

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN  
PENINJAUAN KEMBALI TERHADAP IZIN  
LINGKUNGAN KEGIATAN PENAMBANGAN DAN  
PEMBANGUNAN PABRIK SEMEN OLEH PT SEMEN  
INDONESIA DI REMBANG JAWA TENGAH  
(Studi Kasus Putusan PK MA Nomor 99/PK/TUN/2016)

**Akhmad Zainuri**

Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)  
akhmadzainuri65@yahoo.co.id

**Abstrak**

Guna mengetahui kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh lembaga peradilan dibawahnya sesuai dengan amanat undang-undang. Maka untuk mengetahui dinamika dan efektivitas penerapan UU *a quo*, penting untuk mengkaji putusan-putusan dalam peradilan tata usaha negara. Selain sebagai refleksi normatif, juga dapat menjadi semacam preseden dalam hal praktik di peradilan. Salah satu putusan yang menarik untuk dikaji adalah Putusan Peninjauan Kembali MA No. 99 PK/TUN/2016 terhadap izin lingkungan kegiatan penambangan dan pembangunan pabrik semen oleh PT Semen Indonesia di Rembang, Jawa Tengah.

Kepentingan hukum para Penggugat (*legal standing*) pada *in casu a quo* dapat dimengerti dengan mengacu dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Selain itu juga, Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup dengan syarat (i) berbentuk badan hukum, (ii) menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, dan (iii) telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat dua tahun.

**Kata Kunci:** *Analisis Yuridis, Izin Lingkungan, Pembangunan Pabrik*

---

## A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjelaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan semata (*machstaat*). Hal ini menunjukkan bahwa hukum adalah dasar dan titik sentral dalam kehidupan orang perorangan, masyarakat serta kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup> Konsekuensi dari adanya konsepsi tersebut adalah perlu adanya jaminan penyelenggaraan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi. Guna melaksanakan amanat konstitusi tersebut kemudian Undang-Undang No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur perihal penyelenggaraan peradilan, penegakan hukum dan keadilan.<sup>2</sup>

Peradilan tata usaha negara melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi *justiciable* terhadap sengketa

tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat daerah maupun pusat.<sup>3</sup> Sengketa tersebut dapat terjadi akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Sebagaimana sistem peradilan pada umumnya, peradilan tata usaha negara memiliki aturan tersendiri sebagaimana tercakup dalam UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian diatur perubahannya dalam UU No. 9 Tahun 2004, kemudian perubahan kedua dalam UU No. 51 Tahun 2009.

Guna mengetahui dinamika dan efektivitas penerapan UU *aquo*, penting untuk mengkaji putusan-putusan dalam peradilan tata usaha negara. Selain sebagai refleksi normatif, juga dapat menjadi semacam preseden dalam hal praktik di peradilan. Salah satu putusan yang menarik untuk dikaji adalah Putusan Peninjauan Kembali MA No. 99 PK/TUN/2016 terhadap izin lingkungan kegiatan penambangan dan pembangunan pabrik semen oleh PT Semen Indonesia di Rembang, Jawa Tengah.

Pembahasan terkait konsep-konsep hukum acara peradilan tata usaha negara relevan untuk dikaitkan

---

<sup>1</sup>Bagir Manan, 2012, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang.

<sup>2</sup>Mohammad Hatta, 2010, *Kebijakan Politik Kriminal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

---

<sup>3</sup>Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

dalam putusan *a quo*. Sehingga makalah ini akan berfokus pada beberapa hal : Bagaimana kronologi perkara terkait upaya Peninjauan Kembali terhadap SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 668.1/17 Tahun 2012? dan Bagaimana analisis pertimbangan hukum hakim dalam putusan *a quo* menurut Hukum Peradilan Tata Usaha Negara ?

Terkait konsep hukum acara peradilan tata usaha negara, terutama tentang *legal standing*, kadaluwarsa, objek sengketa, dan hal lainnya yang menjadi titik perhatian dalam pertimbangan-pertimbangan hukum hakim.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Kronologi Perkara terkait Peninjauan Kembali terhadap SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 668.1/17 Tahun 2012

Peninjauan Kembali (PK) merupakan salah satu bentuk Upaya Hukum pada Perkara Tata Usaha Negara. Hal tersebut diatur di Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam pasal 132 disebutkan pada ayat 1, “Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan Peninjauan Kembali pada Mahkamah Agung”.

Untuk dapat mengajukan PK harus berdasarkan alasan-alasan yang telah diatur dalam Pasal 67 UU No.14 Tahun 1985 sebagaimana

telah diubah UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Dalam pasal tersebut alasan yang dimaksud antara lain, (i) apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihaklawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu, (ii) setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan, (iii) telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut, (iv) apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan hukum belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya, (v) apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain, (vi) apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata

Sebelum mengkaji lebih jauh mengenai Putusan Peninjauan Kembali (PK) MA No. 99 PK/TUN/2016, terlebih dahulu akan dikemukakan uraian kronologi perkara pada putusan *a quo*, sebagai berikut:

Terkait gugatan tata usaha negara terhadap SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 668.1/17 Tahun

2012, oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Petani Rembang, sudah dilakukan sejak 16 Juni 2014. Joko Prianto selaku salah satu perwakilan Penggugat (WALHI), mengatakan yang menjadi pokok dari gugatan tersebut adalah alasan Warga Rembang yang hendak melestarikan pegunungan Kendeng, mengingat sumber mata air yang dibutuhkan bagi kehidupan warga yang terancam hilang karena penambangan dan pendirian pabrik semen.<sup>4</sup>

Dalam gugatan tersebut pihak yang menjadi Tergugat I adalah Gubernur Jawa Tengah, serta terdapat juga Tergugat II yakni PT. Semen Indonesia. Gugatan tersebut pada tingkat pertama (PTUN) ditolak oleh Majelis Hakim dengan dasar pertimbangan pada putusan yakni, “*gugatan warga dianggap kedaluwarsa, mengingat objek gugatan yang diajukan telah melebihi tenggang waktu 90 hari sebagaimana Pasal 55 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*”. Atas putusan tersebut pihak Penggugat mengajukan banding

ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dimana seperti yang telah diketahui pada tahap upaya hukum banding ini yang dilakukan adalah peradilan devolutif, atau pengulangan pemeriksaan peradilan tingkat pertama. Pada tahap banding ini, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi dalam putusannya menguatkan putusan peradilan tingkat pertama, yakni menolak gugatan dari pihak Penggugat.

Kemudian pada tanggal 4 Mei 2016 diajukan Peninjauan Kembali oleh Warga Rembang terhadap pokok gugatan yang sama. Hal ini didasarkan pada ditemukannya bukti baru (*novum*) atas kegagalan yang terdapat pada tahapan persidangan sebelumnya. Bukti tersebut salah satunya adalah ditemukannya bukti tiket pesawat Garuda Indonesia yang membuktikan terkait kehadiran pihak Penggugat dalam suatu forum.<sup>5</sup> Atas Peninjauan Kembali tersebut, pada 5 Oktober 2016 Mahkamah Agung Republik Indonesia mengabulkannya dengan amar putusan yakni mengabulkan Peninjauan Kembali, membatalkan putusan *judex facti*, mengadili kembali, mengabulkan

---

<sup>4</sup>Apriando, Tommy. *Hakim Menolak Gugatan Warga Rembang Terkait Pabrik Semen. Apa Alasannya?*. Diakses dari <http://www.mongabay.co.id/2015/04/17/hakim-menolak-gugatan-warga-rembang-terkait-pabrik-semen-apa-alasannya/> , Pada Kamis, 8 Desember 2016 Pukul 22.32 WIB.

---

<sup>5</sup>Purwanto, Budi. *Putusan PK Pabrik Semen di Rembang, Ganjar Pranowo Tunggu MA*. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/10/14/063812260/putusan-pk-pabrik-semen-di-rembang-ganjar-pranowo-tunggu-ma> , Pada Kamis, 8 Desember 2016 Pukul 23.15 WIB.

gugatan, serta menyatakan batal objek sengketa.

## 2. Analisis Pertimbangan Hukum Hakim pada Putusan *a quo*

Ketika membahas mengenai putusan pengadilan maka kita tidak bisa lepas dari kedudukan seorang hakim dalam mengadili suatu perkara dan pertimbangan-pertimbangan yang digunakan olehnya di dalam membuat suatu putusan di dalam perkara yang diadili tersebut.<sup>6</sup> Dalam pembacaan Sudikno Mertokusumo, secara sederhana putusan hakim mencakup irah-irah dan kepala putusan, pertimbangan, dan amar. Dari cakupan itu, yang dipandang sebagai dasar putusan adalah pertimbangan. Alasan-alasan yang kuat dalam pertimbangan sebagai dasar putusan membuat putusan sang hakim menjadi objektif dan berwibawa.<sup>7</sup>

Berikut ini adalah analisis sekaligus beberapa pertimbangan hukum hakim Mahkamah Agung dalam Putusan Peninjauan Kembali (PK) No. 99 PK/TUN/2016 terhadap izin lingkungan kegiatan penambangan dan pembangunan pabrik semen oleh PT Semen Indonesia di Rembang, Jawa Tengah. Analisis terhadap pertimbangan

hukum hakim tersebut dapat dibagi menjadi tiga bagian

### 1. Kadaluwarsa

*In casu a quo*, pihak tergugat mengajukan keberatan salah satunya mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan oleh penggugat yang telah kadaluwarsa ke *Judex Facti*. Hakim pada putusan PK tersebut menimbang bahwa *Judex Facti* telah melakukan kekeliruan yang nyata di mana *Judex Facti* telah keliru menentukan tenggang waktu pengajuan gugatan karena hanya semata-mata mendasarkan pada Pasal 55 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Hakim menilai, sengketa *a quo* merupakan sengketa tata usaha negara khusus di bidang lingkungan hidup yang mempunyai karakter khusus dan berbeda dengan sengketa tata usaha negara pada umumnya. Oleh karena itu, tata cara penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan *a quo* harus juga memperhatikan Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

Sebelumnya, perlu diketahui bahwa berdasarkan Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, tenggang waktu mengajukan gugatan bagi pihak yang dituju dari sebuah keputusan 90 hari sejak keputusan tata usaha negara (KTUN) itu

<sup>6</sup>Andi Sofyan, 2014, *Hukum Acara Pidana, Suatu Pengantar*, Prenada Media Grup, Jakarta.

<sup>7</sup>Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

diterima serta bagi pihak ketiga yang berkepentingan adalah 90 hari sejak saat KTUN diumumkan. Sementara apabila hendak mengacu pada Pasal 89 ayat (1) UU PPLH, maka tenggang kadaluwarsa untuk mengajukan gugatan ke pengadilan mengikuti tenggang waktu sebagaimana diatur dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan dihitung sejak diketahui adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Adanya dua pengaturan mengenai tenggang kadaluwarsa<sup>8</sup> pengajuan gugatan atas sebuah KTUN harus dipahami berdasarkan konteks yang ada. Karena UU PPLH mengatur hal yang spesifik terkait dengan izin pejabatan tata usaha negara mengenai lingkungan, maka ia menjadi *lex specialis* dari UU PTUN.<sup>9</sup>Perkara yang ditangani di dalam putusan tersebut berkelindan erat dengan izin lingkungan, sehingga pemberlakuan tenggang waktu kadaluwarsa terhadap *in casu a quo* semestinya mengikuti apa yang diatur di dalam UU PPLH.

Hakim selanjutnya menimbang bahwa dengan mengacu Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Pasal 89 ayat (1) Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2009, sesuai dengan karakter khusus sengketa tata usaha negara lingkungan hidup, unsur faktual pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan tidak merupakan unsur mutlak, karena sengketa tata usaha negara lingkungan hidup hanya bersifat administratif.

Dengan demikian, apa yang diuji di dalam perkara PK tersebut adalah administratif dari Surat Izin Lingkungan objek sengketa. Di mana tenggang waktu pengajuan gugatan *a quo* dihitung 90 hari sejak diketahui adanya potensi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan (*potential risk/potential loss*) akibat penerbitan Surat Izin Lingkungan objek sengketa dari sarana tersebut.

Sebagaimana keterangan dari saksi para Penggugat, diketahuinya adanya potensi kerusakan lingkungan tersebut yakni pada tanggal 18 Juni 2014, setelah diperolehnya AMDAL dari Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Jawa Tengah. Dengan demikian, pengajuan gugatan pada tanggal 1 September 2014 belum lewat waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Pertimbangan hakim terkait kadaluwarsa tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun terdapat dua

<sup>8</sup>SF. Marbun, 2013, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 66-68.

<sup>9</sup>Lihat Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, pembahasannya mengenai *lex specialis derogat legi generalis*.

pengaturan tentang kadaluwarsa, hal yang ditetapkan oleh Hakim selaras dengan cita hukum. Ini artinya, pandangan hakim dalam memahami kadaluwarsa pengajuan gugatan itu dapat dipahami untuk melindungi individu atau badan hukum perdata dalam perbuatan pemerintah yang merugikan. Serta untuk melindungi kepentingan umum dan penyelenggara pemerintah yang baik. Dimana kepentingan lingkungan dan masyarakat luas harus mendapat perhatian utama karena menyangkut sustainabilitas kehidupan bersama.<sup>10</sup>

## 2. Prematur

Hakim dalam pertimbangannya juga membahas mengenai prematur atau tidaknya pengajuan gugatan. Prematur dalam hal ini dapat dipahami sebagai ketidakwenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara TUN dimana upaya administrasi yang ada belum digunakan seluruhnya. Majelis Hakim merujuk pada ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menegaskan bahwa dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu,

maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;

Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Bahwa dalam dalil sanggahan Tergugat dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 39 dan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan suatu bentuk upaya administratif yang harus ditempuh terlebih dahulu oleh Para Penggugat hingga tuntas sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan Pasal 39 dan Pasal 70 UU No. 32 Tahun 2009 mengatur mengenai peran pemerintah untuk memberikan informasi kepada masyarakat perihal telah dikeluarkannya suatu izin lingkungan dan peran serta masyarakat di dalam mengawal proses izin lingkungan tersebut. Mulai dari tahap permohonan sampai dengan pelaksanaan izin lingkungan. Pengaturan di dalam pasal-pasal *a quo* bukanlah bentuk upaya administrasi. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 42 ayat (2) UU PTUN bahwa upaya administrasi dibagi menjadi dua.

Pertama, upaya keberatan administrasi. Upaya ini dilaksanakan oleh pihak penerima keputusan yang

---

<sup>10</sup>Hayyan ul Haq, 2013, dalam <http://www.riapupos.co/25419-berita-soroti-kompleksitas-benturan-hukum-indonesia.html>.

ditujukan pada pembuat atau badan yang menerbitkan keputusan. Upaya ini diajukan dalam waktu 14 hari. Kedua, upaya banding administrasi. Hal ini ditujukan kepada badan atau pejabat lain dari yang menerbitkan keputusan tersebut.<sup>11</sup>

Selain dari kedua upaya tersebut, tidak dikenal adanya upaya administrasi yang lain. Apa yang menjadi keberatan Tergugat tersebut bukanlah termasuk dalam karakteristik upaya administratif. Oleh karena itu, pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak perlu menunggu sampai adanya jawaban Tergugat atas keberatan yang diajukan Para Penggugat. Dengan demikian, pengajuan gugatan *a quo* dinilai tidak prematur.

### 3. Legal Standing Para Penggugat

Kepentingan hukum para Penggugat (*legal standing*) pada *in casu a quo* dapat dimengerti dengan mengacu dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Selain itu juga, Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup dengan syarat (i) berbentuk badan hukum, (ii) menegaskan di

dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, dan (iii) telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat dua tahun.

Bahwa berdasarkan Anggaran Dasar Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor C- 2898.HT.01.02 TH 2007 tentang Pengesahan Akta Pendirian Yayasan Wahana Lingkungan Hidup dan yang sudah menjadi pengetahuan umum (*notoir feiten*), bahwa WALHI adalah organisasi yang sudah berbadan hukum yang konsern atas kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup dan sejak berdiri sudah lebih dari dua tahun melakukan kegiatan nyata, antara lain pengajuan gugatan lingkungan ke pengadilan.

Oleh karena itu WALHI mempunyai kepentingan mengajukan gugatan lingkungan *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Pasal 65 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009; Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Para Penggugat memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan *a quo*.

Pertimbangan hukum hakim tersebut jika dikaitkan pula dengan UU PTUN mengenai *legal standing*

<sup>11</sup>SF Marbun, *Op. cit.*, hlm. 21-30.

dalam mengajukan gugatan memiliki relevansi hukum. Artinya, sebagaimana yang dijelaskan bahwa pihak yang dimaksud dapat berupa perorangan dan badan hukum perdata. WALHI merupakan badan hukum perdata yang bergerak di bidang lingkungan yang telah beroperasi sekian lama. Sehingga WALHI memiliki kompetensi yang kuat untuk mengajukan gugatan ke PTUN baik dengan berdasar pada UU PTUN maupun UU PPLH.

#### 4. Keabsahan Keputusan Objek Sengketa

Terkait hal ini, terlebih dahulu akan diuraikan bahwa objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah keputusan tata usaha negara (KTUN). KTUN merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan yang berlaku yang bersifat kongkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau bdn hkm perdata.<sup>12</sup>

Kemudian alasan menggugat (*beroepsgronden*) suatu KTUN dapat terjadi jika KTUN yang digugat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

---

<sup>12</sup>Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Terhadap *in casu a cuo*, KTUN yang digugat adalah Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tanggal 7 Juni 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT Semen Gresik (Persero) di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Menurut pertimbangan hakim, Surat Keputusan merupakan KTUN yang dapat diajukan gugatan. Namun, yang persoalan yang masih tersisa adalah apakah SK tersebut memiliki alasan untuk digugat, baik karena melanggar peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perlu dipahami bahwa izin merupakan instrumen hukum administrasi yang dapat digunakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengatur cara-cara pengusaha menjalankan usahanya. Izin juga dapat dipahami sebagai keputusan penguasa berdasarkan undang-undang untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan.

Perizinan dalam kerangka lingkungan secara umum memiliki tiga fungsi. Pertama, Izin sebagai instrumen rekayasa. Artinya, pemerintah berwenang untuk membuat suatu peraturan yang itu bersifat insentif bagi pelaku sekaligus menjadi penghambat. Sebab, apabila izin hanya dianggap sebagai sumber penghasilan maka akan menghambat

pembangunan. Kedua, fungsi keuangan, yaitu perizinan merupakan sumber keuangan. Fungsi yang dapat juga disebut fungsi budgeting ini akan berdampak positif apabila tetap memperhatikan lingkungan hidup dalam kebijakan sumber keuangan. Ketiga, fungsi pengaturan (regeling), bermakna izin berfungsi untuk mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam konteks hukum lingkungan, merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, perizinan lingkungan dibagi menjadi izin lingkungan dan izin usaha. Izin lingkungan merupakan sebuah keputusan yang khusus dimana tidak bersifat final. Setelah mendapat izin lingkungan, maka pemrakarsa baru dapat memohon izin usaha. Sehingga di antara keduanya, izin lingkungan menjadi prasyarat untuk diterbitkannya izin usaha.

Adapun pengertian dari izin lingkungan itu sendiri adalah 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. Sedangkan, yang dimaksud dengan izin usaha adalah Izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan

oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh PT. Semen Gresik Tbk. tersebut termasuk ke dalam kategori wajib AMDAL. Di dalam pasal 1 butir 11 UUPPLH, disebutkan bahwa analisis mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut AMDAL, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Menurut WALHI, izin lingkungan yang dimiliki PT. Semen Gresik Tbk. di Kabupaten Rembang tersebut mengandung cacat hukum dimana dokumen AMDAL tidak memenuhi ketentuan berlaku serta izin tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Sebagaimana yang dijelaskan oleh WALHI terkait izin lingkungan tersebut, terdapat penolakan keras dari warga Kabupaten Rembang yang kemudian mengisyaratkan bahwa di dalam proses penyusunan AMDAL tidak melibatkan pihak-pihak, terutama masyarakat yang

---

<sup>13</sup>WALHI, "Walhi Tetap Mempertahankan Kedaulatan Ekologi Cekungan Watu Putih Rembang Dari Ancaman Pendirian Industri Ekstraktif", [www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id). Diakses tanggal 14 Mei 2015.

berkepentingan.<sup>14</sup> Fakta di lapangan, dokumen AMDAL itu diragukan keberadaannya oleh warga, karena warga tidak pernah mengetahui ada AMDAL dan tidak pernah terlibat dalam pembuatannya sehubungan dengan penambangan karst dan pendirian pabrik semen di Rembang.<sup>15</sup>

Pasalnya, apabila proses penyusunan AMDAL-nya sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan dan izin lingkungan diterbitkan, maka tidak akan ada penolakan atau protes semacam itu dari warga. Secara teoretis, yang dimaksud dengan masyarakat yang berkepentingan adalah (i) masyarakat yang akan terkena dampak atau usaha kegiatan; (ii) pemerhati lingkungan; dan (iii) mereka yang terkena pengaruh dari keputusan pengambilan AMDAL.

Warga Rembang menolak izin lingkungan PT. Semen Gresik Tbk. dengan beberapa alasan, antara lain adalah sumber mata air di kawasan karst Watuputih harus dilindungi demi sumber air untuk kegiatan pertanian petani gurem dan sumber kehidupan seluruh makhluk hidup di pegunungan Kendeng; Proses produksi semen berpotensi merusak sumber agraria berupa tanah dan

air warga Rembang. Pabrik semen mengancam lahan-lahan petani dan buruh tani yang selama ini menjadi sumber hidup petani; Dampak buruk keberadaan tambang karst dan pabrik semen berupa matinya sumber air, polusi debu dan terganggunya keseimbangan ekosistem akan membuat petani semakin menderita dan sengsara.

Penolakan tersebut kiranya juga berdasar pada hasil penelitian Air Bawah Tanah di Gunung Watuputih oleh Dinas Pertambangan Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada Maret 1998 menjelaskan bahwa Gunung Watuputih dan sekitarnya secara fisiografis tergolong dalam tipe bentang alam karst. Terdapat fenomena alam unik dengan adanya goa-goa alam dan sungai bawah tanah. Hasil pendataan lapangan yang dilakukan oleh Semarang Caver Association (SCA) dan Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK) Rembang, terdapat goa-goa yang tersebar di wilayah tersebut. Diantara goa tersebut merupakan goa yang memiliki sungai-sungai bawah tanah yang masih aktif.

Izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Rembang merekomendasikan kepada PT. Semen Gresik (Persero) Tbk untuk melakukan penambangan di area yang masuk ke dalam kawasan CAT Watuputih seluas 131,55 hektare

---

<sup>14</sup>WALHI, "Warga Kabupaten Rembang menolak PT. Semen Indonesia", [www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id). Diakses tanggal 17 Mei 2015.

<sup>15</sup>Suara Agraria, "Alasan petani Rembang tolak pertambangan karst pabrik semen", [suaraagraria.com](http://suaraagraria.com). Diakses tanggal 16 Mei 2015.

(1.315.500 m<sup>2</sup>). Jika kawasan tersebut ditambang, terdapat risiko hilangnya air. Hilangnya fungsi resapan air pada kawasan CAT Watuputih, akan mengancam 607.198 jiwa di 14 kecamatan, Kabupaten Rembang yang selama ini menggantungkan pada wilayah tersebut. Selain itu dalam konteks bencana, hilangnya fungsi resapan menyebabkan hilangnya jeda waktu air tersimpan sehingga pada saat musim hujan, air yang seharusnya terserap ke dalam tanah akan berubah menjadi air permukaan/run off. Pada saat air melebihi debit puncak air hujan yang datang akan cepat hilang sebagai aliran air permukaan. Hal ini dapat mengakibatkan banjir di wilayah-wilayah dataran yang berhubungan langsung dengan Daerah Aliran Sungai (DAS) yang bermuara pada CAT Watuputih.

Maka, AMDAL yang pada prinsipnya merupakan instrumen pengaman masa depan, tidak terakomodasi di dalam dokumen AMDAL milik PT. Semen Gresik Tbk. dengan merujuk pada besarnya resiko dampak lingkungan yang terjadi dari kegiatan atau usaha tersebut. Namun, yang patut disayangkan adalah instansi lingkungan hidup yang berwenang tetap menerbitkan izin lingkungan atas usaha atau kegiatan PT. Semen Gresik Tbk. tersebut.

Dalam rangka perlindungan lingkungan hidup di kawasan Watuputih, WALHI melakukan gugatan terhadap izin lingkungan tersebut yang dalam hukum lingkungan disebut sebagai legal standing organisasi lingkungan. WALHI menilik dari sudut hukum dan menilai di dalam izin lingkungan tersebut terdapat pertentangan dengan peraturan perundang-perundangan.<sup>16</sup>

Argumentasinya adalah kawasan Watuputih Rembang merupakan kawasan lindung yang tidak boleh dilakukan aktifitas budi daya. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Bagian Kedua Tentang Kawasan Lindung Nasional dalam pasal 52 ayat (1) yang menyebutkan, "Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya terdiri atas: (a) kawasan hutan lindung, (b) kawasan bergambut, dan (c) kawasan resapan air." Kemudian, Pada pasal 30 Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 – 2030 menyatakan, "Pola ruang wilayah provinsi menggambarkan

---

<sup>16</sup>WALHI, "Walhi Tetap Mempertahankan Kedaulatan Ekologi Cekungan Watuputih Rembang dari Ancaman Pendirian Industri Ekstraktif Semen Indonesia". Diakses tanggal 17 Mei 2015.

rencana sebaran kawasan lindung dan kawasan budidaya”.

Kawasan lindung yang dimaksudkan pada pasal di atas salah satunya adalah kawasan imbuhan air.<sup>17</sup> Selanjutnya kembali dipertegas bahwa kawasan imbuhan air meliputi kawasan resapan air tanah Cekungan Watuputih.<sup>18</sup>

Tidak hanya pada Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2010 menjelaskan Cekungan Watuputih adalah kawasan lindung, pada Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang RTRW Kabupaten Tahun 2011 – 2031 juga menjelaskan demikian. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 19, “Kawasan Lindung Geologi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (2) huruf f berupa kawasan imbuhan air meliputi: (1) Cekungan Watuputih; dan (2) Cekungan Lasem”.

Dengan demikian, atas dasar adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dilanggarnya hak-hak masyarakat yang berdampak pada bidang sosial dan ekonomi (terkait AMDAL),<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Pasal 60 Peraturan Daerah No. 6 tahun 2010 tentang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 -2030.

<sup>18</sup>Pasal 63 Peraturan Daerah No. 6 tahun 2010 tentang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 -2030.

<sup>19</sup>Fajar Winarni. 2008. *Penggunaan Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup dalam*

serta yang paling utama adanya resiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang juga berarti melanggar hak manusia dan lingkungan atas keberlanjutan daya dukungnya, pertimbangan hukum hakim pada putusan *a quo* telah tepat dengan menyatakan bahwa penyusunan dokumen AMDAL mengandung cacat prosedur. Sehingga keputusan objek sengketa yang diterbitkan berdasarkan dokumen AMDAL tersebut secara *mutatis mutandis* mengandung cacat yuridis pula dan patut dinyatakan batal.

## C. SIMPULAN

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan mengenai beberapa hal:

- a. Untuk dapat mengajukan Peninjauan Kembali harus berdasarkan alasan-alasan yang telah diatur dalam Pasal 67 UU No.14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Kronologi perkara dan pertimbangan hakim *a quo* menunjukkan adanya kehilafan hakim (*judex facti*) sehingga dapat untuk dilakukan upaya Peninjauan Kembali.

---

*Rangka Penegakan Hukum Lingkungan*. Mimbar Hukum Volume 20, Nomor 1. Yogyakarta.

- b. Adanya dua pengaturan mengenai tenggang waktu kadaluwarsa pengajuan gugatan atas sebuah KTUN harus dipahami berdasarkan konteks yang ada. Perkara yang ditangani di dalam putusan tersebut berkelindan erat dengan izin lingkungan, sehingga pemberlakuan tenggang waktu kadaluwarsa terhadap *in casu a quo* semestinya mengikuti apa yang diatur di dalam UU PPLH sebagai *lex specialis*.
- c. Ketentuan Pasal 39 dan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bukan merupakan suatu bentuk upaya administratif, sehingga keberatan terkait prematurnya gugatan tidak berdasar.
- d. SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 668.1/17 Tahun 2012 sebagai objek sengketa yang diterbitkan berdasarkan dokumen AMDAL tersebut secara *mutatis mutandis* mengandung cacat yuridis pula dan patut dinyatakan batal. Dengan demikian tepat untuk dilakukan gugatan ke PTUN.
- e. Legal standing dalam mengajukan gugatan TUN salah satunya adalah badan hukum perdata. Dimana dalam hal ini WALHI sebagai penggugat, memiliki hak untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

## 2. Saran

- a. Pemerintah perlu kembali merumuskan kebijakan yang dapat memperbaiki mekanisme pembuatan dan kualitas keputusan tata usaha negara. Hal ini sebagai perwujudan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik sekaligus upaya mengurangi kecenderungan terjadinya KTUN dilakukan gugatan.
- b. Perlu adanya pembenahan pada aparaturnya penegak hukum, terutama pada hakim peradilan tata usaha negara, agar bijak dan tepat dalam melaksanakan tugasnya, sehingga peristiwa serupa berupa kekhilafan hakim dalam menjatuhkan putusan tidak terjadi lagi.
- c. Bagi masyarakat dan organisasi/badan hukum perdata, diharapkan dapat memberikan perhatian dan pengawasan lebih dalam proses pembuatan suatu keputusan tata usaha negara. Karena dilihat dari segala sisi, pengawasan sosial dapat memberikan efek pembenahan bagi pejabat maupun kualitas keputusan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2012, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang.
- Mohammad Hatta, 2010, *Kebijakan Politik Kriminal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Andi Sofyan, 2014, *Hukum Acara Pidana, Suatu Pengantar*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- SF. Marbun, 2013, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 66-68.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, pembahasannya mengenai *lex specialis derogat legi generalis*.
- Fajar Winarni. 2008. *Penggunaan Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan*. Mimbar Hukum Volume 20, Nomor 1. Yogyakarta.
- WALHI, “Walhi Tetap Mempertahankan Kedaulatan Ekologi Cekungan Watu Putih Rembang Dari Ancaman Pendirian Industri Ekstraktif”, [www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id). Diakses tanggal 14 Mei 2015.
- WALHI, “Warga Kabupaten Rembang menolak PT. Semen Indonesia”, [www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id). Diakses tanggal 17 Mei 2015.
- Suara Agraria, “Alasan petani Rembang tolak pertambangan karet pabrik seme”, [suaraagraria.com](http://suaraagraria.com). Diakses tanggal 16 Mei 2015.
- WALHI, “Walhi Tetap Mempertahankan Kedaulatan Ekologi Cekungan Watuputih Rembang dari Ancaman Pendirian Industri Ekstraktif Semen Indonesia”. Diakses tanggal 17 Mei 2015.
- Apriando, Tommy. *Hakim Menolak Gugatan Warga Rembang Terkait Pabrik Semen. Apa Alasannya?*. Diakses dari <http://www.mongabay.co.id/2015/04/17/hakim-menolak-gugatan-warga-rembang-terkait-pabrik-semen-apa-alasannya/> , Pada Kamis, 8 Desember 2016 Pukul 22.32 WIB.
- Purwanto, Budi. *Putusan PK Pabrik Semen di Rembang, Ganjar Pranowo Tunggu MA*. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/10/14/063812260/putusan-pk-pabrik-semen-di-rembang-ganjar-pranowo-tunggu-ma> , Pada Kamis, 8 Desember 2016 Pukul 23.15 WIB.

Hayyan ul Haq, 2013, dalam <http://www.riapos.co/25419-berita-soroti-kompleksitas-benturan-hukum-indonesia.html>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Daerah No. 6 tahun 2010 tentang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 -2030.