini, tidak mungkin pelaksanaan Putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG dilakukan dengan mekanisme perubahan Izin Lingkungan.

### 3.5. Keberlakuan Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 terhadap Izin Lingkungan

Pertanyaan hukum: Bagaimana keberlakuan Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 terhadap Izin Lingkungan, baik dalam hal perubahan atau penerbitan Izin Lingkungan yang baru?

Terlepas dari kontroversi dalam penormaan Pasal 114a, menurut hemat *Amici*, rumusan Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 tidak memiliki *keberlakuan langsung* terhadap Izin Lingkungan, baik dalam hal perubahan ataupun penerbitan Izin Lingkungan yang baru. Penafsiran gramatikal, sistematis maupun kewenangan yang melekat pada instrumen yang digunakan dalam pasal tersebut tidak mendukung aplikasi pasal ini terhadap Izin Lingkungan.

Secara gramatikal, jelas bahwa yang diatur Pasal 114a PP No. 13 Tahun 2017 adalah “izin pemanfaatan ruang.” Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang didefinisikan sebagai “izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.”<sup>84</sup> Sementara, Izin Lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009 didefinisikan sebagai “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.”<sup>85</sup>

Lebih lanjut, ruang didefinisikan sebagai “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.” Sementara *lingkungan hidup* didefinisikan sebagai “kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”<sup>86</sup> Artinya, jika Izin Pemanfaatan Ruang berfokus pada pengaturan *ruang* sebagai wadah dengan mengarahkan dan mengendalikan aktivitas pemanfaatan dalam wadah tersebut;<sup>87</sup> Izin Lingkungan berfokus pada aktivitas yang terjadi di dalam ruang tersebut yang berdampak pada kualitas ruang tersebut, sehingga diperlukan upaya perlindungan dan pengelolaan

---

<sup>84</sup> Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Pasal 1 Angka 32.

<sup>85</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 1 Angka 35.

<sup>86</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 1 Angka 2.

<sup>87</sup> N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge dalam Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 208-209.

interaksi yang terjadi dalam wadah tersebut. Sekalipun definisi ini saling berkaitan, akan tetapi masing-masing memiliki ruang lingkup yang berbeda dan cakupan di luar keterkaitan tersebut yang sama sekali tidak bersentuhan karena keduanya menghadapi situasi konkret yang berbeda.<sup>88</sup> Struktur kedua izin itu berhimpitan namun tetap dapat dibedakan karena fungsi obyeknya berbeda. Dengan demikian, seharusnya cukup jelas bahwa Izin Lingkungan *bukan merupakan bagian* dari Izin Pemanfaatan Ruang, karena mengatur hal-hal yang sama sekali tidak termasuk dalam ruang lingkup yang hendak diatur oleh Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana definisinya.

Selain secara gramatikal, mempersamakan Izin Lingkungan dengan Izin Pemanfaatan Ruang atau menafsirkan Izin Lingkungan sebagai salah satu izin yang *termasuk* Izin Pemanfaatan Ruang juga menafikan interpretasi sistematis dari perundang-undangan terkait penataan ruang pada satu sisi dan perundang-undangan terkait lingkungan hidup pada sisi lainnya.

Dari definisinya, jelas bahwa kedua izin ini dipersyaratkan dalam rangka mengatur subjek yang memiliki signifikansi yang berbeda, dimana Izin Pemanfaatan Ruang secara eksplisit berfokus dalam “kegiatan pemanfaatan ruang,” sementara Izin Lingkungan secara tersurat menyebutkan “usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu untuk mencegah dampak negatif usaha atau kegiatan terhadap lingkungan hidup.” Dari batang tubuh dan peraturan pelaksana kedua UU di atas, terlihat bahwa subjek yang diatur dengan izin pemanfaatan ruang adalah “setiap orang,”<sup>89</sup> tanpa kategorisasi yang lebih spesifik. Hal ini dapat dipahami karena izin pemanfaatan ruang merupakan nama jenis, bukan nama diri. Sementara itu, subjek yang diwajibkan izin lingkungan ditentukan berdasarkan dampak pentingnya terhadap lingkungan hidup, sebagaimana ditujukan *hanya* untuk usaha dan/atau kegiatan yang “wajib AMDAL atau UKL-UPL.”<sup>90</sup> Kegiatan yang wajib AMDAL ditentukan berdasarkan besaran dan sifat penting dampaknya; dan kegiatan yang wajib UKL-UPL ditentukan dengan penapisan.<sup>91</sup>

Lalu, apakah perundang-undangan di bidang tata ruang memberikan kejelasan dan/atau batasan dalam menginterpretasikan apa saja yang termasuk Izin Pemanfaatan Ruang? Sebelumnya, perlu dipahami bahwa penjabaran lebih detil dari Izin Pemanfaatan Ruang baru ada dalam PP No. 15 Tahun 2010 yang secara temporal muncul setelah adanya berbagai izin-izin lain yang mengatur pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, terhadap izin-izin yang telah ada tersebut, PP No. 15 Tahun 2010 menyebutkan nama-nama diri yang telah ada tersebut secara eksplisit dalam batang tubuhnya dan menambahkan persyaratan kesesuaian dengan rencana

---

<sup>88</sup> Ridwan HR, *Loc.Cit*, hlm. 208.

<sup>89</sup> Pasal 61 huruf b UU No. 26 Tahun 2007 menyatakan bahwa “Setiap orang wajib memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang.”

<sup>90</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 1.

<sup>91</sup> PermenLH No. 5 Tahun 2012

tata ruang ke dalamnya.<sup>92</sup> Dalam Pasal 165, PP No. 15 Tahun 2010 mengatur bagaimana hubungan Izin Prinsip, Izin Lokasi, Izin Perubahan Pemanfaatan Tanah dan Izin Mendirikan Bangunan dengan rencana tata ruang.<sup>93</sup> Sekalipun PP No. 15 Tahun 2010 tidak merangkum apa saja nama diri izin-izin yang termasuk di dalam Izin Pemanfaatan Ruang, namun jika diinterpretasikan secara sistematis, tidak ada penyebutan izin *apapun* selain keempat izin tersebut. Padahal, jika pembuat peraturan menghendaki Izin Lingkungan sebagai salah satu nama diri yang termasuk Izin Pemanfaatan Ruang, seharusnya PP No. 15 Tahun 2010 menyebutkan secara eksplisit karena Izin Lingkungan juga merupakan izin yang telah ada sebelum PP No. 15 Tahun 2010, tepatnya lahir pada tahun 2009. Dasar penerbitan Izin Lingkungan dalam kaitannya dengan penataan ruang – apakah berdasarkan RTRW, atau berdasarkan Izin Lokasi, tidak diatur sama sekali dalam PP No. 15 Tahun 2010.

Selain itu, perlu dipahami bahwa instrumen yang digunakan dalam Pasal 114a adalah rekomendasi Menteri, yang dalam PP No. 26 Tahun 2008 didefinisikan sebagai “Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang penataan ruang.”<sup>94</sup> Definisi ini dipertahankan dalam PP No. 13 Tahun 2017, yang artinya dalam konteks ini adalah Menteri Agraria dan Tata Ruang.<sup>95</sup> Sementara itu, Izin Lingkungan merupakan kewenangan yang diatribusikan UU No. 32 Tahun 2009 kepada Menteri yang bertanggungjawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan,<sup>96</sup> atau Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Artinya, dalam menginterpretasikan Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114a, seharusnya adalah izin-izin yang berada di bawah kewenangan Menteri ATR; baik dari sisi kewenangan pemberian izin, pembinaan maupun pengawasannya. Dalam hal ini, tentu tidak mencakup Izin Lingkungan.

Pertanyaan praktis lain yang muncul dari fakta di atas adalah: Kepada siapa Menteri ATR menyampaikan rekomendasinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114a ayat (2)? Dalam perkara *a quo*, rekomendasi diberikan oleh Menteri ATR kepada PT Cirebon Energi Prasarana. Menurut hemat *Amici*, seharusnya rekomendasi Menteri ATR diberikan kepada *pemberi izin pemanfaatan ruang* yang berwenang. Jika Pasal 114a berlaku *langsung* terhadap Izin Lingkungan, mengapa bukan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang memberikan rekomendasi?

---

<sup>92</sup> Diskusi terfokus dengan Maret Priyanta, Jakarta, 21 Februari 2017

<sup>93</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103, Pasal 165.

<sup>94</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, PP No. 26 Tahun 2008, LN No. 48 Tahun 2008, Pasal 1 Angka 29.

<sup>95</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Kementerian Agraria dan Tata Ruang*, Perpres No. 17 Tahun 2015, LN No. 18 Tahun 2015, Pasal 2.

<sup>96</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*, Perpres No. 16 Tahun 2015, LN No. 17 Tahun 2015, Pasal 2

Dengan demikian, menurut *Amici*, Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114a seharusnya hanya berlaku pada **satu izin yang seharusnya diposisikan sebagai izin pendahuluan bagi seluruh kegiatan pemanfaatan ruang dan menjadi dasar penerbitan izin-izin lainnya**. Rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114a ayat (2) hanya menjadi logis dari sisi administrasi pemerintahan apabila ditujukan kepada penerima yang jelas, yang merupakan badan atau pejabat TUN yang memiliki kewenangan untuk memberikan izin pemanfaatan ruang yang *didasarkan secara langsung* pada rencana tata ruang wilayah. Artinya, Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud Pasal 114a ini hanya mungkin ditafsirkan sebagai Izin Prinsip atau Izin Lokasi, yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah.<sup>97</sup> Tentu Pasal 114 tidak dimaksudkan untuk berlaku langsung terhadap Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah yang didasarkan pada Izin Lokasi;<sup>98</sup> atau Izin Mendirikan Bangunan yang diberikan berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.<sup>99</sup> Terlebih lagi, tentu tidak dimaksudkan untuk berlaku terhadap Izin Lingkungan, yang didasarkan pada kelayakan lingkungan hidup, yang ditentukan tidak hanya berdasarkan kesesuaian dengan rencana tata ruang, namun juga 9 (sembilan) kriteria kelayakan lingkungan hidup lainnya sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009 dan peraturan turunannya.

---

<sup>97</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103, Pasal 165 Ayat 1.

<sup>98</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103, Pasal 165 Ayat 2.

<sup>99</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103, Pasal 165 Ayat 3.

## Bagian 4: Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, *Amici* telah menjawab tiga pertanyaan hukum yang telah dikemukakan di awal yaitu:

1. Syarat atau Batasan kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan putusan pengadilan terletak pada pertimbangan hukum. Pertimbangan hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari amar putusan dan merupakan dasar yang menghasilkan amar putusan. Amar putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG adalah menyatakan batal SK Izin Lingkungan 2016 dan mewajibkan Kepala BPMPT Provinsi Jawa Barat untuk mencabut SK Izin Lingkungan 2016. SK Izin Lingkungan 2016 dicabut dan kehilangan akibat hukumnya sejak ditandatanganinya SK Izin Lingkungan 2017 (17 Juli 2017), bukan sejak dijatuhkannya penetapan yang mengabulkan pencabutan permohonan banding (10 Agustus 2017).

Dengan hilangnya akibat hukum dari SK Izin Lingkungan 2016, hilang pula semua kewenangan eksekutif untuk melakukan tindakan administratif yang didasarkan pada SK Izin Lingkungan 2016. SK Izin Lingkungan 2017 menjadi cacat substantif karena dikeluarkan berdasarkan mekanisme perubahan dari SK Izin Lingkungan 2016 yang sudah tidak memiliki eksistensi hukum lagi. Walaupun sebenarnya SK Izin Lingkungan 2017 memuat pencabutan SK Izin Lingkungan 2016 sekaligus penerbitan SK Izin Lingkungan 2017, perbuatan yang pertama kali berkekuatan hukum sejak dikeluarkannya SK Izin Lingkungan 2017 adalah pencabutan Izin Lingkungan 2016 terlebih dahulu. Akibatnya, SK Izin Lingkungan 2017 diterbitkan berdasarkan perubahan atas KTUN yang sudah tidak berlaku. Baik UU No. 30 Tahun 2014 maupun PP No. 27 Tahun 2012 tidak mengatur bahwa suatu KTUN dapat dilakukan perubahan berdasarkan KTUN yang telah dicabut.

2. Mekanisme perubahan izin lingkungan yang diatur dalam pasal 50 dan 51 PP No. 27 Tahun 2012 tidak dapat digunakan untuk merubah izin lingkungan yang telah dicabut. Hal ini dapat dilihat dari penafsiran gramatikal pasal 50 ayat 1 PP No. 27 tahun 2012 yang subjeknya adalah “penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan [...] yang telah memperoleh Izin Lingkungan.” Walaupun sejalan dengan UU No. 30 Tahun 2014, PP No. 27 Tahun 2012 memiliki ketentuan yang lebih ketat terkait dengan mekanisme perubahan izin lingkungan yakni terkait surat/keputusan yang berkaitan dengan izin lingkungan.

Pertimbangan hukum yang mendasari amar putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG adalah rekomendasi AMDAL yang diterbitkan oleh Kepala DLH yang tidak mempertimbangkan kesesuaian tata ruang dengan tapak proyek. Akibat kesalahan ini, AMDAL, Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, dan Izin Lingkungan dalam Perkara No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG secara *mutatis mutandis* juga mengandung kesalahan atau cacat yuridis. Cacat yuridis timbul dari sisi substantif dan sisi prosedural.

Dari sisi substantif, tapak proyek bertentangan dengan RTRW Kabupaten Cirebon. Dari sisi prosedural, kesesuaian dengan tata ruang dinilai pada tahap uji administrasi KA-ANDAL dan ketika terdapat ketidaksesuaian, AMDAL tidak dapat dinilai dan wajib dikembalikan kepada pemrakarsa. Oleh karena itu, penerbitan izin lingkungan harus memulai kembali dari tahap penilaian awal, yaitu penilaian KA-ANDAL. Tidak boleh dilakukan penerbitan izin lingkungan baru melalui mekanisme perubahan izin lingkungan karena cacat yuridis tidak hanya pada izin lingkungan, tetapi pada AMDAL dan SKKLH juga.

3. Pasal 114A PP No. 13 Tahun 2017 tidak memiliki keberlakuan langsung terhadap izin lingkungan baik dalam hal perubahan atau penerbitan izin lingkungan yang baru. Hal ini disebabkan karena Izin Lingkungan berbeda dengan Izin Pemanfaatan Ruang baik secara gramatikal, objek perizinan, maupun pejabat pemerintah yang memegang wewenangnya. Secara gramatikal, Izin Pemanfaatan Ruang berfokus pada pengaturan ruang sebagai wadah sedangkan Izin Lingkungan berfokus pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai bentuk interaksi dalam wadah tersebut. Objek perizinan Izin Pemanfaatan Ruang adalah “kegiatan pemanfaatan ruang” sedangkan objek perizinan Izin Lingkungan adalah “usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.” Pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengeluarkan kedua izin tersebutpun berbeda. Rekomendasi Menteri dalam pemberian Izin Pemanfaatan Ruang berdasarkan pasal 114A PP No. 13 Tahun 2017 berasal dari Menteri Agraria dan Tata Ruang. Sementara, Izin Lingkungan diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

## Daftar Pustaka

### Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.
- Indonesia. *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059.
- Indonesia. *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380.
- Indonesia. *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang*, PP No. 15 Tahun 2010, LN No. 21 Tahun 2010, TLN No. 5103.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, PP No. 13 Tahun 2017.
- Indonesia. *Peraturan Presiden Kementerian Agraria dan Tata Ruang*, Perpres No. 17 Tahun 2015, LN No. 18 Tahun 2015.
- Indonesia. *Peraturan Presiden Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*, Perpres No. 16 Tahun 2015, LN No. 17 Tahun 2015.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan*, PermenLH No. 8 Tahun 2013, Berita Negara No. 1256 Tahun 2013.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup*, PermenLH No. 5 Tahun 2012, Berita Negara No. 408 Tahun 2012.
- Indonesia. *Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011 – 2031*, Perda Kabupaten Cirebon No. 17 Tahun 2011, TLD No. 35.

## **Putusan Pengadilan**

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. Putusan No. 124/G/LH/2016/PTUN-BDG.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Putusan Nomor 181/B/LH/2017/PT.TUN.JKT.

## **Dokumen**

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Izin Lingkungan. Keputusan Nomor 660/08/19.1.05.0/DPMPTSP/2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan dan Operasional Pembangkit Listrik Tenaga Uap Kapasitas 1 x 1.000 MW Cirebon Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu Daerah Kabupaten Cirebon Oleh PT. Cirebon Energi Prasarana.

## **Buku**

Atmosudidjo, Prajudi. 2001. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Chadwick, George. 1981. *A Systems View of Planning Theory: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pergamon Press.

Hajon, Philipus M.. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

HR, Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Yogyakarta: Rajawali Press.

Utrecht, E.. 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.

\_\_\_\_\_. 2016. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, diterjemahkan dan direvisi oleh Moh. Soleh Djindang, Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru.

## **Jurnal**

Faludi, Andreas. The "Systems View" and Planning Theory. *Socio-Economics Planning Science* Vol. 7 (1973).

Lotulung, Paulus Effendi. "Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan Problematikanya dalam Praktek." *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof. H. Oemar Seno Adji* (1995).

Nas, Peter. "Urban Planning and Sustainable Development." *European Planning Studies* Vol. 9 No 4 (2001).

### **Skripsi/Disertasi/Thesis**

Potter, Robert B. dan Sally Lloyd-Evans. *The City in the Developing World*. (Singapore: Addison Wesley Longman Limited, 1998). hlm. 187-202 dalam Tristram Pascal Moeliono. "Spatial Management in Indonesia: From Planning to Implementation Cases from West Java and Bandung, A socio-legal study." Doctorate Dissertation. University of Leiden, 2011.