

Analisa Putusan Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A (PTUN Bandung, 2022)

A. Pendahuluan

Pada tanggal 22 Mei 2022, Walhi mengajukan gugatan ke PTUN Bandung melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Barat. Adapun yang menjadi objek gugatan dari kasus ini adalah Objek Gugatan Tata Usaha Negara dalam perkara ini adalah Surat Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat Nomor 660/32/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Pembangunan PLTU Tanjung Jati A Kapasitas 2 x 660 MW dan Fasilitas Penunjangnya di Desa Pengarengan, Kecamatan Pangenan, Kabupaten Cirebon oleh PT. Tanjung Jati Power Company tertanggal 28 Oktober 2016. Tulisan ini merupakan analisis atas putusan PTUN Bandung terhadap gugatan tersebut, selanjutnya disebut *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A (PTUN Bandung, 2022)*.¹

Analisis pada tulisan ini akan difokuskan pada persoalan lingkungan hidup, dan bukan pada persoalan potensi kerugian negara. Dalam hal ini, penggugat mendalilkan bahwa objek gugatan diterbitkan dengan melanggar Asas Tanggung Jawab Negara dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).² Dari dasar pelanggaran asas ini, muncullah perdebatan di antara penggugat dan tergugat terkait dua persoalan. Persoalan pertama terkait dengan potensi emisi GRK dari PLTU Tanjung Jati A dan proses penilaian Amdal terkait persoalan lingkungan, khususnya potensi emisi GRK. Secara khusus, penggugat mendalilkan bahwa izin tergugat telah menerbitkan izin lingkungan dengan berdasarkan pada dokumen Amdal yang tidak mengkaji potensi emisi CO₂ yang dihasilkan oleh PLTU Tanjung Jati A. Persoalan kedua yang diperdebatkan adalah keterkaitan penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A dengan AUPB dan prinsip hukum lingkungan. PTUN Bandung mengabulkan gugatan penggugat untuk membatalkan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A Kapasitas 2 x 660 MW, tetapi menolak permohonan penggugat terkait penundaan pelaksanaan izin lingkungan.³

Pada Bagian B, tulisan ini akan dimulai dengan pemaparan mengenai berbagai ketentuan Amdal dan izin lingkungan. Selanjutnya, dalil para pihak terkait posisi perubahan iklim dalam Amdal akan diketengahkan. Selanjutnya, tulisan akan memberikan komentar mengenai pandangan pengadilan yang melihat posisi penting perubahan iklim dalam kajian Amdal.

¹ PTUN Bandung, Putusan Nomor 52/G/LH/2022/PTUN.Bdg, *Walhi melawan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Barat, 2022* [selanjutnya disebut *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A, (PTUN Bandung, 2022)*].

² *Id.*, hlm. 20.

³ *Id.*, hlm. 203.

Secara spesifik, Bagian B akan melihat apakah Amdal harus memperhatikan dan mengkaji potensi emisi gas rumah kaca (GRK), dalam hal ini CO₂. Apakah Amdal yang tidak memuat kajian mengenai emisi CO₂ dan dampak perubahan iklim dari kegiatan dapat dikatakan sebagai Amdal yang tidak memiliki kajian lingkungan yang lengkap, sehingga izin lingkungan yang didasarkan padanya dapat dibatalkan? Pertanyaan-pertanyaan ini menarik untuk diketengahkan mengingat tidak ada satu pun aturan mengenai Amdal di Indonesia yang secara eksplisit dan spesifik menyebutkan kewajiban pengkajian terhadap emisi GRK. Untuk itu, Bagian B akan melihat pula bagaimana gugatan terkait kegagalan Amdal dalam mengkaji perubahan iklim di Afrika Selatan.

Bagian C akan fokus pada pembahasan mengenai asas hukum lingkungan, yaitu asas kehati-hatian dan pembangunan berkelanjutan, dalam kaitannya dengan AUPB, yaitu asas kecermatan dan asas kemanfaatan. Setelah memaparkan pandangan para pihak dan pengadilan, Bagian ini akan menjelaskan pentingnya posisi pengadilan dalam membuka ruang bagi penafsiran asas hukum lingkungan sebagai perluasan dari AUPB. Bagian D akan menutup tulisan ini.

B. Perubahan Iklim di dalam Amdal: Perlukah?

Bagian ini akan membahas apakah Amdal sangat perlu untuk memuat kajian potensi dampak signifikan terhadap perubahan iklim dari sebuah proyek, sehingga apabila Amdal tidak memiliki kajian tersebut maka izin lingkungan yang dihasilkannya dapat dibatalkan. Sebelum membahas pertanyaan ini, bagian ini akan memperlihatkan sekilas pengaturan mengenai Amdal dan perubahan iklim di Indonesia, tepatnya sebelum UU Ciptaker berlaku. Selanjutnya akan dipaparkan pandangan para pihak dan PTUN Bandung terkait tidak adanya kajian perubahan iklim di dalam Amdal sebagai dasar penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati

1. Sekilas Ketentuan Mengenai Amdal di Indonesia (Sebelum Perubahan oleh UU Ciptaker)

UUPPLH memperkenalkan apa yang disebut sebagai izin lingkungan. Izin ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan berbagai izin terkait pengelolaan lingkungan, seperti izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3.⁴ Izin lingkungan ini memiliki peran yang sangat penting, karena pada satu sisi izin lingkungan menjadi syarat dari

⁴ UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, LN tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059 [selanjutnya UUPPLH], Pasal 123.

diterbitkannya izin usaha/kegiatan,⁵ dan pada sisi lain apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha/kegiatan dibatalkan.⁶ Usaha/kegiatan yang diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan, sebagai syarat memperoleh izin usaha/kegiatan, adalah usaha/kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL/UPL.⁷ Dalam hal ini, izin lingkungan akan diterbitkan dengan berdasarkan pada berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup, yang merupakan semacam persetujuan terhadap Amdal, atau rekomendasi UKL-UPL, yang merupakan semacam persetujuan terhadap UKL-UPL. Karena itulah, izin lingkungan harus mencantumkan persyaratan yang tercantum di dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.⁸ Beberapa ketentuan terkait Amdal dan izin lingkungan ini diubah atau dihapus oleh UU Ciptaker.⁹

Untuk mengetahui apa saja yang harus dikaji di dalam Amdal, Pasal 25 UUPPLH menyatakan bahwa Amdal harus berisi: a. kajian terkait dampak dari rencana usaha/kegiatan; b. evaluasi kegiatan di sekitar lokasi usaha/kegiatan yang direncanakan; c. saran atau komentar masyarakat terhadap usaha/kegiatan; d. prakiraan besaran dampak dan sifat penting dampak jika rencana usaha/kegiatan dijalankan; e. evaluasi secara menyeluruh (holistic) terkait dampak yang terjadi, guna menentukan apakah rencana usaha/kegiatan memenuhi kelayakan lingkungan hidup atau tidak; dan f. rencana pengelolaan lingkungan hidup dan pemantauannya (RKL-RPL).¹⁰

Ketentuan UUPPLH terkait Amdal dan izin lingkungan kemudian diturunkan ke dalam PP Izin Lingkungan tahun 2012. Terkait apa yang harus dimuat di dalam Amdal, dapat dilihat dari ketentuan mengenai rekomendasi dari tim penilai Amdal, yang nantinya akan dijadikan dasar penerbitan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan. Menurut PP ini, penilaian terhadap Amdal akan dituangkan di dalam rekomendasi tim penilai Amdal mengenai kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan. Menurut PP ini, rekomendasi tim penilai Amdal harus mempertimbangan: a. perkiraan secara cermat besaran dan sifat penting dampak dari berbagai aspek, meliputi aspek “biogeofisik kimia, sosial, ekonomi, budaya, tata ruang, dan kesehatan masyarakat pada tahap prakonstruksi, konstruksi, operasi, dan pascaoperasi” dari usaha/kegiatan yang direncanakan; b. “evaluasi secara holistik terhadap seluruh Dampak Penting hipotetik sebagai sebuah kesatuan yang saling terkait dan saling memengaruhi,

⁵ UUPPLH, Pasal 40 ayat 1.

⁶ UUPPLH, Pasal 40 ayat 2.

⁷ UUPPLH, Pasal 36 ayat 1.

⁸ UUPPLH, Pasal 36 ayat 2 dan 3.

⁹ UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, LN tahun 2020 No.245, TLN No.6573, sebagaimana diubah oleh Perpu Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja, LN.2022/No.238, TLN No.6841 [selanjutnya UU Ciptaker].

¹⁰ UUPPLH, Pasal 25.

sehingga diketahui perimbangan Dampak Penting yang bersifat positif dengan yang bersifat negatif;” dan c. kemampuan pihak pengusul usaha/kegiatan untuk bertanggungjawab menanggulangi dampak negatif dari usaha/kegiatan yang akan dilakukannya.¹¹ Dari uraian ini terlihat bahwa apa yang menjadi pertimbangan rekomendasi tim penilai adalah apa yang dimuat di dalam kajian Amdal. Selanjutnya, rekomendasi dari tim penilai ini yang akan menjadi bahan bagi menteri, gubernur, atau bupati/walikota untuk menerbitkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan.¹²

Selanjutnya, ketentuan dalam PP Izin Lingkungan tahun 2012 diterjemahkan lagi ke dalam beberapa peraturan, salah satu yang paling relevan dengan Amdal adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Tata Laksana Penilaian Dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan. PerMen LH ini menegaskan bahwa keputusan kelayakan lingkungan hidup yang dikeluarkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota harus memperhatikan:

- a. rencana tata ruang;
- b. kebijakan di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam;
- c. kepentingan pertahanan dan keamanan;
- d. perkiraan mengenai dampak penting yang mungkin muncul pada tahapan prakonstruksi, konstruksi, dan operasi, ditinjau dari aspek biogeofisik kimia, ekonomi, sosial, budaya, tata ruang, dan kesehatan masyarakat;
- e. hasil evaluasi secara holistik (menyeluruh) dan integratif terhadap seluruh dampak penting, untuk mengetahui perimbangan dampak positif dan negatif dari usaha/kegiatan yang diusulkan;
- f. kemampuan pemrakarsa usaha/kegiatan untuk bertanggungjawab atas penanggulangan dampak negatif dari usaha/kegiatannya;
- g. kepastian bahwa rencana usaha/kegiatan tidak akan mengganggu nilai/pandangan sosial
- h. kepastian bahwa rencana usaha/kegiatan tidak akan berdampak buruk bagi entitas ekologis, baik itu yang merupakan entitas/species kunci, entitas dengan nilai penting secara ekologis, entitas yang bernilai penting secara ekonomi, atau yang bernilai penting secara ilmiah;
- i. usaha/kegiatan yang direncanakan akan dilakukan di suatu tempat tidak akan mengganggu usaha/kegiatan yang sebelumnya telah ada di tempat tersebut.

¹¹ PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, LN Tahun 2012 No. 48, TLN No. 5285 [selanjutnya PP Izin Lingkungan tahun 2012], Pasal 29 ayat (4).

¹² PP Izin Lingkungan tahun 2012, Pasal 32 dan 33.

- j. Usaha/kegiatan tidak akan melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dari lokasi usaha/kegiatan yang direncanakan.¹³

2. Dalil Para Pihak dan Pandangan Pengadilan

Terkait isu perubahan iklim, penggugat pertama-tama menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang mengalami berbagai dampak perubahan iklim, seperti kenaikan suhu, kenaikan curah hujan, kenaikan air laut, serta meningkatnya kerentanan terhadap produksi pangan, ketersediaan air bersih, serta penyakit.¹⁴ Kemudian, penggugat juga menunjukkan bahwa Indonesia telah meratifikasi berbagai instrumen hukum internasional terkait perubahan iklim, serta telah memiliki berbagai ketentuan hukum sendiri terkait perubahan iklim.¹⁵ Dengan demikian, penggugat berpendapat bahwa Indonesia memiliki hak dan kewajiban sebagai negara anggota dari UNFCCC 1992 dan Perjanjian Paris 2015, berupa kewajiban untuk “mengambil upaya-upaya pencegahan untuk mengantisipasi, mencegah atau menimalisir penyebab perubahan iklim dan memitigasi dampak buruk yang dihasilkannya.”¹⁶

Dalam konteks izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A 2 x 660 MW, penggugat menyatakan bahwa PLTU ini direncanakan akan menghasilkan tenaga listrik sebesar dua kali 660 MW. Untuk menghasilkan listrik sebesar ini, diperkirakan dibutuhkan batubara sebanyak kurang lebih 18.000 ton setiap harinya atau 6.570.000 ton batubara setiap tahunnya. Pembakaran batu bara sebesar ini diperkirakan dapat melepaskan emisi CO₂ sebesar 18,85 juta ton CO₂e atau 17,1 juta metrik ton (MTon CO₂E) per tahun. Berdasarkan rencana operasinya selama tiga puluh tahun, PLTU Tanjung Jati A diperkirakan akan membakar sebanyak 197,1 juta ton batu bara, dengan perkiraan total emisi CO₂ yang dihasilkan sebanyak 565,5 juta ton CO₂e atau setara 513 juta Mton CO₂e.¹⁷ Atas perhitungan ini, penggugat menganggap bahwa emisi PLTU Tanjung Jati A akan berkontribusi secara signifikan terhadap perubahan iklim.¹⁸

Penggugat juga mendalilkan bahwa dokumen Amdal dari proyek PLTU Tanjung Jati A ternyata tidak memuat dan menghitung lepasan CO₂ per tahun dan selama tiga puluh tahun operasinya.¹⁹ Penggugat berpendapat bahwa tidak adanya kajian di dalam Amdal mengenai potensi emisi CO₂ akan berakibat pada kegagalan pemerintah untuk mengawasi emisi CO₂ dari

¹³ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian Dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan, BN Tahun 2013, Nomor 1256 [selanjutnya PerMenLH Nomor 8 Tahun 2013], Pasal 15.

¹⁴ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 23-24.

¹⁵ *Id.*, hlm. 20-21.

¹⁶ *Id.*, hlm. 22.

¹⁷ *Id.*, hlm. 26-27.

¹⁸ *Id.*, hlm. 27.

¹⁹ *Id.*

PLTU Tanjung Jati A.²⁰ Dengan logika ini, maka dapat dikatakan bahwa izin lingkungan untuk PLTU Tanjung Jati A 2 x 660 MW yang dikeluarkan oleh tergugat telah didasarkan pada informasi atau Amdal yang tidak lengkap, karena tidak mengkaji potensi dampak perubahan iklim, dalam hal ini potensi emisi CO₂ yang sangat tinggi dari PLTU tersebut.

Terhadap dalil emisi CO₂ dari PLTU Tanjung Jati A sebanyak 565,5 juta ton CO₂e atau setara 513 juta MTon CO₂e tergugat menyampaikan bantahan yang tidak begitu jelas. Pada satu sisi, tergugat menampilkan data dari *Statistical Review of World Energy* yang menunjukkan Indonesia menempati posisi yang rendah, dengan kontribusi sekitar 2,2%, dalam konsumsi batu bara dunia, serta data dari Kementerian LHK yang menunjukkan data bahwa penyumbang emisi GRK terbesar di Indonesia adalah sektor kehutanan. Namun pada sisi lain, tergugat juga menampilkan data dari Kementerian ESDM yang menunjukkan industri produsen energi sebagai penyumbang CO₂ terbesar, dan data dari World Resource Institute (WRI) tahun 2020 yang menunjukkan sektor penggunaan energi sebagai penyumbang emisi GRK terbesar di dunia.²¹ Data-data itu justru menunjukkan ketidakjelasan bantahan tergugat, karena pada satu sisi seperti hendak menunjukkan tidak signifikannya penggunaan batu bara dan emisi GRK yang dihasilkan dari sektor energi, tetapi di sisi lain justru menunjukkan sebaliknya.

Terkait dalil penggugat tentang tidak adanya pembahasan mengenai emisi CO₂ dokumen Amdal PLTU Tanjung Jati A, tergugat tidak menunjukkan bantahan secara spesifik. Namun demikian, tergugat menyatakan bahwa kekhawatiran penggugat atas kontribusi emisi CO₂ yang signifikan dari PLTU Tanjung Jati A merupakan kekhawatiran ini yang berlebihan. Hal ini, menurut tergugat, karena di dalam Amdal telah dikaji beberapa pengelolaan lingkungan untuk tahap operasi, yang meliputi: a). pemasangan pengendali pencemaran udara, yaitu *Electrostatic Precipitator (ESP)*, *Flue Gas Desulphurization (FGD)*, dan *Low NOx Combustion*; b). pengaliran emisi gas dan partikulat melalui saluran gas buang dengan tinggi minimal 2 - 2,5 kali tinggi bangunan sesuai ketentuan yang berlaku; c). pemastian bekerjanya ESP dan FGD secara optimal; dan d). pemasangan sistem alarm gawat darurat apabila terjadi kondisi darurat pencemaran.²² Apakah langkah-langkah pengelolaan lingkungan pada tahap operasi ini relevan dan penting untuk mengurangi emisi CO₂ tidak secara tegas dijelaskan oleh tergugat.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*, hlm. 102-105.

²² *Id.*, hlm. 106-107.

3. *Judicial Activism?*

Dalam tulisannya, Yang menunjukkan bahwa dari 183 dari 197 negara yang ditelitinya, telah mengadopsi kewajiban Amdal di dalam hukum pengelolaan lingkungannya.²³ Berdasarkan penerapan Amdal di banyak negara, Yang dan Percival kemudian menganggap pengadopsian Amdal, beserta beberapa prinsip hukum lingkungan, sebagai bukti adanya hukum lingkungan global (*global environmental law*).²⁴ Secara lebih spesifik, kedua pengarang tersebut menjelaskan bagaimana Amdal menjelma menjadi salah satu instrumen hukum lingkungan yang diadopsi hampir secara universal oleh negara-negara di dunia.²⁵

Hal senada juga dituturkan oleh Hey, yang menyatakan bahwa kewajiban Amdal merupakan prinsip hukum lingkungan.²⁶ Hal ini dapat dilihat dari diadopsinya kewajiban Amdal di dalam Prinsip 17 Deklarasi Rio, yang menyatakan: “*Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.*”

Lebih jauh dari Hey, Yang bahkan menyatakan bahwa kewajiban dilakukannya Amdal telah merupakan prinsip umum hukum internasional (*General Principle of Law*) menurut Pasal 38 ayat 1 Statuta ICJ. Menurut Yang, kewajiban Amdal dapat diidentifikasi dalam kewajiban yang sifatnya cukup umum, telah diakui sebagai hukum, dan telah pula diterima oleh negara yang beradab, sehingga memenuhi persyaratan untuk disebut prinsip umum hukum internasional.²⁷

Dalam pandangan Yang, kewajiban Amdal telah menghasilkan dua hal positif. Pertama, kewajiban ini telah memaksa pemerintah untuk “*stop and think before making decisions and taking actions that harm the environment.*” Kedua, dengan adanya kewajiban penyelidikan yang menyeluruh dan transparan, Amdal telah membuat banyak rencana proyek yang destruktif telah ditolak atau bahkan tidak pernah diajukan.²⁸ Manfaat kewajiban Amdal

²³ Tseming Yang, “The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law,” *Hastings Law Journal* 70, no. 2 (February 2019), hlm. 527.

²⁴ Tseming Yang dan Robert V. Percival, “The Emergence of Global Environmental Law,” *Ecology Law Quarterly* 36, no. 3 (2009), hlm. 623.

²⁵ *Id.*, hlm. 627-630. Amdal sebagai norma hukum lingkungan global dapat pula ditemukan dalam pernyataan Yang sendiri, “[o]ne example of a common and widely accepted global environmental norm is the environmental impact assessment (EIA) duty, which now can be found in the great majority of national environmental law systems, in many international environmental instruments, and even as a transboundary norm.” Tseming Yang, “The Emerging Practice of Global Environmental Law,” *Transnational Environmental Law* 1, no. 1 (April 2012), hlm. 54.

²⁶ Ellen Hey, “Global Environmental Law”, *Finnish Yearbook of International Law* 19 (2008), hlm. 20.

²⁷ Tseming Yang, “The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty...”, hlm. 558-563.

²⁸ *Id.*, hlm. 531.

yang pertama menunjukkan bahwa keputusan mengenai dapat tidaknya kegiatan/usaha dilaksanakan hanya dapat diambil setelah proses Amdal selesai. Lebih penting dari sekedar statusnya sebagai prinsip hukum, Craik melihat hal yang secara konsisten muncul dalam kewajiban Amdal di banyak negara, yaitu bahwa “*a formal decision respecting the project should not be made until the EIA process has been completed....To maintain otherwise would severely impact the credibility of the EIA process, as any steps taken in advance of the final decision would have the potential to prejudice the outcome.*”²⁹

Mengingat pentingnya Amdal sebagai dasar informasi dalam pengambilan keputusan, maka pertanyaannya kemudian apakah Amdal harus memuat kajian mengenai perubahan iklim di dalamnya. Di dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hakim menggunakan rujukan pada PerMenLH Nomor 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Penerbitan Izin Lingkungan. Dengan melihat peraturan ini, hakim menyimpulkan bahwa “[d]engan melakukan kajian terhadap semua dampak sejalan dengan sifat dokumen AMDAL yang bersifat Holistik, yaitu memasukkan dan mengkaji semua dampak.”³⁰

Untuk melihat apakah Amdal perlu memasukkan kajian mengenai perubahan iklim, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menganggap bahwa “PLTU menjadi salah satu sumber terbesar emisi karbon dan berkontribusi pada perubahan iklim.”³¹ Dengan demikian, pengadilan sepertinya menilai bahwa karena potensi kontribusi terhadap perubahan iklim yang signifikan ini, maka Amdal perlu mengkaji persoalan perubahan iklim.

Hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menyadari bahwa tidak ada ketentuan terkait Amdal di Indonesia yang secara eksplisit mewajibkan penyusun Amdal untuk melakukan kajian terhadap dampak perubahan iklim.³² Namun demikian, pengadilan melihat bahwa kajian terhadap perubahan iklim tetap harus ada di dalam Amdal. Untuk membenarkan posisinya ini, pengadilan merujuk pada beberapa ketentuan terkait perubahan iklim dalam UUPPLH,³³ serta hak atas lingkungan hidup yang baik

²⁹ Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration* (Cambridge University Press, 2008), hlm. 32

³⁰ *Id.*, hlm. 190.

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ Ketentuan dalam UUPPLH yang dirujuk oleh majelis hakim adalah:

- a. Bagian menimbang huruf e [menyatakan bahwa pemanasan global sedang terjadi dengan dampak yang akan terus meningkat, sehingga perlu dilakukan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup].
- b. Pasal 10 ayat (2) huruf f [menyatakan bahwa Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) harus memperhatikan dampak perubahan iklim];

dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan Bagian Menimbang huruf a UUPPLH. Berdasarkan ketentuan tersebut, hakim menyatakan:

“[D]ikaitkan dengan fakta situasi global dan Indonesia terancam oleh dampak perubahan iklim dan PLTU menjadi salah satu sumber terbesar emisi karbon dan berkontribusi pada Perubahan Iklim yang oleh karena itu harus dicegah atau diminimalisir dampaknya, maka menurut pendapat Majelis Hakim dalam penyusunan dokumen AMDAL perlu analisis terhadap perubahan iklim.”³⁴

Dari pertimbangan hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung 2022), dapat dilihat bahwa hakim memang menganggap PLTU Tanjung Jati A akan menghasilkan emisi GRK yang tinggi, sehingga menurut hakim emisi ini termasuk ke dalam ke dalam potensi dampak penting. Pada sisi lain, hakim melihat bahwa berbagai ketentuan Amdal meminta agar di dalam kajian Amdal dilakukan kajian holistik terhadap seluruh dampak penting. Pertimbangan tentang pentingnya kajian terhadap perubahan iklim ini juga diperkuat oleh pandangan hakim bahwa berdasarkan ketentuan UUPPLH terkait perubahan iklim, terlihat adanya keinginan dari negara untuk melakukan pencegahan terhadap persoalan lingkungan ini. Atas dasar ini lah maka hakim melihat pentingnya kajian perubahan iklim di dalam Amdal.

Dengan pertimbangan tersebut, maka tulisan ini melihat bahwa pertimbangan hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung 2022) tidaklah melampaui ruang lingkup Amdal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun peraturan tersebut tidak mengatur secara eksplisit mengenai kewajiban perubahan iklim di dalam Amdal, namun peraturan tersebut memuat adanya kewajiban melakukan kajian holistik terhadap dampak penting dalam penilaian Amdal dan pemberian rekomendasi kelayakan lingkungan. Dengan demikian, pandangan hakim tentang perlunya kajian perubahan iklim di dalam Amdal, masih sesuai dengan berbagai ketentuan terkait Amdal.

Pandangan hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung 2022) juga dapat ditemukan dalam gugatan perubahan iklim berbasis Amdal di negara lain. Dalam *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs*, penggugat mengajukan

-
- c. Pasal 10 ayat (4) huruf d [menyatakan bahwa RPPLH harus memuat rencana tentang adaptasi dan mitigasi perubahan iklim];
 - d. Pasal 16 huruf e [menyatakan bahwa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) harus memuat kajian mengenai tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim];
 - e. Pasal 21 ayat (4) [tentang kriteria baku kerusakan lingkungan karena perubahan iklim];
 - f. Pasal 57 ayat (4) [menyatakan bahwa pemeliharaan lingkungan dilakukan dengan beberapa upaya, salah satunya adalah dengan perlindungan fungsi atmosfer melalui upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim];
 - g. Pasal 63 ayat (1) huruf j [menyatakan bahwa pemerintah memiliki tugas dan wewenang terkait penetapan dan pelaksanaan kebijakan perubahan iklim]; dan
 - h. Penjelasan Umum angka 2 [yang menyatakan posisi Indonesia yang sangat rentan terhadap perubahan iklim].

³⁴ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 191.

gugatan ke pengadilan atas penerbitan izin PLTU Thabametsi dengan alasan bahwa Amdal untuk PLTU ini, sebagai dasar keluarnya izin, tidak mempertimbangkan dampak PLTU terhadap perubahan iklim. Penggugat mendasarkan gugatannya pada ketentuan terkait Amdal di dalam UU Lingkungan Hidup Afsel (Pasal 240(1) *National Environmental Management Act*, NEMA), yang mewajibkan kajian Amdal untuk mengkaji semua faktor yang relevan (*all relevant factors*), termasuk pencemaran, dampak lingkungan, atau pun kerusakan lingkungan yang mungkin terjadi. Menurut penggugat, perubahan iklim termasuk ke dalam faktor yang relevan, sehingga seharusnya memperoleh perhatian di dalam kajian Amdal.³⁵ Kementerian LH, sebagai lembaga yang menerbitkan izin, berpandangan bahwa tidak ada ketentuan dalam peraturan Amdal di Afsel maupun di tingkat internasional yang mewajibkan dilakukannya kajian dampak perubahan iklim (*climate change assessment*).³⁶ Selain mendasarkan pada ketentuan NEMA, pengadilan juga mendasarkan putusannya pada asas pembangunan berkelanjutan, serta pada penafsiran terhadap UNFCCC, yang mewajibkan dipertimbangkannya perubahan iklim di dalam keputusan terkait lingkungan. Atas dasar ini, pengadilan berpandangan bahwa emisi GRK dari PLTU Thabametsi merupakan sumber pencemaran yang serius bagi lingkungan, sehingga dampak perubahan iklim merupakan faktor yang relevan untuk dikaji di dalam Amdal.³⁷ Hakim kemudian memutuskan untuk menunda izin PLTU Thabametsi sampai ada kajian terhadap dampak perubahan iklim dari PLTU tersebut.³⁸

Sama seperti hakim dalam *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs*, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A (PTUN Bandung 2022)* tidak terjebak dalam dalil ketiadaan aturan eksplisit yang mewajibkan adanya kajian perubahan iklim di dalam Amdal. Sebaliknya, hakim dalam kasus tersebut justru melihat pentingnya kajian

³⁵ Helen Papacostantis, "South Africa's Journey to Climate Change Regulation: *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs* 2017 2 All SA 519 (GP)," *Potchefstroom Electronic Law Journal* 24 (2021), hlm. 13-14.

³⁶ *Id.*, hlm. 14-15.

³⁷ *Id.*, hlm. 17. Sebagaimana dikutip oleh Ashukem, hakim pada *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs* menyatakan:

"In conclusion, therefore, the legislative and policy scheme and framework overwhelming support the conclusion that an assessment of climate change impacts and mitigation measures will be relevant factors in the environmental authorisation process, and that consideration of such will best be accompanied by means of a professionally researched climate change impact report. For all these reasons, I find that the text, purpose, ethos and intra-and extra-statutory context of section 42(0)(1) of NEMA support the conclusion that climate change impacts of coal-fired power stations are relevant factors that must be considered before granting environmental authorisation."

Lihat: Jean-Claude N. Ashukem, "Setting the Scene for Climate Change Litigation in South Africa: *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs and Others*," *Law, Environment and Development Journal (LEAD Journal)* 13, no. 1 (2017), hlm. 40-41.

³⁸ *Id.*

perubahan iklim di dalam Amdal dengan mendasarkan pada tujuan perlunya dilakukan kajian atas semua dampak lingkungan penting yang dapat muncul dari sebuah rencana usaha/kegiatan. Selain itu, karena mengaitkan pertimbangannya dengan ketentuan mengenai perubahan iklim dalam UUPPLH, dapat disimpulkan bahwa hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung 2022) melihat pentingnya pencegahan dan penanganan perubahan iklim melalui proses Amdal.

C. Prinsip Lingkungan Hidup sebagai AUPB: Terobosan Hukum yang Relevan?

1. Dalil Para Pihak

Penggugat menggunakan beberapa argumen untuk menunjukkan bahwa penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A telah melanggar dua prinsip hukum lingkungan, yaitu asas tanggung jawab negara dan asas kehati-hatian, serta melanggar dua asas AUPB, yaitu asas kecermatan dan dan kemanfaatan. Terkait pelanggaran asas tanggung jawab negara, penggugat merujuk pada Penjelasan Pasal 2 UUPPLH yaitu:

“Yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah:

- a. negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b. negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.”³⁹

Penggugat mendalilkan bahwa izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A tidak akan memberikan manfaat bagi masyarakat pada generasi sekarang dan akan datang. Hal ini karena, menurut penggugat, PLTU “tidak akan memberikaan manfaat bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, generasi masa kini ataupun generasi masa depan, oleh karena listrik yang dihasilkan ... tidak sesuai dengan kebutuhan listrik masyarakat Indonesia ...[yang] telah kelebihan pasokan atau suplai sampai dengan 20 tahun kedepan.”⁴⁰ Penggugat juga berpandangan bahwa PLTU Tangjung Jati A juga tidak memberikan jaminan terlindunginya hak masyarakat terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam konteks ini, penggugat mendalilkan bahwa dengan PLTU Tanjung Jati A akan berkontribusi pada perubahan iklim karena emisi CO₂ yang dihasilkannya, serta berpotensi menurunkan kualitas udara dan

³⁹ UUPPLH, Penjelasan Pasal 2a. Lihat: *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 28.

⁴⁰ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 29.

pencemaran karena merkuri yang dihasilkan.⁴¹ Selain itu, penerbitan izin lingkungan untuk proyek PLTU Tanjung Jati A merupakan bentuk kegagalan negara untuk melakukan tindakan pencegahan atas kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran, karena izin ini dikeluarkan dengan mengabaikan potensi emisi CO₂ yang akan dihasilkan dari PLTU tersebut.⁴²

Secara khusus, penggugat juga menggarisbawahi adanya pelanggaran asas kehati-hatian dalam penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A. Dalam hal ini, setelah mengungkapkan berbagai kemungkinan dampak serius dari perubahan iklim,⁴³ penggugat mengakui bahwa beberapa hal terkait perubahan iklim ini masih sering diliputi oleh ketidakpastian ilmiah. Namun demikian, penggugat mendalilkan bahwa, mengingat perubahan iklim memiliki dampak yang berpotensi serius dan tidak dapat dipulihkan, ketidakpastian ilmiah ini tidak menjadikan alasan bagi pemerintah untuk berhenti melakukan pencegahan. Menurut penggugat, potensi PLTU Tanjung Jati A untuk melepaskan emisi CO₂ yang sangat tinggi selama masa operasinya seharusnya sudah merupakan informasi yang cukup bagi tergugat untuk melakukan tindakan pencegahan sebagai wujud dari asas kehati-hatian.⁴⁴ Dengan dalil ini, dapat disimpulkan bahwa bagi penggugat, penerbitan izin lingkungan tanpa memperhatikan potensi emisi CO₂ dan dampak perubahan iklim merupakan bentuk pelanggaran terhadap asas kehati-hatian.⁴⁵

Sedangkan terkait pelanggaran AUPB, penggugat mendalilkan bahwa penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A telah melanggar asas kecermatan dan asas kemanfaat. Dikatakan melanggar asas kecermatan karena menurut penggugat izin tersebut diterbitkan tanpa adanya kajian terhadap emisi CO₂ yang sangat tinggi dan dampak perubahan iklim dari PLTU Tanjung Jati A. Selain itu, pelanggaran asas kecermatan juga tercermin dari tidak adanya pertimbangan terhadap kerugian negara, mengingat saat ini Indonesia telah mengalami kelebihan (surplus) pasokan listrik.⁴⁶ Sedangkan pelanggaran terhadap asas kemanfaatan didasarkan pada tidak adanya keseimbangan manfaat dari PLTU bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Secara spesifik, penggugat menguraikan beberapa dampak dari perubahan iklim yang sedang terjadi dan akan semakin parah pada masa mendatang.⁴⁷ Dengan

⁴¹ *Id.*, hlm. 29-30.

⁴² *Id.*, hlm. 30-31.

⁴³ *Id.*, hlm. 31-33.

⁴⁴ *Id.*, hlm. 33.

⁴⁵ *Id.*, hlm. 33-34.

⁴⁶ *Id.*, hlm. 39-41.

⁴⁷ *Id.*, hlm. 41-43.

dalil ini, penggugat menyatakan bahwa penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A telah membebani generasi yang akan datang, dan karenanya melanggar asas kemanfaatan.⁴⁸

Tergugat tampaknya tidak memberikan bantahan secara spesifik mengenai dalil pelanggaran atas asas tanggung jawab negara dan asas kehati-hatian. Bantahan tergugat lebih banyak ditujukan pada dalil pelanggaran AUPB dan pada proses Amdal yang telah dilakukan sesuai peraturan yang berlaku. Dalam konteks ini, tergugat menyatakan bahwa penerbitan izin lingkungan telah didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan berpegang teguh pada AUPB.⁴⁹ Lebih jauh lagi, tergugat menyatakan bahwa dampak lingkungan secara holistik telah dikaji, dipertimbangkan, dan menjadi bagian integral dari izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A. Menurut tergugat, izin yang diterbitkan ini telah didasarkan pada kajian Amdal dan telah diuji secara teknis.⁵⁰

Selain itu, tergugat juga menunjukkan bahwa proses penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A telah dilakukan sesuai dengan peraturan terkait Amdal. Tergugat menjelaskan bagaimana sebelum penerbitan izin, dilakukan proses penilaian kelayakan lingkungan yang meliputi dimulai dari a). penapisan; b). pengumuman; c). pelingkupan; d). penyusunan dan penilaian KA-Andal; e). dan penyusunan dan penilaian Andal, RKL, dan RPL. Selama proses tersebut, dilibatkan berbagai pihak, termasuk para pakar, masyarakat, dan bahkan penggugat (Walhi).⁵¹ Setelah penerbitan kelayakan lingkungan, pada tanggal 29 September 2016 PLTU Tanjung Jati A mengajukan permohonan penerbitan izin lingkungan, dan setelah mendapatkan pertimbangan teknis dari Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Jawa Barat, kemudian tanggal 28 Oktober 2016 dikeluarkanlah Keputusan Kepala DPMPTSP Nomor 660/32/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A.⁵²

Masih terkait dengan proses penilaian kelayakan lingkungan, tergugat juga menyatakan bahwa penyusunan Amdal PLTU Tanjung Jati A telah dilakukan oleh ahli bersertifikat kompetensi, yang terdiri dari para pakar dengan rekam jejak unggul di dalam berbagai bidang, termasuk ahli teknis, sosial-ekonomi-budaya, dan kesehatan.⁵³ Atas dasar ini, tergugat menganggap kekhawatiran penggugat atas dampak lingkungan dari PLTU Tanjung Jati A adalah kekhawatiran yang berlebihan, mengingat proses penerbitan izin lingkungan PLTU ini telah melalui serangkaian proses pertimbangan dengan melibatkan para ahli di bidangnya.⁵⁴

⁴⁸ *Id.*, hlm. 43.

⁴⁹ *Id.*, hlm. 86-88.

⁵⁰ *Id.*, hlm. 85.

⁵¹ *Id.*, hlm. 89-98.

⁵² *Id.*, hlm. 98-100.

⁵³ *Id.*, hlm. 100.

⁵⁴ *Id.*, hlm. 105-106.

Berdasarkan bantahan di atas, tampak bahwa tergugat menganggap proses penerbitan izin lingkungan telah sesuai prosedur, sehingga kekhawatiran penggugat terhadap dampak lingkungan dari PLTU Tanjung Jati A adalah kekhawatiran yang berlebihan. Kalau pun ada persoalan, itu terkait pelaksanaan izin, yang akan ditangani melalui penegakan hukum. Dalam hal ini, tergugat menyatakan bahwa izin lingkungan yang diterbitkan memuat aspek pengawasan, monitoring, dan evaluasi. Apabila di dalam pelaksanaannya PLTU Tanjung Jati A mengabaikan kewajiban-kewajibannya, izin ini dapat dibatalkan oleh tergugat.⁵⁵

2. Pertimbangan Hakim: Prinsip Hukum Lingkungan sebagai AUPB

a. Asas Tanggung Jawab Negara dan Asas Kehati-hatian

Hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menyetujui dalil penggugat bahwa izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A melanggar asas tanggung jawab negara. Dalam hal ini, hakim menyatakan bahwa:

“[P]enyusunan AMDAL dan penerbitan izin lingkungan objek sengketa terlebih dahulu dianalisa dampak lingkungan untuk mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan apabila dihadapkan pada ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, meskipun besaran dampak dan probabilitas terjadinya dampak dari perubahan iklim ini masih diliputi ketidakpastian dalam hal di mana kemungkinan lokasi terjadinya dampak, asas kehati-hatian mengarahkan agar pengambil keputusan tidak berhenti melakukan tindakan pencegahan. Sebaliknya, beberapa hal atau informasi yang masih diliputi ketidakpastian ini seharusnya menjadi alasan untuk pengambil keputusan untuk melakukan tindakan pencegahan sebagai wujud tindakan hati-hati, maka pengambil keputusan (*in casu* Tergugat) menggunakan Doktrin *in dubio pro natura* haruslah memberikan pertimbangan atau penilaian yang mengutamakan kepentingan perlindungan dan pemulihan lingkungan hidup;

“Menimbang, bahwa seluruh dampak haruslah dikaji dalam penerbitan izin lingkungan, jika terdapat suatu dampak yang tidak dikaji maka akan ada potensi kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Sebagai langkah preventif, diterapkanlah asas kehati-hatian untuk mencegah terjadi suatu kerusakan.

“Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa bertentangan dengan asas tanggung jawab Negara dan asas kehati-hatian sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.”⁵⁶

Dari uraian di atas, terlihat bahwa hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) secara langsung mengaitkan asas tanggung jawab negara dengan asas

⁵⁵ *Id.*, hlm. 85-86.

⁵⁶ *Id.*, hlm. 191-192.

kehati-hatian. Dengan keterkaitan secara langsung ini, maka upaya pencegahan di dalam asas tanggung jawab negara dilakukan dengan memperhatikan asas kehati-hatian. Ini berarti bahwa upaya pencegahan atas dampak lingkungan yang serius, seperti perubahan iklim, tetap dilakukan meskipun dampak tersebut masih diliputi oleh ketidakpastian ilmiah.

Penafsiran ini merupakan sebuah langkah penting, karena UUPPLH tidak menjelaskan apakah upaya pencegahan di dalam asas tanggung jawab negara ini diletakkan dalam kerangka asas pencegahan, asas kehati-hatian, atau dapat salah satu di antaranya. Perbedaan paling jelas di antara asas pencegahan dan asas kehati-hatian terletak dalam gagasan mengenai ketidakpastian ilmiah. Dalam hal ini, asas kehati-hatian merupakan perluasan dari asas pencegahan, di mana pencegahan juga dilakukan untuk dampak yang masih diliputi ketidakpastian ilmiah.⁵⁷ Dengan penafsiran hakim di atas, dapat dikatakan bahwa pelanggaran terhadap asas kehati-hatian pada saat yang sama juga merupakan pelanggaran terhadap asas tanggung jawab negara.

Selanjutnya, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) membuat pertimbangan tambahan mengenai asas kehati-hatian, di mana “menurut Pendapat Majelis Hakim Asas kecermatan sama dengan asas kehati-hatian.”⁵⁸ Dengan demikian, asas kehati-hatian ditafsirkan sebagai asas kecermatan, dan dengan penafsiran ini, hakim membuka jalan bagi penafsiran mengenai AUPB.

b. Asas Kehati-hatian (*The Precautionary Principle*) dan Asas Kecermatan

Di dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hakim mendasarkan pertimbangannya pada Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) huruf d UUAP terkait asas kecermatan, yang mengharuskan keputusan pejabat TUN “didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.”⁵⁹

Pandangan hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) yang menyamakan asas kecermatan sama dengan asas kehati-hatian, didasarkan pada argumen bahwa asas kecermatan menghendaki “suatu sikap bagi para pengambil keputusan

⁵⁷ Lihat misalnya: Nicolas Treich, “What is the Economic Meaning of the Precautionary Principle?” *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 26, no. 3 (2001), hlm. 337-338.

⁵⁸ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 193.

⁵⁹ *Id.* Lihat: UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN tahun 2014 No. 292, TLN No. 5601 [selanjutnya UUAP], Penjelasan Pasal 10 ayat (1), d.

untuk senantiasa selalu bertindak hati-hati, yaitu dengan cara mempertimbangkan secara komprehensif mengenai segenap aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat dan juga lingkungan hidup.”⁶⁰ Karena dianggap sama, maka pertimbangan terkait asas kecermatan *mutatis mutandis* dengan pertimbangan asas kehati-hatian.⁶¹ Selanjutnya, karena tergugat dianggap “tidak meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya, oleh karena itu tindakan Tergugat menerbitkan objek sengketa bertentangan dengan asas kecermatan.”⁶²

Dengan demikian, asas kehati-hatian dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) memiliki fungsi ganda. Pertama, asas ini berfungsi untuk menjelaskan apakah terdapat pelanggaran terhadap asas tanggung jawab negara. Kedua, asas ini juga berfungsi untuk menilai apakah terdapat pelanggaran terhadap AUPB, dalam hal ini asas kecermatan.

c. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) dan Asas Kemanfaatan

Pada pertimbangannya terkait asas kemanfaatan, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) pertama-tama merujuk pada asas kemanfaatan sebagaimana diuraikan dalam UUAP Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d.⁶³ Selanjutnya, hakim menyatakan bahwa “asas kemanfaatan yang dimaksud juga berkesesuaian dengan asas kelestarian dan berkelanjutan sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.”⁶⁴ Dengan demikian, terlihat bahwa hakim menganggap asas kemanfaatan mirip (“berkesesuaian”) dengan “asas kelestarian dan keberlanjutan” dalam UUPPLH. Menurut UUPPLH, asas kelestarian dan keberlanjutan berarti bahwa “setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.”⁶⁵

⁶⁰ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 193.

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*, hlm. 194.

⁶⁵ UUPPLH, Penjelasan Pasal 2 huruf b.

Sebenarnya muncul pertanyaan mengapa hakim lebih melihat asas kemanfaatan dalam UUAP sebagai, atau sejalan dengan, asas pembangunan berkelanjutan dalam UUPPLH, tetapi tidak melihat asas kemanfaatan ini dalam konteks asas manfaat menurut UUPPLH. UU ini menafsirkan asas manfaat sebagai “segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.” UUPPLH, Penjelasan Pasal 2 huruf e.

Dalam pertimbangan selanjutnya, hakim memberikan penekanan pada potensi dampak perubahan iklim untuk generasi sekarang dan yang akan datang. Terkait hal ini, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) memandang bahwa perubahan iklim berpotensi menghasilkan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan, yang merugikan bagi generasi sekarang dan akan datang. Karena itulah, menurut hakim, penerbitan izin oleh tergugat seharusnya memperhatikan asas pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sebagai bentuk pembangunan yang menjamin kualitas hidup yang baik bagi generasi sekarang dan akan datang.⁶⁶

Pandangan ini sejalan dengan pandangan Barral yang menyatakan

*“It is only when they [intra dan intergenerational equity—penulis] are read together that these two principles confer on the expression ‘sustainable development’ its specificity. Development will be sustainable only when both intergenerational (environmental protection) and intragenerational (fair economic and social development) equity are guaranteed, and this is to be achieved through their integration”.*⁶⁷

Dari kutipan di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan berkelanjutan dapat terwujud hanya jika adanya jaminan terintegrasinya keadilan intra dan antar generasi. Dalam konteks ini, Barral memberikan formula bahwa: Pembangunan Berkelanjutan = (keadilan intra generasi + keadilan antar generasi) x integrasi.⁶⁸

Terlebih lagi, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menafsirkan pembangunan berkelanjutan tidak sebagai konsep netral yang menjadi jembatan antara kepentingan pembangunan ekonomi dan kepentingan perlindungan lingkungan.⁶⁹ Akan tetapi, hakim melihat bahwa ketika kondisi lingkungan telah berada dalam kondisi sedemikian rupa sehingga membahayakan kelangsungan hidup, maka pembangunan

⁶⁶ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 194-195.

⁶⁷ Virginie Barral, “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of An Evolutive Legal Norm”, *European Journal of International Law* 23, no. 2, (2012), hlm. 380.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Pandangan netralitas pembangunan berkelanjutan secara implisit dapat dilihat dari *dissenting opinion*-nya Weeramantry untuk kasus *Gabcikovo-Nagymaros (Hongaria v. Slovakia)*. Weeramantry menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan bukan hanya merupakan sebuah konsep, tetapi sudah merupakan sebuah prinsip hukum yang bersifat normatif. Tanpa prinsip hukum ini, maka kasus *Gabcikovo-Nagymaros* akan sangat sulit untuk diputuskan. Menurutnya, “...I consider it to be more than a mere concept, but as a principle with normative value which is crucial to the determination of this case. Without the benefits of its insights, the issues involved in this case would have been difficult to resolve.” Lihat: *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia): Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*, 1997 ICJ 7 (selanjutnya disebut *Kasus Gabcikovo-Nagymaros: Pendapat Weeramantry*), hlm. 90.

Weeramantry melihat bahwa kasus *Gabcikovo-Nagymaros* menunjukkan adanya dua kepentingan yang saling bertentangan, yaitu kebutuhan akan pembangunan di satu sisi (dalam hal ini kepentingan dari Slovakia) dan kebutuhan akan perlindungan lingkungan di sisi lain (dalam hal ini kepentingan dari Hungaria). Dalam pandangan Weeramantry, prinsip hukum yang dapat menjembatani dua kebutuhan yang saling bertentangan ini adalah prinsip pembangunan berkelanjutan. *Kasus Gabcikovo-Nagymaros: Pendapat Weeramantry*, hlm. 88.

berkelanjutan harus lebih memberikan perhatian kepada kepentingan perlindungan lingkungan ketimbang pembangunan ekonomi.⁷⁰

Pandangan hakim ini sejalan dengan pandangan Voigt, yang menolak anggapan bahwa dalam memaknai pembangunan berkelanjutan sebagai fungsi penyeimbang (*balancing norm*), di mana semua kepentingan akan dilihat dengan bobot yang sama. Bagi Voigt, pada saat tidak adanya kejelasan konseptual bagi pembangunan berkelanjutan, maka pemberian bobot yang sama kepada setiap kepentingan merupakan sebuah ilusi. Menurut Voigt, meskipun pembangunan berkelanjutan menuntut adanya penghormatan pada setiap kepentingan, tetapi penghormatan ini harus diletakkan dalam sebuah kerangka prioritas berdasarkan batasan-batasan ekologi (*ecological thresholds*). Artinya, sebelum tindakan penyeimbangan dilakukan, setiap negara perlu untuk menetapkan batasan-batasan ekologi untuk menjamin tidak terganggunya fungsi-fungsi alamiah penting dan tak tergantikan (*irreplaceable and essential natural functions*).⁷¹

Dengan demikian, perlindungan terhadap fungsi alamiah inilah yang seharusnya menjadi tujuan dan dasar dari tindakan penyeimbang yang dilakukan, sebab keberlangsungan hidup ekosistem, di mana manusia menjadi anggotanya, akan tergantung pada keutuhan dari fungsi-fungsi lingkungan yang esensial dan tak tergantikan ini. Ancaman serius dan tidak dapat dipulihkan dari perubahan iklim menunjukkan adanya gangguan terhadap fungsi esensial alamiah, sehingga pembangunan berkelanjutan haruslah memberikan bobot lebih pada perlindungan lingkungan, dalam hal ini mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.

Dengan tidak diperhatikannya perubahan iklim di dalam kajian Amdal, maka tergugat telah mengabaikan asas pembangunan berkelanjutan. Mengingat pembangunan berkelanjutan ini dianggap sejalan dengan asas kemanfaatan dalam AUPB, maka hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menyatakan bahwa “[t]ergugat dalam menerbitkan objek sengketa telah bertentangan dengan asas kemanfaatan.”⁷²

d. Memahami Prinsip Hukum Lingkungan Sebagai AUPB: Langkah Penting dalam Suasana Formalitas Hukum di Indonesia

Ditafsirkannya asas kehati-hatian sebagai asas kecermatan dan pembangunan berkelanjutan sebagai asas kemanfaatan menggambarkan pandangan baru terhadap asas

⁷⁰ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 194-195.

⁷¹ Christina Voigt, *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), hlm. 40-41.

⁷² *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 195.

kecermatan dan kemanfaatan sebagai AUPB. Di dalam banyak putusan, hakim biasanya merujuk penjelasan dalam UUAP untuk memahami asas kecermatan dan kemanfaatan, tanpa mengaitkannya dengan asas dalam hukum lingkungan, dalam hal ini asas kehati-hatian dan pembangunan berkelanjutan. Sebagai perbandingan, ketika

Dengan memahami asas kehati-hatian sebagai asas kecermatan dan asas kemanfaatan sebagai pembangunan berkelanjutan, hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) melakukan upaya perluasan penafsiran terhadap AUPB. Mengapa hakim perlu melakukan perluasan penafsiran dari AUPB? Jawaban atas pertanyaan ini terletak pada aturan mengenai PTUN sendiri.

Menurut UU PTUN, gugatan pada PTUN didasarkan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan dan AUPB.⁷³ Hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) menunjukkan bahwa penerbitan izin lingkungan PLTU ini telah melanggar peraturan perundang-undangan dan sekaligus AUPB. Dengan melakukan penekanan pada pengkajian holistik dari Amdal, hakim berhasil menunjukkan bahwa proses penerbitan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A telah melanggar ketentuan dari peraturan yang mendasari lahirnya Amdal ketika proses tersebut tidak memberikan pertimbangan terkait dampak perubahan iklim. Sedangkan melalui penafsiran asas kehati-hatian dan pembangunan berkelanjutan sebagai asas kecermatan dan kemanfaatan, hakim hendak memperlihatkan adanya pelanggaran terhadap AUPB dalam proses penerbitan izin lingkungan yang tidak mempertimbangkan perubahan iklim tersebut.

Khusus mengenai AUPB, UU PTUN tidaklah menjelaskan apa yang dimaksud dengan AUPB. Penjelasan mengenai AUPB ini dapat ditemukan di dalam UUAP, Penjelasan Pasal 10 ayat (1), sebagaimana dikutip pula oleh hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022).⁷⁴

Sepintas penafsiran hakim atas asas kehati-hatian sebagai asas kecermatan dan pembangunan berkelanjutan sebagai asas kemanfaatan, sepintas tampak seperti jalan berputar. Artinya, mungkin terdapat pertanyaan mengapa hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) tidak langsung menggunakan pelanggaran terhadap asas kehati-hatian dan pembangunan berkelanjutan sebagai dasar dari pembatalan izin lingkungan, melainkan hakim harus terlebih dahulu menerjemahkan kedua asas tersebut sebagai AUPB.

⁷³ UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344, sebagaimana diubah terakhir kali oleh UU Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN Tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079 [selanjutnya UU PTUN], Pasal 53 ayat (2).

⁷⁴ *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), hlm. 193-194.

“Jalan berputar” yang ditempuh oleh hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) dapat dipahami, mengingat UUPTUN sendiri tidak menjadikan asas hukum lingkungan sebagai dasar pembatalan keputusan, serta tidak pula menjadikan asas hukum lingkungan sebagai AUPB. Dengan demikian, upaya yang dilakukan oleh hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) perlu dilihat sebagai upaya untuk mencari landasan hukum bagi pembatalan keputusan, sehingga pembatalan ini masih berada dalam koridor UUPTUN.

Tindakan hakim ini perlu diapresiasi, mengingat ahli hukum Indonesia, termasuk para hakim, seringkali terjebak dalam formalisme hukum yang berlebihan, di mana rujukan terhadap peraturan perundang-undangan seringkali menjadi satu-satunya pertimbangan dalam pengambilan keputusan.⁷⁵ Yang dilakukan oleh hakim dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022), meskipun tidak didasarkan pada putusan-putusan PTUN yang relevan, masih dapat dianggap sebagai upaya untuk tidak terjebak dalam formalisme yang berlebihan tersebut. Pada satu sisi, dengan menggunakan AUPB sebagai dasar pertimbangan, hakim masih mencari rujukan dalam UUPTUN untuk membatalkan keputusan. Namun pada sisi lain, hakim memberikan penafsiran yang berbeda, dalam arti memperluas, pengertian AUPB yang diatur dalam UUAP, dengan jalan menafsirkan asas kehati-hatian sebagai asas kecermatan dan pembangunan berkelanjutan sebagai asas kemanfaatan. Penafsiran hakim ini dapat dianggap sebagai pembuka jalan bagi masuknya asas hukum lingkungan sebagai AUPB.

D. Penutup

Tulisan ini telah memperlihatkan beberapa hal penting dalam *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022). Pertama, hakim dalam putusan ini melihat pentingnya posisi perubahan iklim dalam kajian Amdal, sehingga Amdal yang tidak memasukkan potensi

⁷⁵ Dalam tulisannya, Bedner menulis:

“This difficulty to access primary sources of law has had serious consequences for the constituent elements of the legal system; the judiciary, the bar, and the law faculties. To start with the judiciary, judges have become unaccustomed to reading and understanding precedents, which has inevitably led to a decline of legal consistency. Only when judgments get much attention in the media are they potentially taken into account in future cases. This has led judges to a singular reliance on legislation, which in turn has caused them to be often accused of an excessively formalist attitude. It also means that the Supreme Court has lost much of its ability to control legal development in Indonesia. Still, the effects on the nature and quality of judicial reasoning are even more serious. ‘Doing law’ for Indonesian judges means looking at the facts of the case and applying usually broad, general statutory rules to them. This means that judges have to reinvent the wheel from one case to the other and produce quite diverse decisions in similar cases. While corruption is often referred to as the cause of this situation, it is unlikely that without corruption these judgments would be more similar—[catatan kaki diabaikan].”

Adriaan Bedner, “Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions,” *Hague Journal on the Rule of Law* 5 (2013), hlm. 256-257. Lihat pula: Simon Butt, “Judicial Reasoning and Review in the Indonesian Supreme Court,” *Asian Journal of Law and Society* 6 (2019), hlm. 93.

kontribusi signifikan dari sebuah rencana usaha/kegiatan dianggap sebagai Amdal yang tidak holistik. Akibatnya, izin lingkungan yang didasarkan pada Amdal yang tidak holistik ini dibatalkan oleh PTUN Bandung. Pandangan hakim ini membuka jalan bagi masuknya kajian perubahan iklim di dalam Amdal, dan seharusnya menjadi pertanda bagi pemerintah untuk segera memperbaiki pengaturan mengenai Amdal, dengan memasukkan hal penting apa saja di dalam perubahan iklim yang perlu dikaji di dalam Amdal. Pengaturan ini misalnya dapat mewajibkan bagaimana usaha/kegiatan akan melakukan upaya penurunan emisi GRK sampai pada tingkat tertentu. Pada sisi lain, pengaturan tersebut juga perlu menjelaskan bagaimana usaha/kegiatan tersebut melakukan adaptasi perubahan iklim, mengingat perubahan iklim juga dapat berdampak pada usaha/kegiatan.

Kedua, dalam memperkuat putusannya, hakim juga mendasarkan pertimbangannya pada AUPB. Uniknya, dalam menafsirkan AUPB ini, hakim menggunakan asas-asas hukum lingkungan, yaitu asas kehati-hatian dan pembangunan berkelanjutan, berturut-turut sebagai asas kecermatan dan asas kemanfaatan. Dengan cara penafsiran ini, *Izin Lingkungan PLTU Tanjung Jati A* (PTUN Bandung, 2022) telah menjadi pembuka jalan bagi perluasan penafsiran AUPB sehingga memasukkan asas-asas hukum lingkungan sebagai AUPB.

...