

**ANALISIS KEABSAHAN KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TENGAH
NOMOR 660.1/6 TAHUN 2017 TENTANG IZIN LINGKUNGAN
KEGIATAN PENAMBANGAN DAN PEMBANGUNAN PABRIK
PT SEMEN INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR
32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP**

Arief Hidayat

(Mahasiswa Program S1 Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)

(E-mail: ariefagatha@yahoo.co.id)

Ahmad Redi

(Corresponding Author)

(Dosen Hukum Tata Negara, Universitas Tarumanagara, Meraih Sarjana Hukum (S.H.) dari Universitas Diponegoro (2007), Magister Hukum (M.H.) dari Universitas Indonesia (2009), dan Doktor Ilmu Hukum (Dr.) dari Universitas Indonesia (2013)

(E-mail: ahmadr@fh.untar.ac.id)

Abstract

The State of Indonesia is a State of Law. But, in fact the ideals of the idea of the State of Law that was built by developing the legal tool itself as a system that is functional and just to achieve community welfare and social justice has not been optimally done. This is reflected in the new Environmental Permit issued by Central Java Governor Ganjar Pranowo (No. 660.1 / 6 of 2017 on Environmental Permit for Mining and Construction Activities of PT Semen Indonesia Plant) is considered to have injured the ideals of the law itself. The new Environmental Permit is contradictory to the content of the Review Judgment issued by the Supreme Court (Supreme Court Verdict Decision Number 99 PK / Tun 2016), because in the ruling it ordered that the Governor Replace the old Environmental Permit, which was issued in 2012 and did not issue New Environmental Permit. The verdict contains the basis of judges' consideration in deciding cases that have reflected fairness and legal certainty. The result of the research on the validity of the Environmental Permit Decree on the Review Judgment issued by the Supreme Court concluded that the decree should be invalid because it is not in line with the decision of the court which has permanent legal force.

Keyword: *Rechstaat, License, Environment, Semen.*

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dirumuskan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.¹ Untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Konstitusi Negara Indonesia UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara/pemerintah untuk melakukan tindakan demi terwujudnya tujuan tersebut di atas. Pasal 33 UUD 1945 itu adalah sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Republik Indonesia.² Amanat Kesejahteraan dan keadilan sosial tergambar dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa:³

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.
“perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Pasal 33 UUD 1945 secara imperatif menjadi dasar dalam pembangunan ekonomi dan pemanfaatan SDA di Indonesia. Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi tertentu, yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan.⁴

Negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hubungan antara negara

¹ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Negara Hukum Indonesia”, Majalah Hukum Indonesia, hal 1.

² Elli Ruslina, “Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum ekonomi Indonesia”, Jurnal Konstitusi, Volume 9 Nomor 1 Tahun 2012, hal. 50-51.

³ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4).

⁴ Herman Soewardi, *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*, Bandung: Ikopin, 1989, hal. 413.

dengan swasta dalam pengelolaan SDA tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini mineral dan batubara.⁵

Aturan lebih lanjut dalam pengelolaan SDA diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba).⁶ Setiap usaha pertambangan hanya dapat dilakukan berdasarkan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Salah satu persyaratannya adalah harus sudah melakukan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL).

Istilah AMDAL dalam Izin Lingkungan diatur secara konkrit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2009 Tentang Izin Lingkungan (PP Izin Lingkungan) yang merupakan aturan khusus yang dibuat berlandaskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Dalam rangka penyusunan dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan merupakan satu kesatuan sehingga keterlibatan masyarakat wajib disertakan dalam setiap proses penyusunan dokumen AMDAL. Karena masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari keputusan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Faktanya cita-cita gagasan Negara Hukum yang dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial belum optimal dilakukan. Masih banyak pelanggaran hak warga negara terjadi sehingga masyarakat tidak dapat menikmati atau memperoleh haknya sebagaimana mestinya yang ditetapkan oleh undang-

⁵ Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13 No.3, Tahun 2016, hal. 631.

⁶ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No.4 Tahun 2009*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), hal. 6.

undang. Pelanggaran hak warga negara merupakan akibat dari adanya pelalaian atau pengingkaran terhadap kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah.

Permasalahan menengahi kesejahteraan rakyat seringkali dihadapkan pada problematika pemikiran ekonomistik para pembuat kebijakan. Efek yang ditimbulkan dari pemikiran ekonomistik adalah kebijakan publik yang dihasilkan oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*) tanpa sadar cenderung berpihak kepada kepentingan modal.⁷

Hal itu tercermin dari salah satu kasus hukum yang terjadi di Pegunungan Kendeng, Kabupaten Rembang, Jawa Tengah. PT Semen Indonesia (Persero) Tbk. (PT Semen Indonesia) meneruskan pembangunan pabrik di daerah tersebut. Pembangunan dan kegiatan pertambangan oleh PT Semen Indonesia menuai kontroversi panjang. Sebagian besar penduduk Pegunungan Kendeng Utara menolak rencana pembangunannya. Gugatan yang diajukan oleh masyarakat bersama Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) yang merupakan organisasi lingkungan hidup independen, non-profit terbesar di Indonesia sempat kalah di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, dan mengajukan upaya hukum banding, namun putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang.

Pada tahun 2016, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 99 PK/TUN/ dengan mengabulkan gugatan peninjauan kembali warga Kendeng. MA memutuskan pemerintah provinsi membatalkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah tentang Izin Lingkungan dan Kegiatan Pertambangan di Kabupaten Rembang yang dikeluarkan pada 7 Juni 2012. Izin lingkungan tersebut sempat dibatalkan sementara. Namun kemudian Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo menepuh upaya diskresi untuk mengakomodir izin lingkungan baru PT Semen Indonesia.

⁷ Ahmad Sufyan, “Gerakan Sosial Masyarakat Pegunungan Kendeng Utara Melawan Pembangunan Pabrik Semen Di Kabupaten Rembangi”, *Jurnal Unair*, Volume 4 No.2, Tahun 2015, hal. 2.

Keputusan Izin Lingkungan pembangunan dan pertambangan pabrik semen tersebut dianggap bertentangan dengan Aturan Perundang-Undangan yang berlaku. Berdasarkan isi gugatan yang dilayangkan oleh masyarakat, Keputusan Izin Lingkungan yang dikeluarkan Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo pada 7 Juni 2012 terhadap PT Semen Indonesia dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga izin tersebut mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/ atau pemalsuan data, dokumen, dan/ atau informasi. Penerbitannya tanpa memenuhi syarat serta kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen AMDAL dan tidak dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sehingga Izin Lingkungan tersebut seharusnya dibatalkan.

WALHI mengatakan bahwa kegiatan tambang semen di daerah tersebut, selain akan menggusur lahan, area eksploitasi operasi pabrik juga akan merusak daerah Cekungan Air Tanah (CAT) Watuputih di Pegunungan Kendeng. Kawasan CAT Watuputih menjadi kawasan resapan air terbesar yang menyuplai sumber mata air yang ada di sekitar kawasan Pegunungan Watuputih, yang menopang kebutuhan air bagi sekitar 153.402 petani Rembang dan menimbulkan bencana ekologis seperti kekeringan dan pencemaran. Terlebih Watuputih telah ditetapkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden RI nomor 26/2011 sebagai salah satu CAT yang seharusnya dilindungi, sebagai bagian dari kawasan ekosistem karst yang memiliki fungsi ekologis dan hidrologis.⁸

Berdasarkan kewenangan diskresi tersebut dan pertimbangan lain Gubernur Jawa Tengah, menerbitkan Izin Lingkungan baru untuk PT Semen Indonesia. Izin baru yang mengatur kegiatan terhadap pembangunan dan penambangan pabrik PT Semen Indonesia dituangkan dalam Keputusan Gubernur Nomor 660.1/6 Tahun 2017 yang telah ditandatangani oleh Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 23 Februari

⁸ Walhi, Menuntut Janji yang Diingkari “Presiden Harus Memastikan Gubernur Jawa Tengah Patuhi Putusan MA”, <https://walhi.or.id/menuntut-janji-yang-diingkari-presiden-harus-memastikan-gubernur-jawa-tengah-patuhi-putusan-ma/>, 16 Januari 2017.

2017. Izin tersebut merupakan hasil tindak lanjut rekomendasi dari Komisi Penilai AMDAL (KPA) yang merupakan hasil dari pembahasan oleh Pemerintah, para pakar, akademisi, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat terdampak pabrik.

Keputusan menerbitkan Izin Lingkungan baru oleh Gubernur dianggap telah menciderai cita-cita negara hukum di Indonesia. Izin Lingkungan baru tersebut bertentangan dengan isi putusan Peninjauan Kembali yang dikeluarkan oleh MA, karena didalam putusan itu termuat dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara yang telah mencerminkan keadilan dan kepastian hukum.

Beberapa dasar hukum yang termuat dalam putusannya adalah Izin Lingkungan PT Semen Indonesia bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang RTRW Kabupaten Tahun 2011-2031 *Juncto* Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2011 tentang Penetapan Cekungan Air Tanah. Wilayah pertambangan PT Semen Indonesia tersebut, yang memperoleh izin berdasarkan Izin Lingkungan tumpang tindih dengan Cekungan Air Tanah Watuputih; 1 km², di Kabupaten Rembang dan Blora, masuk dalam kategori B. Selain itu, pada beberapa bagian dokumen AMDAL tidak memperlihatkan solusi yang konkret dan tidak tergambar cara alternatif penanggulangnya terhadap masalah kebutuhan warga, antara lain kekurangan air bersih dan kebutuhan pertanian. Hal ini tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan dan asas kelestarian, asas kehati-hatian, serta asas kecermatan dalam penyusunan AMDAL yang dijadikan pendukung utama penerbitan objek sengketa.

Pertimbangan lain dalam Putusan Peninjauan Kembali membenarkan bahwa peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam proses AMDAL untuk menerbitkan Izin Lingkungan tersebut belum mencerminkan keterlibatan atau keterwakilan setiap komponen masyarakat yang berpotensi terkena dampak langsung atau tidak langsung. Berkaitan dengan itu, sosialisasi yang dilakukan juga dinilai belum dilaksanakan menurut yang seharusnya,

pesan-pesan yang diharapkan belum sampai kepada sebagian masyarakat, maka izin tersebut mengandung cacat prosedur. Adapun Izin yang menajdi objek sengketa itu diterbitkan berdasarkan dokumen AMDAL yang cacat hukum secara *mutatis mutandis* mengandung cacat yuridis pula. Oleh karena itu, patut dinyatakan batal.

Permasalahan ini menggambarkan bahwa kesejahteraan masyarakat dan keadilan cenderung dikesampingkan dengan banyaknya reaksi dari masyarakat melakukan penolakan terhadap keputusan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah, artinya sebagian besar dari masyarakat tidak setuju dan keputusan menerbitkan Izin baru dianggap menciderai asas kepastian hukum dari sebuah Negara Hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia

Namun, sebagian pihak yaitu Komite Ekonomi Industri Nasional (KEIN) menganggap sikap Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo yang menerbitkan Izin Lingkungan baru untuk PT Semen Indonesia di Rembang sudah melalui proses pertimbangan sebaik-baiknya dalam hal ini adalah pertimbangan pemerintah pusat bersama pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan untuk kegiatan industri nasional dan investasi, KEIN beranggapan bahwa keputusan Gubernur Jawa Tengah telah memenuhi tahapan proses untuk kegiatan industri di daerahnya. Beragam syarat pertimbangan yang harus dipenuhi tersebut antara lain, soal keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat dan keberlanjutan ekologi.⁹

Berdasarkan uraian pemikiran diatas, maka penulis termotivasi untuk mengkaji dan melakukan penelitian mengenai permasalahan ini lebih lanjut dengan judul “Analisis Keabsahan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia Berdasarkan

⁹ Arif Budimanta, “Izin Semen Rembang, Ini Pendapat KEIN Soal Gubernur Jateng”, <http://industri.bisnis.com/read/20161213/257/611503/izin-semen-rembang-ini-pendapat-kein-soal-gubernur-jateng>, 6 Maret 2018, hal. 1.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian fakta pada latar belakang di atas, maka dapat ditarik pertanyaan yang akan diteliti untuk ditemukan jawabannya yaitu, bagaimana keabsahan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”

II. Pembahasan

A. Analisis Yuridis Surat Keputusan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menyatakan “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL”¹⁰ dan kegiatan penambangan dan pembangunan pabrik semen adalah usaha dan/atau kegiatan yang terkategori wajib AMDAL. AMDAL merupakan bagian terpenting dalam menentukan suatu usaha dan/atau kegiatan agar memperoleh izin lingkungan.

Pada dasarnya Perizinan adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh

¹⁰ Indonesia Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059), Pasal 22 ayat (1).

ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ Izin merupakan suatu persetujuan dari seseorang atau badan yang bersifat memperbolehkan untuk melakukan suatu tindakan berdasarkan peraturan yang berlaku dan mempunyai sanksi jika ketentuan yang terdapat dalam izin yang dilanggar.¹² Tentunya izin lingkungan yang diberikan harus memperhatikan kewajiban-kewajiban serta tanggung jawab yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Karena izin merupakan tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh aturan perundang-undangan (legalitas), jika tidak maka tindakan hukum itu menjadi tidak sah.

Syarat dalam penyusunan dokumen AMDAL agar memperoleh suatu izin lingkungan wajib mengikutsertakan masyarakat. Hal itu berdasarkan asas partisipatif¹³ yang termuat dalam UUPPLH mengamanatkan setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung. Asas partisipatif adalah wujud penerapan terhadap prinsip-prinsip dari negara hukum, fungsi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan agar keputusan yang diambil dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bersifat demokratis, yaitu mewakili semua golongan masyarakat.

Bentuk dari pelaksanaan asas partisipatif dengan melakukan upaya-upaya sosialisasi, diskusi antar para pemegang kepentingan. Hakikat sosialisasi bukanlah terbatas kepada formalitas pelaksanaannya saja, melainkan wajib memperhatikan efektifitas atau keberhasilan penyampaian pesan kepada seluruh kelompok masyarakat baik langsung maupun tidak langsung ataupun melalui perwakilan dan sesuai dengan bahasa dan tingkatan strata sosial mereka. Namun pada

¹¹ Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1995), hal. 4.

¹² Purwadarmita, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hal. 24.

¹³ *Ibid.*, Pasal 2 huruf k.

kenyataannya pelaksanaan asas partisipatif tersebut belum terlaksana dengan baik.

Kasus penolakan warga terhadap pembangunan PT Semen Indonesia juga mempersoalkan mengenai masyarakat yang tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan izin lingkungan yang diterbitkan sebelum adanya putusan MA oleh gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo. Peran serta masyarakat (*inspraak*) tersebut belum mencerminkan keterlibatan atau keterwakilan setiap komponen masyarakat yang berpotensi terkena dampak langsung atau tidak langsung. Berkaitan dengan itu, sosialisasi yang dilakukan juga dinilai belum dilaksanakan menurut yang seharusnya.

Hal itu dibuktikan dengan Tiket *Boarding Pass* dan Surat Pernyataan Terbang yang disahkan oleh Alisa Marselini (*ticketing Garuda*) maskapai penerbangan Garuda Indonesia terhadap Joko Prianto, Seorang aktivis yang menolak rencana pendirian dan pengoperasian pabrik PT Semen Indonesia di Rembang.

Bukti tersebut merupakan bukti baru yang mendasari dikabulkannya gugatan peninjauan kembali terhadap PT Semen Indonesia, yang mana benar adanya bahwa Joko Prianto tidak ada saat silaturahmi, yang didalilkan sebagai sosialisasi pada tanggal 22 Juni tahun 2013 jam 15.00. Joko Prianto tidak menghadiri acara dilaturahmi yang difasilitasi oleh Camat Gunem di Balai Desa Kesamatan Gunem karena sedang dalam perjalanan dari Pontianak menuju Jakarta.

Perintah putusan MA untuk membatalkan izin lingkungan telah dilaksanakan oleh Gubernur Jawa Tengah, hal tersebut memberikan akibat hukum pada Dokumen AMDAL dari izin lingkungan tersebut. Izin lingkungan yang sudah dibatalkan juga membatalkan dokumen AMDAL nya dan tidak dapat disempurnakan ataupun diubah karena dokumen AMDAL merupakan satu kesatuan dengan izin lingkungan, hal itu termuat dalam pasal 36 UUPPLH yang menyatakan “setiap

usaha dan atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL juga wajib memiliki izin lingkungan”¹⁴ dan perubahan tidak dapat dilakukan pada izin lingkungan yang telah dibatalkan karena izin lingkungan telah dibatalkan sehingga dokumen AMDAL yang merupakan bagian dari izin lingkungan tersebut juga menjadi batal dan tentunya tidak dapat disempurnakan ataupun diubah karena jika menurut pasal 50 ayat (1) PP Izin Lingkungan “Penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan wajib mengajukan perubahan Izin Lingkungan apabila Usaha dan/atau Kegiatan yang telah memperoleh Izin Lingkungan direncanakan untuk dilakukan perubahan”.¹⁵

Keputusan izin lingkungan yang telah dibatalkan oleh putusan pengadilan diikuti dengan keputusan pembatalan yang diterbitkan oleh Gubernur Jawa Tengah, telah berkekuatan hukum tetap dan **tidak dimungkinkan** untuk dilakukan perubahan karena secara hukum izin tersebut dianggap tidak ada. Sementara itu, apabila dilihat dalam PP Izin Lingkungan perubahan hanya dapat dilakukan pada izin lingkungan yang masih berlaku. Karena menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan, tahapan kegiatan yang harus dilalui oleh pelaku usaha dalam memperoleh izin lingkungan adalah sebagai berikut pertama dengan penyusunan AMDAL dan UKL-UPL; kedua dengan penilaian AMDAL dan pemeriksaan UKL-UPL serta yang terakhir dan permohonan dan penerbitan izin lingkungan. Maka berkaca pada pasal dalam PP Izin Lingkungan tersebut, sangat jelas bahwa untuk memperoleh suatu izin lingkungan, setiap usaha dan/atau kegiatan wajib mengikuti tahapan yang telah ditentukan, tahapan tersebut dimulai dari awal sampai akhir, tidak memulainya dari tengah.

Merujuk pada amanat pasal 15 ayat (1) UUPPLH menyatakan “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS untuk

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 36 ayat (1).

¹⁵ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285), Pasal 50 Ayat (1).

memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program”.¹⁶

Prinsip-prinsip umum pembangunan berkelanjutan dalam sistem pengaturan sumberdaya alam yang mengalami perkembangan yang cepat sejak Deklarasi Stockholm tahun 1972, kemudian berkembang dan disempurnakan dalam Konferensi Rio 1992, dan kemudian mencapai puncaknya pada Deklarasi Johannesburg pada tahun 2002 dalam deklarasi tersebut mengamanatkan agar setiap negara membentuk kaidah hukum dalam menjalankan prinsip pembangunan berkelanjutan (*the principle of sustainable development*), dengan memuat prinsip diantaranya Prinsip kehati-hatian (*the precautionary principle*) dan prinsip melakukan tindakan pencegahan (*the principle of prevention action*).

Usaha masyarakat dalam menerapkan prinsip-prinsip umum pembangunan berkelanjutan tersebut ditandai dengan pertemuan yang dilakukan pada tanggal 2 Agustus 2016, perwakilan warga dari 5 (lima) Kabupaten tersebut diterima oleh Presiden Republik Indonesia di Istana Negara dari dialog di Istana Negara tersebut, Presiden memandang penting dan mendesak untuk dilakukannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) terhadap Pegunungan Kendeng yang meliputi pula lokasi dari Objek Gugatan, kemudian ditindak lanjuti dengan terbitnya Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.789/MenLHK-PKTL/PLA.3/10/2016 Tentang Pembentukan Tim Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis Untuk Kebijakan Pemanfaatan dan Pengelolaan Pegunungan Kendeng Yang Berkelanjutan.

Tim yang dibentuk Kantor Staf Kepresidenan bersama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tengah melakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) berdasarkan instruksi

¹⁶ UUPPLH, *Op.Cit.*, Pasal 15 ayat (1).

Presiden Republik Indonesia telah menyelesaikan tahap pertama yang dalam hasilnya menyampaikan fakta bahwa CAT Watuputih tidak layak dilakukan penambangan dan terindikasi Kawasan Bentang Alam Karst yang wajib dilindungi.

Hal ini dapat dilihat dari rekomendasi Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia yang mengirimkan surat kepada Gubernur Jawa Tengah dengan nomor: S.24/Menlhk/Setjen/Pla.3/1/2017 Perihal Informasi Tahap I muatan KLHS Zona Rembang untuk Pengelolaan Peg. Kendeng. Rembang secara berkelanjutan pada 17 Januari 2017 yang pada intinya menyatakan terdapat sistem aliran bawah tanah yang bersumber dari kawasan CAT Watuputih dan sekitarnya yang mengindikasikan memenuhi persyaratan untuk disebut KBAK (kawasan bentang alam karst) dan dikaitkan dengan prinsip kehati-hatian sebagaimana dimaksud dan penegasan dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2012.

Keputusan Izin Lingkungan baru Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia yang diterbitkan oleh gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo tidak sejalan dengan rekomendasi KLHS yang telah dikeluarkan Menteri Lingkungan Hidup. Hasil KLHS yang seharusnya menjadi dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan suatu wilayah tidak diindahkan oleh gubernur Jawa Tengah. Karena seharusnya izin lingkungan merupakan bagian dari kebijakan yang digunakan untuk “mencegah bahaya bagi lingkungan” maka penerbitannya harus sesuai dengan Ketentuan Lingkungan Hidup Strategis.

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Rencana Penataan Ruang Negara Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 20 ayat (1) huruf (c), berbunyi Rencana Tata

Ruang Wilayah Nasional memuat rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.¹⁷ Lebih lanjut, Pasal 20 ayat (6), berbunyi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah.¹⁸

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dalam Pasal 51 huruf (e) menyatakan bahwa salah satu kawasan lindung nasional adalah kawasan lindung geologi;¹⁹

Pasal 52 angka (5) berbunyi Kawasan Lindung Geologi terdiri atas:²⁰

- a. Kawasan cagar alam geologi
- b. Kawasan rawan bencana alam geologi; dan
- c. Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap air tanah

Pasal 53 angka (1) berbunyi Kawasan cagar alam geologi sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 ayat (5) huruf a terdiri atas:²¹

- a. Kawasan keunikan batuan dan fosil
- b. Kawasan keunikan bentang alam; dan
- c. Kawasan keunikan proses geologi

Pasal 60 angka (2), berbunyi Kawasan keunikan bentang alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) huruf b ditetapkan dengan kriteria:²²

- a. Memiliki bentang alam gumuk pasir pantai;
- b. Memiliki bentang alam berupa kawah, kaldera, maar, leher vulkanik dan gumuk vulkanik;
- c. Memiliki bentang alam goa;
- d. Memiliki bentang alam ngarai/lembah
- e. Memiliki bentang alam kubah;

¹⁷ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725), Pasal 20 ayat (1) huruf c.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 20 ayat (6).

¹⁹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833), Pasal 51 huruf (e).

²⁰ *Ibid.*, Pasal 52 angka (5).

²¹ *Ibid.*, Pasal 53 angka (1).

²² *Ibid.*, Pasal 60 angka (2).

- f. Memiliki bentang alam kars;
- Lebih lanjut, Pasal 53 angka (3), berbunyi Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap air tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 angka (5) huruf c terdiri atas:²³
- a. kawasan imbuhan air tanah; dan
 - b. sempadan mata air;

Penolakan terhadap PT Semen Indonesia juga tidak terlepas dari masalah Rencana Penataan Ruang Negara Republik Indonesia. Perwakilan warga dari 5 (lima) Kabupaten yang menolak pembangunan dan pengoperasian pabrik PT Semen Indonesia diterima oleh Presiden Republik Indonesia di Istana Negara. Dari dialog di Istana Negara tersebut, Presiden memandang penting dan mendesak untuk dilakukannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) terhadap Pegunungan Kendeng yang meliputi pula lokasi dari Objek Gugatan. Presiden kemudian memerintahkan Kantor Staf Kepresidenan untuk mengkoordinir pelaksanaan KLHS, memerintahkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai Ketua Panitia Pengarah, memerintahkan selama proses KLHS selama setahun dilakukan penghentian perizinan serta menjamin proses dialog multi pihak yang sehat dalam proses KLHS berlangsung.

Tindak lanjut dari dialog tersebut diatas pada akhirnya tanggal 17 Januari 2017, Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia mengirimkan surat kepada Gubernur Jawa Tengah dengan nomor: S.24/Menlhk/Setjen/Pla.3/1/2017 Perihal Informasi Tahap I muatan KLHS Zona Rembang untuk Pengelolaan Peg. Kendeng. Rembang secara berkelanjutan Pada intinya menyatakan terdapat sistem aliran bawah tanah yang bersumber dari kawasan CAT Watuputih dan sekitarnya yang mengindikasikan memenuhi persyaratan untuk disebut KBAK (Kawasan Bentang Alam Karst) dan dikaitkan dengan prinsip kehati-hatian sebagaimana dimaksud dan penegasan

²³ *Ibid.*, Pasal 53 angka (3).

dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2012.

Keputusan Perihal Informasi Tahap I muatan KLHS Zona Rembang untuk Pengelolaan Peg. Kendeng. Rembang tidak diindahkan oleh Gubernur Jawa Tengah, karena pada 2 Februari 2017 dilaksanakan penilaian dokumen adendum Andal dan RKL-RPL oleh Komisi Penilai AMDAL Provinsi Jawa Tengah yang diakhir menyatakan dokumen Andal dan RKL-RPL PT Semen Indonesia serta menyatakan dokumen Andal dan RKL-RPL PT Semen Indonesia layak lingkungan.

Warga diundang dalam forum tersebut namun menyatakan ketidaksetujuannya terhadap forum tersebut karena bertentangan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016. Selain itu, Tim yang dibentuk Kantor Staf Kepresidenan bersama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tengah melakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) berdasarkan instruksi Presiden Republik Indonesia telah menyelesaikan tahap pertama yang dalam hasilnya menyampaikan fakta bahwa CAT Watuputih tidak layak dilakukan penambangan dan terindikasi Kawasan Bentang Alam Karst yang wajib dilindungi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa bentang alam karst dan kawasan imbuhan air tanah adalah kawasan lindung geologi yang seharusnya dilindungi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional.

Warga sempat mengirimkan surat peringatan (somasi) kepada Gubernur Jawa Tengah untuk tidak menerbitkan Izin Lingkungan baru kepada PT Semen Indonesia di Kabupaten Rembang tapi Gubernur tetap mengeluarkan Izin Lingkungan baru dengan menerbitkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan

Pembangunan Pabrik Semen PT. Semen Indonesia.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas dan hasil penelitian ESDM Jateng serta KLHS Tahap I, secara jelas terlihat bahwa Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo kembali tidak taat hukum, Izin Lingkungan Baru yang dikeluarkan Gubernur bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Menurut Adi Sulistiyono dalam bukunya Negara Hukum menyatakan bahwa Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral, salah satu asas penting dari Negara hukum adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan atau pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.²⁴ Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan kepada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang didalam undang-undang.²⁵

Terdapat 3 kategori Penyalahgunaan Wewenang yang dilarang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mana setiap Penyalahgunaan Wewenang memiliki akibat hukum yang berbeda-beda. Larangan Penyalahgunaan Wewenang diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan);

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.

²⁴ *Ibid.*, hal.48.

²⁵ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hal. 69.

- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. larangan melampaui Wewenang;**
 - b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau**
 - c. larangan bertindak sewenang-wenang.**
- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam hal menjalankan tugas dan wewenangnya khususnya untuk pengambilan keputusan UU Adminitrasi Pemerintahan, Pejabat Administrasi Pemerintahan diberikan kewenangan diskresi. Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan:²⁶

“Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Penggunaan Diskresi, Pejabat Tata Usaha Negara dibatasi oleh ketentuan berdasarkan UU PTUN berikut perubahannya dan UU Administrasi Pemerintahan. Bahwa berdasarkan Pasal 7 ayat (2) UU

²⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601), Pasal 1 angka (9).

Administrasi Pemerintahan menyatakan:²⁷

- (2) Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:
- a. membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;
 - b. mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
 - d. mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi;

Berdasarkan Pasal 22 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan: Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.²⁸

- (2) Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:
- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
 - b. mengisi kekosongan hukum;
 - c. memberikan kepastian hukum; dan
 - d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Lingkup Diskresi diatur berdasarkan Pasal 23 yang menyatakan Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:²⁹

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Bahwa akibat hukum Diskresi dijelaskan berdasarkan Pasal 30 sampai Pasal 32.³⁰

Pasal 30

- (2) Penggunaan Diskresi dikategorikan melampaui Wewenang apabila:
- a. bertindak melampaui batas waktu berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. bertindak melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - c. tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28.
- (3) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

²⁷ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

²⁸ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1) dan (2).

²⁹ *Ibid.*, Pasal 23.

³⁰ *Ibid.*, Pasal 30 dan Pasal 32.

Pasal 31

- (4) Penggunaan Diskresi dikategorikan mencampurkan Wewenang apabila
 - a. menggunakan Diskresi tidak sesuai dengan tujuan Wewenang yang diberikan;
 - b. tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28; dan/atau
 - c. bertentangan dengan AUPB.
- (5) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibatalkan.

Pasal 32

- (1) Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.
- (2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo merupakan pejabat pemerintahan yang berwenang dalam melakukan langkah Diskresi demi kelanjutan Pabrik Semen di Rembang. Hal ini diakui adanya penggunaan Diskresi dalam terbitnya Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/4 tahun 2017 yang berakibat hukum terbitnya Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/5 tahun 2017 dan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 tahun 2017 (Objek Gugatan) adalah iktikad dari Gubernur Jawa Tengah dalam melaksanakan kewajiban dalam Putusan MA Nomor 99 PK/TUN/2016. Namun, Diskresi dalam Konsideran Menimbang huruf d, e dan f Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/4 tahun 2017:³¹

- a. bahwa pertimbangan Majelis Hakim PK menyatakan batal Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tanggal 7 juni 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen oleh PT Semen Gresik (Persero) Tbk. Di Kabupaten Rembang. Provinsi Jawa adalah karena dokumen AMDAL sebagai salah satu persyaratan penerbitan Keputusan Gubernur tersebut cacat

³¹ Ganjar Pranowo, 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.

prosedur disebabkan masih terdapat beberapa hal yang tidak diakomodir dalam dokumen tersebut khususnya terkait dengan pembatasan dan tata cara penambangan batu gamping pada kawasan Cekungan Air Tanah serta solusi konkret terhadap beberapa masalah kebutuhan warga;

- b. bahwa berdasarkan pertimbangan hukum Majelis Hakim tersebut dan memperhatikan Amar Putusan PK tersebut yang hanya membatalkan Izin Lingkungan penambangan Pabrik Semen Indonesia di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah, maka Izin Lingkungan penambangan dan pembangunan pabrik Semen Indonesia di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dapat dilaksanakan apabila persyaratan yang belum dipenuhi sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim dimaksud telah dipenuhi oleh PT Semen Indonesia. sebagai instansi yang mengajukan permohonan izin lingkungan melalui mekanisme dan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Gubernur Jawa Tengah tidak hanya memperhatikan aspek kepastian hukum dengan melakukan pencabutan terhadap Keputusan Gubernur tentang Izin Lingkungan yang diberikan kepada PT Semen Indonesia sesuai dengan Amar Putusan PK, namun wajib mempertimbangkan aspek kemanfaatan berupa investasi yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat Jawa Tengah dengan memberikan kesempatan kepada PT Semen Indonesia untuk memperbaiki dan melengkapi persyaratan penerbitan Izin Lingkungan sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan PK.

Hal tersebut diatas tidak sesuai dengan tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU Administrasi Pemerintahan dengan penjabaran; Tidak dapat untuk “melancarkan penyelenggaraan pemerintahan” karena berdasarkan arti dari Diskresi dimana penyelenggaraan pemerintah dimaknai sebagai penyelenggaraan pemerintah dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, sedangkan dalam hal ini telah ada Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 yang sifatnya tidak memberikan pilihan. Tidak dapat untuk “mengisi kekosongan hukum” karena telah ada Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 yang telah berkekuatan tetap dan tidak perlu penafsiran kembali.

Tidak dapat untuk “Memberikan kepastian hukum” karena justru

dengan tidak melaksanakan dan/atau bertentangan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 maka kepastian hukum tidak akan tercapai.

Tidak dapat untuk “mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum” karena berdasarkan penjelasannya yang dimaksud dengan “stagnasi pemerintahan” adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik. Sedangkan dalam penggunaan Diskresi ini bukan karena adanya bencana alam atau gejolak politik.

Penggunaan Diskresi yang dilakukan oleh Gubernur Jawa Tengah dapat dikategorikan melampaui kewenangan dan sewenang-wenang dalam pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena melebihi Amar Putusan MA atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan kepadanya. Maka berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, akibat hukum dari penggunaan Diskresi yang melampaui wewenang menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan.

4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*), kedudukan yang sama didepan hukum bagi rakyat biasa maupun pejabat, dan terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.³² menurut Julius Stahl seperti yang dikutip Jimly Asshiddiqie, *rechtstaat* memiliki empat elemen penting, yaitu :³³

- 1) Perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang;

³² Adi Sulistiyono, *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*, (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2008), hal. 42-43.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 304.

4) Peradilan Tata Usaha Negara.

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen atau wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang- kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang³⁴ dalam mengawasi tindakan pejabat pemerintahan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dapat merugikan masyarakat maka dibentuk Peradilan Tata Usaha Negara guna menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat. Untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Gugatan masyarakat Rembang terhadap Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen PT Semen Indonesia di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah merupakan kasus lingkup PTUN yang diakhiri dengan putusan yang intinya mengabulkan seluruh gugatan masyarakat dan menyatakan membatalkan dan meminta Gubernur untuk mencabut Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen PT Semen Indonesia.

³⁴ *Ibid.*, hal.70.

Putusan tersebut merujuk pada Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) menyatakan yaitu:³⁵

(8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara;

(9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :

- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
- b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3;

Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat tersebut dikaitkan dengan isi tuntutan penggugat. Hal itu termasuk juga hasil putusan yang ditetapkan oleh pengadilan Tata Usaha Negara terkait, kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat negara yang mengeluarkan keputusan TUN cukup melaksanakan atas apa yang telah diperintahkan oleh Undang-Undang maupun putusan pengadilan Tata Usaha Negara.

Putusan MA 99 PK/TUN/2016 secara jelas memberikan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat negara yang mengeluarkan keputusan TUN sesuai pasal 97 ayat (8) huruf a yaitu “Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan”. Sehingga yang harus dilakukan Gubernur Jawa Tengah sebagai Pejabat negara adalah hanya mencabut Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012.

Gubernur Jawa Tengah menerbitkan Keputusan Nomor 660.1/4 tentang pencabutan izin lingkungan PT Semen Indonesia Nomor 660.1/30 Tahun 2016 yang sebelumnya telah mencabut SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012 yang merupakan objek

³⁵ Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344), Pasal 97 ayat (8) dan (9).

sengketa dalam Putusan PK MA Nomor 99 PK/TUN/2016. Hal yang kembali menjadi masalah karena dalam keputusan pencabutannya, Gubernur bertindak sewenang-wenang.

Putusan MA memerintahkan “Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan”. Sehingga yang harus dilakukan Gubernur Jawa Tengah sebagai Pejabat negara adalah hanya mencabut Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012. Akan tetapi, Gubernur mengatur selain yang diwajibkan Amar Putusan PK MA Nomor 99 PK/TUN/2016 yaitu selain mencabut juga memerintahkan PT Semen Indonesia menyempurnakan dokumen Adendum Andal dan RKL-RPL serta memerintahkan Komisi Penilai AMDAL Provinsi Jawa Tengah untuk menilai dokumen Adendum Andal dan RKL-RPL PT Semen Indonesia. Akibat dari tindakan sewenang-wenang tersebut terbit Izin Lingkungan baru yang jelas tidak sejalan dengan amanat Putusan MA.

Hal ini berbalutkan pelaksanaan putusan MA Nomor 99 PK/TUN/2016 namun bertentangan dengan apa yang diwajibkan oleh Putusan lembaga peradilan tertinggi tersebut. Tindakan sewenang-wenang sangat tidak dibenarkan dalam prinsip negara hukum karena dalam skema negara hukum (*rechtsstaat*) jaminan perlindungan hukum dan kesamaan kedudukan di muka hukum, penegakan rule of law serta prinsip kepastian hukum sangatlah dijunjung tinggi dan menentukan tingkat keberhasilan suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum (*rechtsstaat*).

B. Upaya Hukum Penolakan Keputusan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 Tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia

Salah satu konsekuensi dari negara hukum adalah bahwa, baik pemerintah maupun masyarakat sama-sama mengharapkan agar roda pemerintahan dijalankan menurut hukum. Tidak saja formil hukum,

melainkan juga materiil hukum, karena hukum itu pertama-tama adalah rasa keadilan. Berkaitan dengan hal tersebut, ada 2 jenis cara yang dapat digunakan dalam proses penegakan hukum didalam masyarakat, yaitu Litigasi artinya pengadilan dan nonlitigasi adalah di luar pengadilan. Keberadaan lembaga peradilan mutlak diperlukan demi pelaksanaan aturan yang sudah dibuat, karena tidak akan berarti kalau aturan telah dibuat namun tidak ditaati, sehingga perlu pemaksaan melalui lembaga peradilan supaya dapat diawasi jika terjadi pelanggaran. Lembaga pengadilan tugasnya adalah menyelesaikan sengketa dengan menjatuhkan putusan (*constitutive*) misalnya menjatuhkan putusan atas sengketa waris, perbuatan melawan hukum dan sebagian kecil tugasnya adalah penangkalan sengketa dengan menjatuhkan penetapan pengadilan (*deklaratoir*) misalnya penetapan wali, penetapan anak angkat dan lain-lain. Nonlitigasi sebagai kebalikan dari litigasi (*argumentum analogium*) adalah untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan melalui perdamaian dan penangkalan sengketa dengan perancanganperancangan kontrak yang baik. Penyelesaian sengketa secara nonlitigasi meliputi bidang yang sangat luas bahkan mencakup seluruh aspek kehidupan yang dapat diselesaikan secara hukum.

Upaya gugatan masyarakat bersama WALHI melalui Pengadilan Tata Usaha Negara membuahkan hasil yaitu dengan lahirnya Putusan MA yang memerintahkan “Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan”. Sehingga yang harus dilakukan Gubernur Jawa tengah sebagai Pejabat negara adalah hanya mencabut Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/17 tahun 2012. Akan tetapi, Gubenur mengatur selain yang diwajibkan Amar Putusan PK MA Nomor 99 PK/TUN/2016 tersebut. Berikut beberapa upaya lain yang dapat dilakukan masyarakat di pegunungan Kendeng dalam memperjuangkan haknya yang tercederai serta memperoleh rasa keadilan yang hidup didalam masyarakat dengan tetap menolak izin lingkungan baru yang diperoleh PT Semen Indonesia baik melalui pengadilan maupun diluar pengadilan.

1. Pengadilan

a. Pengadilan Negeri (*Class Action*)

Di Indonesia terminologi *class action* diubah menjadi Gugatan Perwakilan Kelompok. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok yang merumuskan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) sebagai suatu prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.³⁶ Hal ini sejalan dengan pilihan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup dengan menggunakan Hak Gugat Masyarakat yang termuat dalam Pasal 91 UUPPLH, yang menyatakan:³⁷

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.
- (3) Ketentuan mengenai hak gugat masyarakat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kasus keputusan Izin Lingkungan terhadap PT Semen Indonesia telah membuat banyak masyarakat di pegunungan Kendeng merasa dirugikan, karena kegiatan pembangunan dan pertambangan yang dilakukan oleh PT Semen Indonesia. Maka masyarakat di pegunungan Kendeng berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat karena mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang timbul

³⁶ Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan perwakilan Kelompok, Pasal 1 huruf a.

³⁷ Indonesia Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059), Pasal 91.

akibat dari kegiatan tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dengan dasar kesamaan fakta atau peristiwa yang terjadi pada masyarakat setempat, kesamaan dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Gugatan *Class Action* termasuk ranah hukum perdata. Perwakilan kelompok dapat mendaftarkan gugatannya di Pengadilan Negeri sesuai dengan wilayah hukumnya. Secara umum ada tiga manfaat yang dapat diperoleh apabila menggunakan prosedur *class action* yaitu;³⁸

- (1) Proses berperkara menjadi ekonomis (*Judicial Economy*), karena gugatan dilakukan secara bersama-sama bukan individual.
- (2) Akses terhadap keadilan (*Access to Justice*), karena menggabungkan diri secara bersama-sama akan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat individual yang umumnya dalam posisi yang lemah.
- (3) Mendorong bersikap hati-hati (*Behaviour Modification*) dan merubah sikap pelaku pelanggaran. Pihak yang bersalah akan bertanggung jawab untuk ganti kerugian kepada seluruh korban, sehingga setiap pihak yang bertanggung jawab akan bertindak hati-hati nantinya, dan *class action* akan menumbuhkan sikap jera kepada mereka yang berpotensi merugikan karena akan mengganti seluruh kerugian.

b. Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) memberikan suatu upaya dalam penyelesaian sengketa di masyarakat karena lahirnya Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Pemerintahan, hal ini dapat ditempuh masyarakat dengan melakukan gugatan. Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan

³⁸ Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007), hal. 5.

diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan. Menurut Pasal 53 ayat (1), berbunyi:³⁹

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Ada banyak hal yang menjadi dasar atau alasan dalam mengajukan gugatan ke PTUN, beberapa yang menjadi alasan Keputusan Tata Usaha Negara (KPTUN) yang dapat digugat itu bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Artinya Keputusan yang dikeluarkan tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan kerugian didalam masyarakat. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut, kemudian yang terakhir Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Melihat amanat UUPPLH yang mewajibkan setiap masyarakat untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan terkait hal-hal yang bersinggungan dengan Lingkungan Hidup khususnya Izin Lingkungan. Maka jika terdapat keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara terkait Izin Lingkungan tidak mempertimbangkan kepentingan bersama, atau tidak adanya sosialisasi yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, maka hal tersebut tidak hanya bertentangan dengan UUPPLH, sesuai dengan UUPTUN keputusan Izin Lingkungan tersebut dapat digugat oleh Masyarakat maupun Organisasi Lingkungan Hidup ke

³⁹ UUPPLH, *Op., Cit.*, Pasal 53.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang di daerah hukumnya.

Perlu diketahui bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada warga masyarakat, karena biasanya dalam sengketa yang terjadi, warga masyarakat selalu dianggap dalam posisi yang lemah. Tuntutan hukum dari Keputusan yang digugat ke PTUN menurut pasal Pasal 53 UUPTUN menyatakan bahwa:

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Berbeda dengan gugatan di muka Pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara ini terbatas pada. satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketakepegawaian sajalah dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

2. Ombudsman Republik Indonesia

Negara Indonesia yang menganut prinsip negara hukum, maka konsekuensinya penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku agar terciptanya sistem

pemerintahan yang sesuai dengan prinsip negara hukum itu sendiri. Tapi faktanya, seringkali masyarakat kecewa terhadap Penyelenggaraan pemerintahan termasuk lembaga peradilan. Kekecewaan yang timbul akibat tindakan yang tidak patut, pelayanan yang buruk dan menyimpang (maladministrasi) dari aparat pemerintahan. Lebih dari itu, pelayanan oleh lembaga-lembaga pemerintahan dilakukan dengan cara-cara yang tidak jujur, tidak transparan dan rawan Kolusi, Korupsi, Nepotisme. Tentu saja, hak dan kepentingan masyarakat menjadi terabaikan dan dengan mudah terlanggar. Untuk mengurangi buruknya pelayanan pemerintahan serta perlindungan hak dan kepentingan masyarakat, dibentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000. Ombudsman merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara. Penjelasan mengenai Ombudsman termuat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman);⁴⁰

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Kasus penolakan warga di Pegunungan Kendeng terhadap Keputusan Izin Lingkungan untuk PT Semen Indonesia, secara jelas terlihat masyarakat kecewa terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan

⁴⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899), Pasal 1 angka 1.

yang ada. Mulai dari pengambilan keputusan yang tidak memperhatikan kepentingan warga masyarakat setempat hingga pembangkangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Perilaku pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik tersebut dianggap Maladministrasi. Sesuai dengan amanat UU Ombudsman, warga negara Indonesia atau penduduk di pegunungan Kendeng sebagai Pelapor dapat memberikan laporan kepada Ombudsman di wilayah provinsi atau kabupaten/kota setempat mengenai Maladministrasi tersebut. Laporan akan ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Karena Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Sehingga ombudsman merupakan salah satu lembaga yang dipercaya dalam mengawasi penyelenggara pelayanan publik.

Dalam hal ini laporan yang diterima oleh Ombudsman dari warga masyarakat, Ombudsman akan menindaklanjutinya dengan melakukan beberapa hal yaitu memeriksa laporan, melakukan investigasi terhadap laporan yang telah diperiksa, melakukan koordinasi, melakukan upaya pencegahan serta tugas lainnya. Akan ada pemanggilan terhadap Pelapor dan Terlapor dan pihak-pihak terkait, kemudian dilakukan upaya perdamaian atau permintaan para pihak. Hasil akhir dari lembaga Ombudsman mengawasi penyelenggaraan publik terhadap laporan yang diterima adalah dengan menerbitkan Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

3. Upaya Hukum Lain

a. Mediasi Komisi Hak Asasi Manusia

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*), kedudukan yang sama didepan hukum bagi rakyat biasa maupun pejabat, dan terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.⁴¹ Keputusan menerbitkan izin lingkungan baru untuk PT Semen Indonesia secara nyata telah melanggar hak asasi manusia dan berpotensi menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya). Karena sebagian besar masyarakat yang berprofesi sebagai petani merasa dirugikan dengan adanya pabrik semen di daerah mereka. lahan mereka untuk bertani berkurang, sumber air bersih terancam hilang. Tidak hanya dirugikan secara ekonomi, namun juga secara sosial dan budaya, karena bertani merupakan warisan budaya yang telah lama ada secara turun temurun, hal itu didukung dengan kondisi geografis di daerah tersebut.

Setiap orang berhak untuk memperoleh Keadilan tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar. Seperti yang termuat dalam Pasal 44 Undang-Undang

⁴¹ Adi Sulistiyono, *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*, (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2008), hal. 42-43.

Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:⁴²

Setiap orang berhak sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usaha kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 90 ayat (1) menyatakan Setiap orang dan atau sekelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM. Pengaduan yang dilakukan oleh masyarakat akan ditindaklanjuti dalam rangka melaksanakan fungsi di bidang mediasi maka Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan hal sebagai berikut.⁴³

- a) Perdamaian kedua belah pihak
- b) Penyelesaian perkara melalui konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli
- c) Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan.
- d) Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran HAM kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti
- e) Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran HAM kepada DPR Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Dalam hal tertentu dan bila dipandang perlu, guna melindungi kepentingan dan hak asasi yang bersangkutan atau terwujudnya penyelesaian terhadap masalah yang ada, Komnas HAM dapat menetapkan untuk merahasiakan identitas pengadu, dan pemberi keterangan atau bukti lainnya serta pihak yang terkait dengan materi aduan atau pemantauan.

b. Pengaduan ke Presiden

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam

⁴² Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886), Pasal 44.

⁴³ Aim Abdulkarim, *Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Warga Negara yang Demokratis*, (Jakarta: Grafindo Media Pratama, 2005), hal. 95.

kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejalan dengan itu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik memberikan definisi Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁴⁴ Masyarakat berhak atas pelayanan yang baik yang diberikan oleh penyelenggara public khususnya pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat di pegunungan Kendeng baik seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik dari Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan pengaduan terkait Pelanggaran yang dilakukan oleh Penyelenggaraan Pelayanan Publik tersebut, Gubernur sebagai Penyelenggara Pemerintahan dianggap telah mengeluarkan kebijakan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, akibatnya banyak masyarakat yang haknya dirugikan, maka pengaduan tersebut dapat dilakukan dengan tujuan agar terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Saat ini Presiden telah membuat kanal khusus untuk pengaduan bagi public di website www.laporpresiden.org. kanal tersebut sudah terintegrasi dan bersifat komplementer dalam melayani pengaduan masyarakat. Dengan begitu, masyarakat dapat berkomunikasi langsung dan menyampaikan aspirasinya ke

⁴⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038), Pasal 1 Angka (1).

Presiden. Masukan dan laporan dari masyarakat akan dirangkum dan diterima olehnya setiap bulan. Nantinya, seluruh laporan tersebut akan dijadikan rujukan untuk menentukan solusi serta kebijakan.⁴⁵

III. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka Penulis berkesimpulan sebagai berikut:

Lahirnya Putusan Mahkamah Agung yang memutus upaya hukum Peninjauan Kembali atas gugatan warga Rembang lewat Putusan MA Nomor 99 PK/TUN/2016 seharusnya menjadi titik terang perjuangan warga Rembang selama bertahun-tahun dalam upaya pelestarian lingkungan. Dalam masa keahusannya melaksanakan isi putusan tersebut, Gubernur justru menerbitkan Keputusan Gubernur Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia yang tidak sejalan dengan perintah putusan MA tersebut.

Hal itu jelas telah menciderai konsep Negara Hukum yang dianut oleh Negara Indonesia. Karena idealnya Negara Hukum adalah, yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Izin Lingkungan tersebut tidak sah secara hukum karena bertentangan dengan banyak peraturan perundang-undangan yang ada sehingga izin tersebut mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/ atau pemalsuan data, dokumen, dan/ atau informasi, namun sampai saat ini operasional pabrik PT Semen Indonesia telah berjalan dengan dasar legalitas Izin Lingkungan baru tersebut.

Pada kasus ini, pemerintah sangat tidak bijak dalam mengambil keputusan. Kesejahteraan rakyat dihadapkan pada problematika pemikiran

⁴⁵ Harry Siswono, "Ingin Mengadu Ke Presiden? Laporan Kesini", <https://www.viva.co.id/berita/nasional/649840-ingin-mengadu-ke-presiden-lapor-ke-sini>, 29 Juni 2018.

pemerintah yang cenderung ekonomistik dalam membuat kebijakan. Efek yang ditimbulkan dari pemikiran ekonomistik tersebut adalah kebijakan publik yang dihasilkan oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*) tanpa sadar cenderung berpihak kepada kepentingan pemodal dan mengorbankan kesejahteraan rakyat.

B. Saran

Gubernur merupakan kepala daerah yang mengeluarkan keputusan Izin Lingkungan terhadap pembangunan pabrik semen dan penambangan seharusnya mengingat kembali Sumpah/janji Gubernur sebagai kepala daerah. Dalam memegang kekuasaan, sejak awal Gubernur telah bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajibannya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa.

Terkait dengan Izin Lingkungan pembangunan pabrik semen dan penambangan PT Semen Indonesia di Pegunungan Kendeng yang telah memicu konflik berkepanjangan, karena masyarakat begitu menolak dengan pembangunan dan penambangan yang dilakukan oleh PT Semen Indonesia di daerah mereka. Penulis merekomendasikan agar Gubernur tidak berambisi dan mengkaji lebih dalam dari berbagai aspek, tidak hanya ekonomi melainkan sosial dan budaya yang ada di dalam masyarakat setempat. Tidak membiarkan aktivitas pembangunan dan penambangan jika mengorbankan kepentingan sosial dan budaya yang ada. Sebagai penyelenggara pemerintahan Gubernur seharusnya taat pada hukum dengan tidak melanjutkan kegiatan pembangunan dan penambangan karena tidak sejalan dengan amanat Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yang mana putusan pengadilan tersebut memuat berbagai pertimbangan yang didasarkan pada aturan perundang-undangan yang berlaku, dan telah mencerminkan keadilan dan kepastian hukum serta

mengakomodir prinsip-prinsip HAM masyarakat sebagai penggugat dan prinsip-prinsip negara hukum yang dianut negara Indonesia.

IV. Daftar Pustaka

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Soewardi, Herman. *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*. Bandung: Ikopin, 1989.

Hayati, Tri. *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No.4 Tahun 2009*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015.

Purwadarmita. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1996.

Sulistiyono, Adi. *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*. Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2008.

Basah, Sjachran. *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1995.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006.

Yuntho, Emerson. *Class Action Sebuah Pengantar*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

Abdulkarim, Aim. *Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Warga Negara yang Demokratis*. Jakarta: Grafindo Media Pratama.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2009 Tentang Izin Lingkungan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285)*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).*

Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833).*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).*

Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan perwakilan Kelompok.*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899).*

C. Putusan Pengadilan

Indonesia. *Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 99 PK/Tun 2016, 2 September 2016.*

D. Jurnal

Ruslina, Elli. "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum ekonomi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 1 (Tahun 2012): 50-51

Sufyan, Ahmad. “Gerakan Sosial Masyarakat Pegunungan Kendeng Utara Melawan Pembangunan Pabrik Semen Di Kabupaten Rembang”. *Jurnal Unair*. Volume 4 No. 2. (Tahun 2015): 2.

Redi, Ahmad. “Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945”. *Jurnal Konstitusi*. Volume 13 No.3 (Tahun 2016): 631.

E. Majalah

Asshiddiqie, Jimly. “Gagasan Negara Hukum Indonesia”. *Majalah Hukum Indonesia*.

F. Website

Walhi, “Menuntut Janji yang Diingkari; Presiden Harus Memastikan Gubernur Jawa Tengah Patuhi Putusan MA”, <https://walhi.or.id/menuntut-janji-yang-diingkari-presiden-harus-memastikan-gubernur-jawa-tengah-patuhi-putusan-ma/>, Diakses tanggal 16 Januari 2017.

Budimanta, Arif. “Izin Semen Rembang, Ini Pendapat KEIN Soal Gubernur Jateng”. <http://industri.bisnis.com/read/20161213/257/611503/izin-semen-rembang-ini-pendapat-kein-soal-gubernur-jateng>, Diakses tanggal 6 Maret 2018.

Siswono, Harry. “Ingin Mengadu Ke Presiden? Laporkan Kesini”. <https://www.viva.co.id/berita/nasional/649840-ingin-mengadu-kepresiden-lapor-ke-sini>. Diakses tanggal 29 Juni 2018.