

**AKIBAT HUKUM DIKELUARKANNYA IZIN LINGKUNGAN BARU
MELALUI SURAT KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TENGAH NOMOR
660.1/30 TAHUN 2016 PASCA DIBATALKANNYA IZIN LINGKUNGAN
NOMOR 660.1/17 TAHUN 2012**

Siti Ruhama Mardhatillah¹
Email: titilaw10@gmail.com

Abstract

Since the publishment of environment permit through Governor of Central Java Decision Number 660.1/30 of Year 2016 has caused any juridical problem because this environment permit replaces of the previous permit, that is Governor of Central Java Decision Number 660.1/17 of Year 2012 which has been canceled by the earlier Supreme Court Decision Number 99/PK/TUN/2016. The problem formulation of this research is how the legal consequences through the publishment of the last environment permit after cancellation the previous environment permit by the Supreme Court. This research is juridical-normative research with using conceptual and statute approach. The result of the research is the legal consequences through the publishment of last environment permit is that permit can be cancelled (vernietigbaar), so that all the consequences during the enactment of that permit are legitimate until the revocation by Governor of Central Java Decision Number 660.1/4 of Year 2017.

Keywords: *Legal consequences, Environment Permit Number 660.1/17 of Year 2012, Environment Permit Number 660.1/30 of Year 2016.*

Pendahuluan

Izin merupakan instrumen pemerintahan yang paling banyak dan sering digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan dan mengendalikan tingkah laku warga masyarakat. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan pihak yang diberi izin untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang oleh hukum. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.² Maka dari itu, setiap pelaku usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki izin lingkungan sebagai syarat untuk memperoleh izin usaha.

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

² N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, (1993), *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya: Yuridika, hlm. 2.

PT. Semen Gresik (persero) Tbk yang sejak 20 Desember 2012 menjadi PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk telah memiliki izin lingkungan melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT Semen Gresik (Persero) Tbk, di Kabupaten Rembang, Propinsi Jawa Tengah tertanggal 7 Juni 2012. Dengan izin tersebut PT Semen Gresik (Persero) Tbk diperkenankan untuk melakukan kegiatan: *pertama*, penambangan batu kapur; *kedua*, penambangan tanah liat; *ketiga*, membangun pabrik dan utilitas; *keempat*, membangun jalan produksi; dan *kelima*, membangun jalan tambang. Permasalahn muncul ketika lokasi penambangan kapur tersebut berada tepat di atas Cekungan Air Tanah (CAT) Watu Putih sehingga dinilai berpotensi menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.³

Masyarakat Kendeng juga menilai bahwa penerbitan Izin Lingkungan Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tersebut tidak sah atau cacat prosedur karena tidak sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, yaitu bahwa pemerintah (Gubernur Jawa Tengah) maupun pelaku usaha (PT. Semen Gresik) wajib melibatkan masyakat sekitar yang terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan dalam setiap tahapan prosedur permohonan izin lingkungan serta mewajibkan Gubernur untuk menginformasikan adanya permohonan izin lingkungan yang diajukan oleh pemrakarsa dan kembali menginformasikan apabila permohonan izin dikabulkan. Hal yang demikian itu berdasarkan pengakuan masyarakat Kendeng tidak pernah dilakukan baik oleh Gubernur Jawa Tengah maupun oleh PT. Semen Indonesia.

Masyarakat Kendeng mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang terhadap Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 namun putusan PTUN Semarang menolak gugatan penggugat dengan pertimbangan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima dikarenakan telah kadaluarsa atau telah melebihi 90 hari semenjak SK Nomor 660.1/17 Tahun 2012 diterbitkan. Warga Kendeng kemudian mengajukan upaya banding ke PTUN Surabaya namun putusan pengadilan PTUN tingkat II menguatkan putusan PTUN tingkat I. Namun demikian, warga Kendeng tidak menyerah begitu saja, dengan didampingi oleh

³ Putusan Mahkamah Agung Nomor 99/PK/TUN/2016.

organisasi lingkungan hidup yaitu Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), warga Kendeng mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali (PK) terhadap putusan PTUN Surabaya dan pada tanggal 5 Oktober 2016 Mahkamah Agung mengeluarkan Putusan Nomor 99/PK/TUN/2016 yang pada amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon (warga Kendeng) untuk seluruhnya dan membatalkan SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 serta mewajibkan Gubernur Jawa Tengah mencabut SK izin lingkungan tersebut. Akan tetapi persoalan tidak selesai sampai di situ, pada tanggal 9 November 2016 Gubernur Jawa Tengah kembali menerbitkan izin lingkungan baru bagi PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/30 Tahun 2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Bahan Baku Semen dan Pembangunan serta Pengoperasian Pabrik Semen PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Izin lingkungan ini diterbitkan atas permohonan PT. Semen Indonesia yang mengalami perubahan nama yang sebelumnya adalah PT. Semen Gresik (Persero) Tbk kemudian pada tanggal 20 Desember 2012 berubah menjadi PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk dan juga mengalami penyempitan luas wilayah penambangan dari luas wilayah izin penambangan yang tercantum dalam SK Gubernur Jawa Tengah sebelumnya yaitu luas lahan penambangan batu kapur dari 520 ha menjadi 296 ha dan penambangan tanah liat dari luas lahan hampir 200 ha mejadi sekitar 90 ha dan perubahan tanah untuk akses jalan.⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 50 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan mengatur bahwa:

- (1) Penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan wajib mengajukan permohonan perubahan Izin Lingkungan, apabila Usaha dan/atau Kegiatan yang telah memperoleh Izin Lingkungan direncanakan untuk dilakukan perubahan.
- (2) Perubahan Usaha dan/atau Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) perubahan kepemilikan Usaha dan/atau Kegiatan; b) perubahan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup; c) perubahan yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup yang memenuhi kriteria: 1) perubahan dalam penggunaan alat-

⁴ Alasan Ganjar Di Balik Penerbitan Izin Baru Pabrik Semen Indonesia, <http://www.garundang.com/wp/2016/12/12/alasan-ganjar-di-balik-penerbitan-izin-baru-semen-indonesia/> diakses tanggal 4 Februari 2018.

alat produksi yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup; 2) penambahan kapasitas produksi; 3) perubahan spesifikasi teknik yang memengaruhi lingkungan; 4) perubahan sarana Usaha dan/atau Kegiatan; 5) perluasan lahan dan bangunan Usaha dan/atau Kegiatan; 6) perubahan waktu atau durasi operasi Usaha dan/atau Kegiatan; 7) Usaha dan/atau Kegiatan di dalam kawasan yang belum tercakup di dalam Izin Lingkungan; 8) terjadinya perubahan kebijakan pemerintah yang ditujukan dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan/atau, 9) terjadi perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar akibat peristiwa alam atau karena akibat lain, sebelum dan pada waktu Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan; d) terdapat perubahan dampak dan/atau risiko terhadap lingkungan hidup berdasarkan hasil kajian analisis risiko lingkungan hidup dan/atau audit lingkungan hidup yang diwajibkan; dan/atau e) tidak dilaksanakannya rencana Usaha dan/atau Kegiatan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya Izin Lingkungan.

Perubahan nama kepemilikan usaha dan luas wilayah kegiatan usaha penambangan maka PT. Semen Indonesia mengajukan kembali permohonan izin lingkungan dan telah disetujui oleh Gubernur Jawa Tengah dengan menerbitkan izin lingkungan baru Nomor 660.1/30 Tahun 2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Bahan Baku Semen dan Pembangunan serta Pengoperasian Pabrik Semen PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Gubernur Jawa Tengah beralasan bahwa pada saat izin lingkungan baru diterbitkan yaitu pada tanggal 9 November 2016, ia belum secara resmi menerima putusan Peninjauan Kembali dari Mahkamah Agung dan baru menerima pada tanggal 17 November 2016. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas dapat ditarik sebuah rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana akibat hukum diterbitkannya izin lingkungan baru melalui SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/30 Tahun 2016 yang dikeluarkan setelah adanya Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 99/PK/TUN/2016 tentang pembatalan izin lingkungan lama (SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012)?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yang mengkaji konsep, kaidah, asas-asas, teori dan peraturan perundang undangan berkaitan dengan akibat

hukum diterbitkannya izin baru untuk menggantikan izin yang lama pasca adanya Putusan MA yang membatalkan izin lama. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka yang mengkaji teks-teks dokumen hukum untuk selanjutnya dianalisis secara deskriptif analitis.

Pembahasan

Salah satu bentuk tindak pemerintahan (*bestuur handeling*) yaitu dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN/*beschikking*).⁵ Salah satu bentuk KTUN yaitu keputusan izin (*vergunning*). Izin merupakan perbuatan pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu.⁶ Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge menyatakan bahwa izin merupakan instrumen yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga negara.⁷

Izin merupakan perbuatan hukum pemerintah yang bersegi satu, sehingga diterbitkannya sebuah izin akan melahirkan hak dan kewajiban baru tanpa memerlukan persetujuan atau kesepakatan dari pihak yang dikenai hak dan kewajiban tersebut. Hak yang ditimbulkan berupa diperkenannya subyek hukum tertentu untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang pada awalnya dilarang, sedangkan kewajiban yang ditimbulkan berupa kewajiban untuk mentaati persyaratan-persyaratan yang ditentukan dalam sebuah izin. Salah satu syarat formal dari sebuah izin adalah dituangkan dalam format Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sehingga prosedur pembentukan, pemberlakuan, pengujian, dan pencabutan KTUN juga berlaku atas pembentukan, pemberlakuan, pengujian, dan pencabutan izin, tidak terkecuali izin lingkungan.

Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tentang pemberian izin lingkungan kepada PT. Semen Gresik Tbk yang kemudian digantikan dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 660.1/30 Tahun 2016 tidak lain adalah sebuah KTUN, sehingga terhadap SK tersebut berlaku juga ketentuan dan prinsip-

⁵ Philipus M. Hadjon, et.,al., (1993), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 123-128.

⁶ Ridwan HR, (2006), *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi), Jakarta: Rajawali Pers. 201.

⁷ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, (1993), *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya: Yuridika, hlm. 2-3.

prinsip berlakunya sebuah KTUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 KTUN didefinisikan sebagai “*Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.*” Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut: 1). Penetapan tertulis; 2). Dikeluarkan oleh Badan / Pejabat TUN; 3). Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 4). Bersifat konkret, individual, dan final; 5). Menimbulkan akibat hukum; 6). Terhadap seseorang atau badan hukum perdata.

Hukum administrasi sebuah KTUN dimungkinkan untuk diubah, dicabut, maupun dibatalkan oleh pejabat administrasi yang mengeluarkan KTUN. Sesuai asas *contrarius actus* bahwa sebuah KTUN hanya bisa dicabut oleh pihak yang mengeluarkan KTUN tersebut. Secara tidak langsung asas ini membawa konsekuensi putusan pengadilan pun tidak dapat secara serta merta mencabut surat keputusan yang terbukti cacat prosedur melainkan hanya sebatas memerintahkan pejabat TUN yang bersangkutan untuk mencabut surat keputusan yang dikeluarkannya.⁸

Ws.F. Prin menyatakan bahwa meskipun badan atau pejabat tata usaha negara diberikan kebebasan untuk mengubah, mencabut, dan membatalkan KTUN yang dikeluarkannya, namun perubahan, pencabutan, dan pembatalan KTUN tersebut harus dilakukan dengan tetap memperhatikan asas-asas yang berkaitan dengan perubahan, pencabutan, dan pembatalan suatu KTUN. Menurut Donner, perubahan, pembatalan, dan pencabutan suatu KTUN oleh badan atau pejabat tata usaha negara sangat terikat pada undang-undang yang menjadi dasar dikeluarkannya KTUN tersebut.

Dasar perubahan izin lingkungan SK Nomor 660.1/17 Tahun 2012 adalah Pasal 50 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang mensyaratkan perubahan izin apabila terjadi perubahan yang salah satunya adalah perubahan kepemilikan usaha dan perubahan luas lahan. Dengan demikian dapat dikatakan perubahan SK Nomor 660.1/17 Tahun 2012 menjadi SK

⁸ Meskipun dalam Pasal 116 UU PTUN diatur mengenai upaya paksa terhadap pejabat TUN yang tidak mentaati putusan PTUN diantaranya diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya batas waktu 90 hari kerja atau ketua pengadilan dapat mengajukan ketidakpatuhan tersebut kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kepada DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Nomor 660.1/30 Tahun 2016 yang dikarenakan terjadi perubahan nama subyek hukum yang semula bernama PT. Semen Gresik, Tbk menjadi PT. Semen Indonesia, Tbk dan perubahan luas lahan pertambangan telah sesuai dengan ketentuan PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang menjadi dasar dikeluarkannya SK tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum bahwa Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan izin yang dalam bentuk KTUN harus melihat kepada peraturan yang menjadi dasar dikeluarkannya izin tersebut.⁹

Keabsahan berlakunya izin lingkungan SK Nomor 660.1/30 Tahun 2016 yang dikeluarkan untuk menggantikan izin lingkungan sebelumnya, yaitu SK Izin Lingkungan Nomor 660.1/17 Tahun 2012 yang telah dibatalkan Mahkamah Agung (MA). Keabsahan ini menjadi penting karena izin lingkungan merupakan izin berantai yang merupakan syarat untuk mendapatkan izin usaha. Hal ini tidak terlepas dari sistem perizinan di Indonesia pasca diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang bersifat interdependen dan terpadu atau yang disebut sebagai *multi media licence*.¹⁰ Diterbitkannya izin lingkungan akan berpengaruh terhadap suatu usaha dan/kegiatan untuk mendapatkan izin usaha. Begitupun jika izin lingkungan dicabut atau dibatalkan maka secara otomatis izin usaha sebuah badan usaha menjadi tidak sah.

Hukum administrasi terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau asas *preasumptio iustae causa* atau asas praduga *rechtmatigheid*, yaitu asas yang menyatakan bahwa demi kepastian hukum setiap keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum, oleh karenanya dapat dilaksanakan lebih dahulu selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan oleh hakim sebagai keputusan yang bersifat melawan hukum.¹¹ Berdasarkan asas tersebut, demi hukum, SK Izin Lingkungan baru dianggap benar selama belum dibatalkan oleh pengadilan.

Asas *preasumptio iustae causa* dikuatkan dan dijadikan asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara sehingga suatu gugatan yang diajukan ke PTUN pada prinsipnya

⁹ La Sina, Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Indonesia, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, April 2010, Volume 28, Nomor 1. Hlm. 68.

¹⁰ Helmi, Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 2.

¹¹ S.F. Marbun, (1997), *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 197.

tidak akan menghalangi dilaksanakannya keputusan badan / pejabat tata usaha negara yang disengketakan.¹² Sebagai tindak lanjut, asas ini telah dimuat dalam ketentuan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yang secara tegas mengatur bahwa: *Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat*. Berdasarkan asas *het vermoeden van rechtmatigheid* tersebut, SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/30 Tahun 2016 demi kepastian hukum dianggap benar.

Ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang mengatur bahwa salah satu alasan untuk dapat diajukan gugatan ke PTUN adalah jika “*Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” dapat juga digunakan sebagai analisis sah tidaknya izin lingkungan baru. Dalam hal ini, izin lingkungan baru yang dikeluarkan telah sesuai dengan ketentuan dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 yang mengatur tentang izin lingkungan sehingga ukuran normatif tersebut telah terpenuhi. Namun demikian, sebuah KTUN selain tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku juga tidak boleh bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).¹³

UU PTUN memang tidak diatur secara tegas bahwa mengenai syarat KTUN yang dapat diujikan di PTUN adalah termasuk jika bertentangan dengan AAUPB tetapi tidak lama setelah UU PTUN diberlakukan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, telah terdapat PTUN yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sah sebuah KTUN dengan alasan bertentangan dengan AAUPB, seperti putusan PTUN Palembang tanggal 6 Juli 1991 No. 06/PTUN/G/PLG/1991.¹⁴ Dapat dikatakan dasar digunakannya AAUPB dalam pengujian KTUN adalah yurisprudensi, bukan ketentuan normatif dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dengan demikian, setiap KTUN yang dikeluarkan tidak hanya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tetapi juga harus sesuai dengan AAUPB.

¹² *Ibid.* hlm. 198.

¹³ Abdullah Gofar, (2014), *Teori Dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang: Tunggal Mandiri. Hlm. 107.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 109.

Izin Lingkungan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Tengah yang merupakan bentuk dari perbuatan tata usaha negara tidak hanya memberikan hak kepada PT. Semen Indonesia tetapi juga membebaskan kewajiban kepada organ tata usaha negara berdasarkan hukum publik. Sehubungan dengan hal itu, perihal menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kepada kewajiban berdasarkan hukum publik yang tidak tertulis yaitu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).¹⁵ Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/30 Tahun 2016 adalah sah, baik secara formil maupun materiil karena didasarkan pada ketentuan Pasal 50 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Namun demikian, dalam penerbitan izin baru Gubernur Jawa Tengah kurang mempertimbangkan adanya fakta hukum bahwa izin lingkungan lama telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung sehingga perbuatan pejabat tata usaha negara yang dalam hal ini Gubernur Jawa Tengah dapat dikatakan tidak memperhatikan salah satu dari AAUPB yaitu asas kecermatan. Asas kecermatan¹⁶ yang dimaksud yaitu bahwa setiap izin (KTUN) yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang dalam hal ini Izin Lingkungan baru harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap guna mendukung legalitas dan/atau pelaksanaan dari izin lingkungan sehingga Izin Lingkungan tersebut dipersiapkan dengan cermat sebelum izin tersebut ditetapkan dan dilaksanakan.

Konsekuensi hukum dari 2 kemungkinan konsekuensi hukum akibat ketidakcermatan Gubernur Jawa Tengah dalam penerbitan izin lingkungan baru yaitu:¹⁷ **Pertama, batal demi hukum** (*van rechtswegenietig/ex tunc*), yaitu jika suatu tindakan pemerintah yang dituangkan dalam KTUN beserta akibat hukum yang ditimbulkan untuk sebagian atau seluruhnya dianggap tidak ada tanpa diperlukan putusan hakim atau keputusan organ pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruh akibat yang ditimbulkan. Dengan kata lain, bagi hukum tindakan yang dilakukan pemerintah tidak ada, jadi bagi hukum akibat tindakan tersebut tidak pernah ada. **Kedua, dapat dibatalkan** (*vernietigbaar/ex nunc*), artinya bagi hukum tindakan yang dilakukan pemerintah dan akibatnya dianggap ada dan sah sampai waktu

¹⁵ Stroink dalam Riawan Tjandra, (2009), *Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm. 159.

¹⁶ Muhamad Azhar, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2, September 2015. Hlm. 282.

¹⁷ Sadjiono, *op.cit.* hlm. 99-100.

pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berwenang. Bagi hukum tindakan pemerintah dianggap ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya sampai waktu pembatalannya menjadi sah. Setelah pembatalan, maka tindakan pemerintah tersebut beserta akibatnya dianggap tidak ada dan tidak sah.

Menilai konsekuensi hukum yang manakah yang ditimbulkan oleh izin lingkungan lama, perlu dijabarkan terlebih dahulu syarat sahnya KTUN berdasarkan ketentuan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Syarat sah KTUN meliputi: a). ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; b). dibuat sesuai standar operasional prosedur dan c). substansi yang sesuai dengan obyek keputusan. Izin Lingkungan Nomor 660.1/30 Tahun 2016 yang merupakan izin lingkungan baru untuk menggantikan Izin Lingkungan lama Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tentunya dibuat oleh pejabat yang berwenang yaitu Gubernur Jawa Tengah. Dikarenakan wilayah penambangan semen di Pegunungan Kendeng merupakan irisan 2 wilayah kabupaten yaitu Kabupaten Rembang dan Kabupaten Pati, maka sesuai UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH dan PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, pejabat yang berwenang mengeluarkan izin lingkungan adalah Gubernur Jawa Tengah. Selain itu, Izin Lingkungan tersebut juga dibuat sesuai standar operasional prosedur di mana materi muatannya dituangkan dalam bentuk resmi KTUN dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Akan tetapi, izin lingkungan baru tersebut dikeluarkan tanpa mempertimbangan putusan MA yang membatalkan izin lingkungan lama di mana materi muatan yang dituangkan dalam izin lingkungan baru sama dengan materi muatan izin lingkungan yang lama. Terlebih lagi di dalam hukum peradilan tata usaha negara berlaku asas *ega omnes*, yaitu sebuah asas yang memberikan penekanan bahwa putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.¹⁸ Terlebih lagi bagi para pihak yang bersengketa yang dalam hal ini antara penggugat SK izin lingkungan dengan Gubernur Jawa Tengah sehingga adanya putusan MA yang membatalkan izin lingkungan lama harus menjadi pertimbangan Gubernur Jawa Tengah dalam mengabulkan atau menolak pengajuan izin lingkungan baru oleh PT. Semen Indonesia.

¹⁸ Suparto Wijoyo, (1997), *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 21.

Berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2012, izin lingkungan adalah KTUN yang dalam penerbitannya harus melalui persyaratan dan prosedur yang cukup panjang yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Proses penerbitan izin lingkungan di atas dapat terlihat bahwa di setiap tahapan dalam proses penerbitan izin lingkungan syarat akan sosialisasi kepada warga masyarakat yang berkemungkinan akan terkena dampak. Di dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 disebutkan bahwa salah satu pertimbangan hakim pengadilan tingkat kasasi dalam membatalkan SK Izin Lingkungan lama dikarenakan majelis hakim PTUN Surabaya (tingkat banding) yang memeriksa gugatan terhadap SK Izin Lingkungan lama telah lalai dan kurang mempertimbangkan prosedur sosialisasi dalam proses penerbitan Izin Lingkungan lama sehingga ketika Izin Lingkungan lama dikeluarkan mendapat penolakan secara masif oleh warga masyarakat sekitar dengan alasan tidak disediakan media sosialisasi kepada warga masyarakat.

Fakta di atas dapat dipastikan Izin Lingkungan baru Nomor 660.1/30 Tahun 2016 sebagai pengganti Izin Lingkungan Nomor lama 660.1/17 Tahun 2012 diterbitkan tanpa melalui prosedur awal sebagaimana yang dipersyaratkan dalam penerbitan izin lingkungan. Hal ini dikarenakan Izin Lingkungan baru hanya sebagai pengganti Izin Lingkungan lama yang telah dua kali diujikan di PTUN Semarang dan PTUN Surabaya dan dinyatakan sah oleh dua pengadilan tersebut. Sehingga dapat diaktakan antara Izin Lingkungan lama dan Izin Lingkungan baru sama-sama diterbitkan secara cacat prosedur. Izin Lingkungan lama diterbitkan tanpa melalui prosedur sosialisasi

sedangkan izin Lingkungan baru diterbitkan juga tanpa melalui prosedur sosialisasi dan mengabaikan Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 yang telah membatalkan Izin Lingkungan lama dan diputuskan sebelum diterbitkannya Izin Lingkungan baru.

Akibat hukum yang ditimbulkan oleh Izin Lingkungan baru yang diterbitkan dengan menyalahi prosedur adalah dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal *ex nunc* sehingga akibat-akibat hukum yang pernah timbul karena dikeluarkannya Izin Lingkungan baru adalah sah dan diakui pernah ada sampai pada saat keputusan itu dicabut atau dibatalkan.

Perkembangannya, SK Izin Lingkungan baru tersebut tidak dibatalkan oleh lembaga pengadilan tetapi dicabut oleh Gubernur Jawa Tengah sebagai organ pemerintah yang menerbitkan Izin Lingkungan baru tersebut melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/4 Tahun 2017 tentang Pencabutan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/30 Tahun 2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Bahan Baku Semen Dan Pembangunan Serta Pengoperasian Pabrik Semen PT. Semen Indonesia (persero) TBK di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah.

Kesimpulan

Penerbitan izin lingkungan baru Izin Lingkungan baru Nomor 660.1/30 Tahun 2016 sebagai pengganti Izin Lingkungan Nomor lama 660.1/17 Tahun 2012 menyalahi prosedur pembuatan izin lingkungan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Adapun prosedur yang dilanggar dapat dibagi menjadi dua hal, yaitu: *pertama*, sejak awal penerbitan Izin Lingkungan lama telah menyalahi prosedur dengan tanpa mensosialisasikan kepada warga masyarakat yang berkemungkinan akan terkena dampak akibat beroperasinya penambangan semen. Hal ini secara mutatis mutandis juga berakibat terhadap Izin Lingkungan yang baru sebagai pengganti Izin Lingkungan lama dikarenakan adanya perubahan kepemilikan dan perubahan luas lahan penambangan. *Kedua*, izin lingkungan baru diterbitkan tanpa memperhatikan fakta hukum telah dikeluarkannya Putusan MA Nomor 99 PK/TUN/2016 yang membatalkan Izin Lingkungan yang lama. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa akibat hukum dari diterbitkannya izin lingkungan baru tersebut adalah dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal *ex nunc*. Artinya, segala yang ditimbulkan dengan

diterbitkannya Izin Lingkungan baru adalah sah sampai Izin Lingkungan baru tersebut dicabut oleh organ pemerintah yang berwenang yaitu Gubernur Jawa Tengah melalui Surat Keputusan Nomor Nomor 660.1/4 Tahun 2017.

Daftar Pustaka

- Gofar, Abdullah, (2014), *Teori Dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang: Tunggal Mandiri.
- Hadjon, Philipus M., et.,al., (1993), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- HR, Ridwan, (2014), *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi), Jakarta: Rajawali Pers.
- Marbun, S.F., (1997), *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. ten Berge, (1993), *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya: Yuridika.
- Tjandra, Riawan, (2009), *Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Wijoyo, Suparto, (1997), *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press.

Artikel Ilmiah

- Azhar, Muhamad, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2, September 2015.
- Helmi, Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 2.
- La Sina, Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Hukum Indonesia, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, April 2010, Volume 28, Nomor 1.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 99/PK/TUN/2016.

Website

<http://www.garundang.com/wp/2016/12/12/alasan-ganjar-di-balik-penerbitan-izin-baru-semen-indonesia/> Alasan Ganjar Di Balik Penerbitan Izin Baru Pabrik Semen Indonesia.