

ANOTASI PUTUSAN

PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDUNG
MENGENAI IZIN LINGKUNGAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP
BATUBARA (PLTU-B) 1 x 1.000 MW A/N PT CIREBON ENERGI PERSADA

Margaretha Quina¹

Identitas Perkara

Hari/Tanggal Putusan	19 April 2017
Tempat Pemantauan	PTUN Bandung
No. Perkara	124/G/2016/PTUN.BDG
Perkara / Kasus	Izin Lingkungan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Batubara (PLTU-B) 1 x 1.000 MW a/n PT Cirebon Energi Persada
Penggugat	Dusmad, dkk.
Tergugat / Turut Tergugat	BPMPT Provinsi Jawa Barat
Majelis Hakim/ Hakim Tunggal*	Hakim Ketua: Sutiyono, S.H., M.H. Hakim Anggota: 1. Dewi Asinah, S.H. 2. Jusak, S.H.
Panitera Pengganti	Retno Widyati, S.H.

I. Kasus Posisi

Perkara ini menguji objek Keputusan Tata Usaha Negara berupa Izin Lingkungan yang diberikan oleh BPMPT Provinsi Jawa Barat kepada PT Cirebon Energi Persada untuk konstruksi dan operasi PLTU-B 1 x 1.000 MW (“Objek TUN”). Lebih dari 90 hari setelah penerbitan Objek TUN, 6 (enam) orang warga yang bertempat tinggal di sekitar lokasi pembangunan PLTU-B Cirebon 1 x 1.000 MW dan merasa dirugikan atas penerbitan Izin Lingkungan ini (selanjutnya disebut “Dusmad, dkk”) mengajukan gugatan tata usaha negara ke PTUN Bandung.

1 Penulis adalah Peneliti di Indonesian Center for Environmental Law

Para penggugat adalah Dusmad (72 tahun), Kasneri (64 tahun), Casmina (62 tahun), Sarnen (46 tahun), Surip (40 tahun) dan Warya (39 tahun), kesemuanya bertempat tinggal di Desa Kanci Kulon, Kecamatan Astanajapura, Kabupaten Cirebon. Para penggugat bekerja sebagai pencari rebon dan ikan, dengan wilayah kerja di area yang akan dibangun *jetty* PLTU-B, sehingga mata pencahariannya akan hilang atau setidaknya-tidaknya berkurang. Selain itu, para penggugat mendalilkan diri sebagai warga terdampak berdasarkan pelingkungan dampak lingkungan PLTU-B Cirebon 1 x 1.000 MW. Mendalilkan tidak adanya transparansi dan partisipasi penerbitan Objek TUN *in casu*, Dusmad, dkk. menyatakan tidak mengetahui bahwa BPMPT Jawa Barat telah menerbitkan Objek TUN pada 11 Mei 2016, dan baru mengetahui terbitnya Objek TUN *in casu* beserta dampaknya dari WALHI Jawa Barat pada 28 September 2016. Selanjutnya, para penggugat baru mengajukan gugatan pada 6 Desember 2016.

II. Dasar Gugatan

Para Penggugat mendalilkan bahwa Objek TUN *in casu* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik ("AUPB"), sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lebih spesifik, dasar-dasar gugatan adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Pertama, pemberian Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2 yang meliputi daerah Kecamatan Astanajapura dan Kecamatan Mundu bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Cirebon Tahun 2011 - 2031. Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon No. 17 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2011 - 2031 mengatur bahwa pembangunan PLTU direncanakan hanya di Kecamatan Astanajapura saja. Penggugat juga mengutip asas, tujuan serta kewenangan dalam penataan ruang (pasal 2, 3 dan 11 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang); serta kewajiban dan sanksi administratif dan sanksi pidana atas pelanggaran tata ruang (pasal 61, 62 dan 69 UU Penataan Ruang) dalam menunjukkan bahwa Izin Lingkungan yang diberikan bertentangan dengan ketentuan penataan ruang yang berlaku, dalam hal ini RTRW Kabupaten Cirebon

2011 - 2031. Selain itu, para penggugat menunjukkan keterkaitan hukum antara proses penerbitan Izin Lingkungan, termasuk di dalamnya penilaian AMDAL, dengan tata ruang, dengan menunjukkan kewajiban hukum dalam penilaian dokumen lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan PermenLH No. 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Penerbitan Izin Lingkungan. Selain kewajiban untuk memastikan kegiatan dan/atau usaha yang dinilai sesuai dengan tata ruang (Pasal 4 ayat (3) PP Izin Lingkungan; Pasal 15 huruf a PermenLH No. 8 Tahun 2013), penggugat juga menunjukkan bahwa PermenLH No. 8 Tahun 2013 memberikan arahan eksplisit untuk “tidak memproses lebih lanjut” dokumen Kerangka Acuan ANDAL yang tidak sesuai RTRW.

Kedua, para penggugat mendalilkan pemberian Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2 dilakukan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat, khususnya para penggugat. Para penggugat mendalilkan bahwa kewajiban konsultasi mengenai Kerangka Acuan Amdal, pengumuman permohonan Izin Lingkungan, pembahasan Andal, dan juga pengumuman penerbitan Izin Lingkungan tidak dilakukan oleh Tergugat sesuai dengan ketentuan PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan PermenLH No. 17 Tahun 2012 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan.

Ketiga, para penggugat mendalilkan pemberian Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2 didasarkan pada dokumen Amdal yang cacat substantif. Cacatnya substansi Amdal PLTU Cirebon 2 ini meliputi tiga hal utama, yakni: (a) Rona awal lingkungan hidup tidak valid dan representatif. Penggugat menunjuk metode pengujian kualitas udara ambien yang dilakukan oleh penyusun AMDAL, dimana pengujian kualitas udara ambien di lokasi direncanakannya PLTU Cirebon 2 x 1.000 MW dilakukan dalam periode satu minggu saja, padahal untuk memperoleh data yang valid dan representatif penyusun AMDAL harus melakukan pengujian kualitas udara setidaknya selama satu tahun; (b) Prakiraan besaran dan sifat penting dampak tidak valid dan representatif. Penggugat mendalilkan penilaian Amdal tidak mempertimbangkan kontribusi *particulate matter* 2.5 (PM 2.5) terhadap dampak penurunan kualitas udara ambien. Padahal parameter ini erat kaitannya dengan dampak penurunan kesehatan masyarakat; (c) Bagian evaluasi secara holistik dalam Amdal disusun tidak berdasarkan standar yang ada. Penggugat

mendalilkan bagian evaluasi secara holistik dalam Amdal PLTU Cirebon 2 tidak menjelaskan bentuk hubungan keterkaitan dan interaksi dampak penting hipotetik beserta karakteristiknya, sebagaimana diharuskan oleh peraturan. Dalam menguji ketiga hal ini, penggugat membandingkan isi AMDAL dengan materi muatan AMDAL yang diwajibkan dalam PP No. 27 Tahun 2012 dan pedoman penilaian AMDAL dalam PermenLH No. 8 Tahun 2013.

Keempat, penggugat mendalilkan pemberian Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2 tidak mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Penggugat mengkonstruksikan ketidaklengkapan data rona awal sebagai kegagalan Tergugat dalam mempertimbangkan kualitas udara ambien yang sudah buruk di area PLTU Cirebon 2 x 1.000 MW akan dibangun. Selain itu, Tergugat juga tidak mempertimbangkan adanya PLTU Tanjung Jati A dengan kapasitas 2x660 MW yang jaraknya hanya 2 km dari area PLTU Cirebon 2. Menurut penggugat, pemberian Izin Lingkungan oleh Tergugat kepada PLTU Cirebon 2 berpotensi mengakibatkan terlampauinya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Berdasarkan pada empat dalil utama tersebut, para penggugat memohon PTUN Bandung untuk menyatakan Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2 batal atau tidak sah sekaligus memerintahkan Kepala BPMP Provinsi Jawa Barat untuk mencabut Izin Lingkungan PLTU Cirebon 2.

III. Catatan Hukum atas Pertimbangan PTUN Bandung

Terdapat isu prosedural dan substantif yang menarik dari putusan PTUN Bandung dalam perkara ini. Dalam aspek prosedural, pertimbangan hakim yang perlu dicermati adalah mengenai kedudukan hukum dan batas waktu pengajuan gugatan. Dalam aspek substantif, menarik menyoroiti pertimbangan hakim mengenai penerapan rencana tata ruang wilayah.

(a) Kedudukan Hukum Penggugat

Majelis Hakim menerima kedudukan hukum (*legal standing*) para penggugat sebagai "masyarakat yang kepentingannya terdampak / terkena pengaruh" Objek TUN *in casu*. Menariknya, Majelis memiliki pertimbangan sendiri dalam menentukan bahwa Para Penggugat memiliki kepentingan hukum. Dalam

argumentasinya, Para Penggugat cenderung mengarah pada kepentingan hukum yang terkait dengan hilangnya mata pencaharian Para Penggugat, dimana “reca na pembangunan PLTU II 1 x 1.000 MW akan berpotensi memperburuk sumber pendapatan” Para Penggugat. Kepentingan ekonomi ini disanggah Tergugat sebagai tidak cukup berkaitan dengan keberadaan Objek TUN *in casu*. Namun, perdebatan mengenai kepentingan ekonomi ini tidak menjadi dasar pertimbangan Majelis, dan secara aktif berdasarkan pemeriksaan ahli dan saksi Majelis mendasarkan adanya kepentingan hukum Para Penggugat berdasarkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat.

Majelis dalam pertimbangannya menghubungkan hak tergugat sebagai warga negara untuk hidup sejahtera lahir/batin dan berhak menikmati lingkungan hidup yang sehat dengan merujuk Pasal 51 UU PTUN jo. Pasal 62 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU PPLH”). Dalam pertimbangannya, Majelis menghubungkan hak substantif tersebut dengan hak atas informasi yang transparan dan pelibatan masyarakat yang mekanismenya diatur secara detail dalam peraturan turunan UU PPLH. Selain itu, menariknya, Majelis Hakim menghubungkan wilayah tempat para penggugat melakukan aktivitas mata pencahariannya, yaitu mencari rebon dan ikan, dengan pelingkungan dampak AMDAL. Majelis menilai, karena lokasi pembangunan PLTU-B mencakup wilayah di mana para penggugat mencari rebon dan ikan, para penggugat termasuk masyarakat yang kepentingannya terdampak atau terkena pengaruh Objek TUN *in casu*. Menurut Majelis, dengan demikian “para Penggugat memiliki kedudukan hukum dalam proses penerbitan AMDAL; dan karena dalam AMDAL Penggugat memiliki kedudukan hukum, maka *mutatis mutandis*, para penggugat memiliki hubungan hukum dengan objek sengketa *a quo*, sehingga dapat dikualifisir memiliki kepentingan atas KTUN *in casu*.”

(b) Batas Waktu Pengajuan Gugatan

Hal lain yang cukup menarik dari sisi prosedural adalah diterimanya gugatan penggugat sekalipun telah melebihi 90 (sembilan puluh) hari dari waktu penerbitan Objek TUN *in casu*. Dalam gugatannya, Penggugat mengargumentasikan bahwa penghitungan waktu pengajuan gugatan tidak diatur secara limitatif, dan bagi Para Penggugat, yang merupakan pihak yang tidak dituju oleh KTUN, aturan yang berlaku adalah penghitungan “secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya

dirugikan oleh KTUN dan mengetahui adanya keputusan tersebut,” sebagaimana diatur dalam SEMA No. 2 Tahun 1991. Lebih lanjut, Penggugat mendalilkan bahwa Para Penggugat, yang semuanya adalah masyarakat awam, baru mengetahui Objek TUN *in casu* pada tanggal 22 September 2016 karena tertutupnya proses perizinan. Dengan demikian, gugatan diajukan kurang dari 90 (sembilan puluh) hari sejak diketahuinya Objek TUN *in casu* oleh Para Penggugat. Dalil ini dibantah oleh Tergugat yang berargumen bahwa selayaknya penghitungan dilakukan sejak Objek TUN *in casu* diumumkan, mengingat Tergugat telah menempuh mekanisme pengumuman sesuai peraturan.

Dalam perkara ini, Majelis menerapkan interpretasi batasan waktu 90 hari secara luas. Merujuk Indroharto, Majelis mempertimbangkan tiga teori dalam menghitung saat dimulainya penghitungan batas waktu mengajukan gugatan (90 hari), yaitu teori penerimaan, teori publikasi dan teori pengetahuan. Menurut Majelis, dalam perkara ini, yang berlaku adalah teori pengetahuan, yaitu bagi pihak ketiga yang namanya tidak dituju/tercantum, penghitungan secara kasuistis, berdasarkan pengetahuan mereka berdasarkan KTUN dimaksud “merasa kepentingannya dirugikan, dan mengetahui keputusan tersebut.” Majelis mempertimbangkan fakta bahwa sekalipun Objek TUN telah diumumkan dalam beberapa media, pengetahuan mengenai keberadaan Objek TUN *in casu* didapatkan para penggugat dari WALHI, yang mengetahui KTUN *in casu* dari website JBIC pada 22 September 2016; dan memberitahukannya kepada salah satu warga (M. Anwar) yang kemudian memberitahukan kepada warga pada 28 September 2016. Dengan demikian, Majelis berpendapat bahwa waktu dihitungnya tenggat waktu 90 hari adalah sejak 28 September 2016, yaitu saat para penggugat betul-betul mengetahui Objek TUN *in casu*, dan dengan demikian pengajuan gugatan pada 6 Desember 2016 masih dalam tenggat waktu 90 hari.

(c) Penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah

Di sisi lain, dalam kasus ini juga terdapat pertimbangan substantif yang baik dan patut diapresiasi penerapannya dalam hal penegakan penataan ruang. Dari semua dalil substantif Penggugat, satu-satunya yang kemudian dipertimbangkan Majelis dalam memutus perkara ini adalah perihal pelanggaran atas Rencana Tata Ruang Wilayah. Terhadap dalil Penggugat sebagaimana telah diuraikan di atas, Tergugat membantah dengan menyatakan bahwa pembangunan PLTU-B

Cirebon 2 x 1.000 MW “telah dikoordinasikan dengan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (“BKPRD”) Kabupaten Cirebon untuk diusulkan di dalam revisi perubahan RTRW Kabupaten Cirebon tahun 2011-2031.” Selain itu, Tergugat juga menyatakan bahwa BKPRD Cirebon telah menyatakan “usulan tersebut akan dijadikan pertimbangan BKPRD dalam menyusun peninjauan kembali RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031” dan “telah diakomodir ke dalam Rencana Revisi RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031.” Tergugat juga mendalilkan bahwa karena pembangunan PLTU-B Cirebon II 1 x 1.000 MW merupakan Proyek Strategis Nasional, maka berdasarkan Perpres No. 3 Tahun 2016 proyek tersebut “Gubernur atau Bupati/Walikota [...] memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan” dan dapat menjadi dasar hukum pembangunan PLTU-B Cirebon II 1 x 1.000 MW sekalipun tidak ada dalam RTRW Kabupaten Cirebon. Untuk mendukung argumennya, Tergugat menyitir hierarki perundang-undangan, dimana Peraturan Presiden lebih tinggi dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pertimbangannya, Majelis menyatakan bahwa “Penerbitan Objek TUN *in casu* mengandung kesalahan / kekeliruan yuridis, sehingga *mutatis mutandis* cacat yuridis; karena gagal mematuhi persyaratan tata ruang.” Dalam menyimpulkan hal ini, Majelis menginterpretasikan penataan ruang secara menyeluruh, mempertimbangkan keterkaitan antara penataan ruang wilayah Nasional, Provinsi, Kab/Kota yang seharusnya “dilakukan secara berjenjang dan komplementer, saling melengkapi, bersinergi dan tidak terjadi tumpang tindih.” Dengan dasar ini, Majelis menyatakan bahwa batu uji kesesuaian tata ruang adalah RTRW Kabupaten, dan menolak dalil tergugat bahwa pembangunan PLTU-B Cirebon 2x1.000 MW telah sesuai RTRW Provinsi Jawa Barat dan telah mendapatkan rekomendasi Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Kab. Cirebon. Merujuk Pasal 27 UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (“UU Penataan Ruang”), menurut Majelis, “RTRW Kab/Kota-lah yang menjadi dasar penerbitan perizinan lokasi dan administrasi pertanahan; dan ketentuan tersebut menghendaki RTRW Kab/Kota sebagai pengaturan lebih rinci dari RTRW Provinsi.” Majelis cukup ketat dalam menafsirkan kesesuaian kegiatan dan/atau usaha dengan RTRW, dimana Majelis tidak hanya melihat pada aspek prosedural berdasarkan rekomendasi penilaian studi AMDAL, RKL-RPL yang memutuskan AMDAL layak dan sesuai dengan tata ruang. Dalam pertimbangannya, Majelis menilai bahwa

rekomendasi AMDAL secara substantif telah salah karena “pada faktanya” tapak lokasi pembangunan tidak hanya berada di Kecamatan Astanajapura, namun juga di Kecamatan Mundu yang tidak tercantum peruntukannya untuk pembangunan PLTU-B di RTRW Kabupaten Cirebon 2011 – 2031 dan hanya dialokasikan untuk jaringan transmisi. Jika mengikuti logika ini, maka Majelis menuntut pemberi izin untuk menilai AMDAL dengan sangat cermat – tidak hanya melihat formalitas rekomendasi penilaian AMDAL atau bahkan izin pemanfaatan ruang yang terkait, tetapi betul-betul memeriksa fakta tapak lokasi kegiatan dan/atau usaha.

Pertimbangan hakim dalam menafsirkan kesesuaian kegiatan dan/atau usaha dengan RTRW yang berlaku ini dapat memberikan pedoman bagi interpretasi kesesuaian suatu kegiatan dan/atau usaha dengan tata ruang dalam hal terjadi kesenjangan atau tumpang tindih penataan ruang pada level Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional. Lebih jauh, Majelis Hakim juga memberikan pertimbangan yang cukup penting dalam hubungan antara Izin Lingkungan dengan penataan ruang. Menurut Majelis, “Oleh karena Kepala BLHD telah salah secara substantif dalam memberikan rekomendasi AMDAL, secara *de facti* AMDAL dan Izin Lingkungan mengandung kesalahan atau kekeliruan yuridis, *mutatis mutandis* cacat yuridis.” Hal ini telah sesuai dengan ketentuan dalam PP Izin Lingkungan dan PermenLH No. 8 Tahun 2013, yang menghendaki KA-ANDAL tidak dinilai dalam hal tapak kegiatan dan/atau usaha tidak sesuai dengan tata ruang.

Atas dasar hal-hal di atas, Majelis menganggap bahwa Tergugat secara *mutatis mutandis* melanggar AUPB, khususnya bahwa pembuat KTUN harus bertindak berdasarkan ketentuan perundang-undangan, asas kepastian dan asas kepastian hukum.

IV. Penutup

Secara umum, terdapat tiga pertimbangan hakim yang cukup penting dan tepat dalam perkara ini, yang dapat digunakan dalam menalar perkara-perkara mendatang yang serupa. Pertama, dalam kaitannya dengan kedudukan hukum, masyarakat terdampak memiliki kepentingan/nilai yang dilindungi berdasarkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta kedudukannya dalam

pelingkupan AMDAL. Kedua, dalam menilai batas waktu pengajuan perkara oleh masyarakat terdampak, penggunaan teori penerimaan dimungkinkan, dimana penghitungan dilakukan secara kasuistis ketika pihak ketiga yang tidak dituju “merasa kepentingannya dirugikan, dan mengetahui keputusan tersebut.” Lebih jauh lagi, dalam hal Para Penggugat tidak mengetahui Objek Sengketa, dapat digunakan pendekatan mekanisme pemberian informasi sebagai tolok ukur penerimaan informasi. Ketiga, dalam hal penerapan rencana tata ruang wilayah, penataan ruang harus “dilakukan secara berjenjang dan komplementer, saling melengkapi, bersinergi dan tidak terjadi tumpang tindih.” Majelis menolak legitimasi pembangunan suatu kegiatan dan/atau usaha yang tidak tercantum dalam RTRW Kabupaten sekalipun kegiatan dan/atau usaha tersebut merupakan Proyek Strategis Nasional dan telah dikoordinasikan dengan BKPRD. Selain itu, dalam kaitannya dalam penerbitan Objek KTUN *in casu*, Majelis juga menegaskan hubungan antara Izin Lingkungan dan tata ruang, dengan mengutip ketentuan bahwa Kerangka Acuan AMDAL seharusnya tidak dinilai apabila kegiatan dan/atau usaha bertentangan dengan rencana tata ruang wilayah, dalam hal ini RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031.

Akan tetapi, perlu dicatat bahwa Majelis tidak mempertimbangkan tiga dalil substantif lain yang diajukan para penggugat, yaitu perihal pelibatan masyarakat, cacat substantif dalam dokumen lingkungan hidup yang mendasari penerbitan Objek TUN *in casu*, serta tidak dipertimbangkannya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dalam penerbitan izin lingkungan.

Tanpa dipertimbangkannya hal-hal tersebut, konsekuensi hukum dari putusan ini terhadap Objek TUN terbatas pada aspek kesesuaian Izin Lingkungan dengan RTRW, dimana perbaikan KTUN secara dimungkinkan apabila secara formil-prosedur dan materiil usaha dan/atau kegiatan telah sesuai dengan RTRW. Akan tetapi, masih terbuka kemungkinan hal-hal yang belum dipertimbangkan tersebut diuji kembali dalam perkara TUN, termasuk dipertimbangkan dalam perkara banding yang sekarang sedang berlangsung.