

Kesesuaian Sistem Pengawasan Perizinan Berbasis Risiko di Sektor Lingkungan Hidup Pasca UU Cipta Kerja Dengan Prinsip Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Eko Prasetyo¹

Abstract

Cipta Kerja Act brings significant changes to the model of Business Licensing Supervision. However, there are concerns about the compatibility of this system with protection principles. Using a juridical-normative research method, this article identifies that environmental management and protection in Indonesia apply the principles of precaution, prevention, and sustainability. Furthermore, the detailed supervisory system established under the Business Licensing regime tends to be more effective compared to the previous system. Nevertheless, updates are needed in certain applications of environmental protection and management principles, including the need for an early warning system for environmental damage and/or degradation and the strengthening of accountability awareness among business actors.

Keywords: *Cipta Kerja Act, Risk-Based Licensing Supervision, Environmental Protection Principles.*

Abstrak

UU Cipta Kerja membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap model pengawasan Perizinan Berusaha. Namun, terdapat kekhawatiran mengenai kesesuaian sistem ini dengan prinsip perlindungan. Dengan metode penelitian yuridis-normatif, artikel ini mengidentifikasi pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia menerapkan prinsip kehati-hatian, penegahan, dan keberlanjutan. Kemudian, sistem pengawasan yang ditetapkan secara rinci di bawah rezim Perizinan Berusaha membuat sistem ini cenderung lebih baik dibandingkan dengan sistem pengawasan sebelumnya. Hanya saja, perlu pembaruan pada beberapa aplikasi prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yakni diperlukannya sistem peringatan dini perusakan dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan penguatan kesadaran akuntabilitas pelaku usaha.

Kata kunci: UU Cipta Kerja, Pengawasan Perizinan Berbasis Risiko, Prinsip Perlindungan Lingkungan Hidup

Pendahuluan

Pada tanggal 2 November 2020, Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (telah diubah ke dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, selanjutnya disebut UU No. 6/2023) dalam rangka mendorong tumbuhnya perekonomian Negara Indonesia. Merujuk pernyataan Presiden Joko Widodo, latar belakang dibentuknya UU No. 6/2023 adalah untuk mengurai permasalahan tumpang tindihnya peraturan yang menyebabkan terhambatnya pertumbuhan ekonomi dan investasi di Indonesia.² Adanya UU No. 6/2023 dengan konsep omnibus law diharapkan dapat menyederhanakan jumlah regulasi karena sifat konsep omnibus law yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus.

¹ Eko Prasetyo, Universitas Islam Indonesia, Email: eko.prasetyo@uii.ac.id

² Ihsanudin dan Fabian Januarius Kuwado, "Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi yang Jadi yata...", <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>, diakses pada Kamis, 24 November 2024, pukul 10.49 WIB.

Berdasarkan paparan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, UU No. 6/2023 berisi 11 klaster pembahasan yang salah satunya adalah mengenai perizinan.³ Perizinan dalam UU No. 6/2023 sendiri dibagi menjadi 18 sub-klaster yang menata kembali 52 Undang-Undang yang terdiri atas 770 pasal. Dari sekian banyaknya pasal dalam undang-undang tersebut, terdapat perubahan mendasar terhadap konsep perizinan khususnya mengenai perizinan berusaha, yaitu peralihan perizinan berusaha dari berbasis izin (*license approach*) menjadi berbasis risiko (*risk-based licensing*). Melalui pendekatan baru ini, pemerintah mengelompokkan kegiatan usaha ke dalam kategori risiko rendah, sedang, dan tinggi. Prinsip di balik sistem ini adalah untuk menyederhanakan proses perizinan dengan memusatkan perhatian dan sumber daya pada sektor-sektor yang berpotensi memberikan dampak besar terhadap lingkungan hidup, sehingga memungkinkan percepatan izin usaha dan peningkatan investasi di berbagai sektor.

Penerapan sistem perizinan berbasis risiko dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia mencerminkan pergeseran penting dalam kerangka perizinan dan pengawasan. Sistem ini diharapkan dapat memberikan efisiensi dalam proses perizinan, mengurangi beban administratif, serta mempercepat aliran investasi di berbagai sektor. Melalui pengelompokan izin berdasarkan tingkat risiko, pemerintah bertujuan untuk memusatkan perhatian dan sumber daya pada sektor-sektor dengan risiko lingkungan yang tinggi, sembari memberi kelonggaran bagi sektor-sektor yang dianggap rendah risikonya. UU No. 6/2023, yang disahkan pada tahun 2020, menjadi tonggak bagi transformasi ini, khususnya dalam sektor lingkungan hidup yang memerlukan perhatian khusus.

Namun, penerapan sistem perizinan berbasis risiko ini memunculkan pertanyaan kritis mengenai kesesuaian sistem tersebut dengan prinsip-prinsip perlindungan lingkungan yang diatur dalam undang-undang dasar dan peraturan yang mengatur tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), prinsip pencegahan, serta asas keberlanjutan menjadi acuan utama dalam kebijakan perlindungan lingkungan di Indonesia. Oleh karena itu, muncul kekhawatiran bahwa kelonggaran terhadap sektor-sektor yang dianggap rendah risiko dapat mengabaikan prinsip-prinsip ini, terutama mengingat kemungkinan adanya dampak kumulatif dari aktivitas sektor-sektor tersebut yang dapat merusak ekosistem dalam jangka panjang.

Dalam konteks pengawasan, efektivitas sistem perizinan berbasis risiko juga dipertanyakan, khususnya pasca implementasi UU No. 6/2023. Sektor lingkungan hidup merupakan sektor yang rentan terhadap dampak eksploitasi dan aktivitas manusia. Dalam sistem berbasis risiko, pemerintah diharapkan memperketat pengawasan pada sektor-sektor dengan risiko tinggi, sementara sektor berisiko rendah mendapatkan pengawasan yang lebih longgar. Pendekatan ini dapat berdampak baik dalam mengoptimalkan alokasi sumber daya pengawasan, tetapi dapat pula membuka celah bagi kerusakan lingkungan pada sektor yang dikategorikan sebagai rendah risiko. Di sinilah muncul kekhawatiran

³ “Peraturan Pelaksanaan UU Cipta Kerja, Ciptakan Era Baru Berusaha”, <https://ekon.go.id/publikasi/detail/2680/peraturan-pelaksanaan-uu-cipta-kerja-ciptakan-era-baru-berusaha>, diakses pada Kamis, 24 November 2024, pukul 10.49 WIB.

mengenai apakah sistem ini mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan investasi dengan perlindungan lingkungan hidup.

Selain itu, ada kesenjangan dalam penelitian tentang dampak implementasi sistem perizinan berbasis risiko terhadap kualitas pengendalian lingkungan di Indonesia. Banyak kajian yang telah membahas UU No. 6/2023 dari aspek ekonomi dan investasi, namun belum banyak yang menyoroti secara mendalam dampaknya terhadap aspek pengawasan lingkungan hidup, khususnya dalam sistem berbasis risiko ini. Artikel ini menjadi penting karena bertujuan untuk mengkaji dan menjelaskan efektivitas sistem pengawasan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup. Artikel ini juga mengidentifikasi celah kebijakan yang mungkin terjadi dalam implementasinya, sehingga dapat memberikan rekomendasi yang relevan untuk memperkuat perlindungan lingkungan di Indonesia pasca UU No. 6/2023.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini menjawab isu efektivitas sistem pengawasan perizinan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup pasca UU No. 6/2023 dengan fokus pada beberapa pertanyaan, yakni:

- 1) Bagaimana prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia?
- 2) Bagaimana sistem pengawasan perizinan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup pasca penerapan UU No. 6/2023?
- 3) Apa dampak sistem pengawasan perizinan berbasis risiko yang diatur dalam UU No. 6/2023 terhadap kualitas penerapan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada analisis berbagai aturan hukum, teori hukum, dan dokumen perundang-undangan yang terkait dengan perizinan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup pasca-berlakunya UU No. 6/2023. Penelitian normatif ini bertujuan untuk memahami bagaimana aturan hukum yang berkaitan dengan perizinan dan pengawasan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup telah diatur dalam perundang-undangan, serta mengevaluasi konsistensi dan efektivitas norma hukum tersebut dalam melindungi lingkungan hidup dari risiko kegiatan usaha.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan atau statute approach, di mana peneliti menelaah dan mengkaji berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, serta aturan pelaksana lainnya yang berhubungan dengan perizinan berbasis risiko dan pengawasan lingkungan hidup. Fokus utama pendekatan ini adalah untuk memahami substansi dan perubahan signifikan yang dibawa oleh UU No. 6/2023 dalam sistem perizinan dan pengawasannya, termasuk bagaimana kebijakan berbasis risiko diterapkan untuk usaha-usaha dengan potensi risiko lingkungan yang berbeda.

Sumber data dalam penelitian yuridis normatif ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- a. Peraturan Perundang-undangan, termasuk UU No. 6/2023, peraturan pelaksana terkait seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri, serta regulasi lain yang mengatur pengawasan perizinan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup.
- b. Literatur hukum, berupa Buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang membahas tentang teori pengawasan perizinan, pengawasan berbasis risiko, dan prinsip-prinsip hukum lingkungan yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Dokumen dan laporan resmi pemerintah, berupa dokumen seperti laporan evaluasi kebijakan, naskah akademik dan dokumen penjelasan yang diterbitkan oleh kementerian terkait lingkungan hidup atau instansi lainnya yang berkaitan dengan penerapan sistem perizinan berbasis risiko.

Data sekunder ini diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mendalam dan menyeluruh mengenai landasan hukum, prinsip, dan perkembangan yang terjadi dalam pengawasan perizinan lingkungan hidup.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian yuridis ini adalah analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Dalam analisis ini, peneliti menguraikan dan mengevaluasi data hukum yang terkumpul untuk mengetahui bagaimana aturan tentang pengawasan berbasis risiko dirumuskan, serta bagaimana implikasinya dalam konteks perlindungan lingkungan hidup. Analisis dilakukan dengan membandingkan aturan-aturan yang ada sebelum dan sesudah UU No. 6/2023, untuk memahami efektivitas perubahan tersebut dalam menciptakan pengawasan yang lebih baik dan responsif terhadap risiko lingkungan.

Dengan pendekatan normatif ini, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pengawasan berbasis risiko di sektor lingkungan hidup pasca UU No. 6/2023, serta menawarkan pemahaman kritis terhadap kendala atau kelemahan dalam penerapannya yang mungkin membutuhkan perbaikan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Prinsip-Prinsip Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia telah berlangsung dan melewati proses yang panjang, sejalan dengan perkembangan pengelolaan lingkungan hidup global. Kesadaran akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup di dunia internasional⁴ telah memantik berlangsungnya pertemuan-pertemuan antar negara di dunia yang pada akhirnya melahirkan beberapa kesepakatan yang dideklarasikan dan ditransformasikan menjadi instrumen hukum internasional – yang

⁴ Menurut Mattias Finger, krisis lingkungan hidup yang mendunia seperti sekarang ini setidaknya disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya, yaitu: kebijakan yang salah dan gagal; teknologi yang tidak efisien bahkan cenderung merusak; rendahnya komitmen politik, gagasan, dan ideologi yang akhirnya merugikan lingkungan; tindakan dan tingkah laku menyimpang dari aktor-aktor negara; merebaknya pola kebudayaan seperti konsumerisme dan individualisme; serta individu-individu yang tidak terbimbing dengan baik. Lihat Matthias Finger, "Which Governance for Sustainable Development? An Organizational and Institutional Perspective", dalam Jacob Park, Ken Conca, dan Matthias Finger, editor., *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*, (New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006), hlm. 125.

oleh Laode M Syarif dan Andri G. Wibisana sebagai *soft law international instrumen*.⁵ Instrumen ini berupa antara lain *Stockholm Declaration on the Human Environment* di tahun 1972, *World Charter for Nature* di tahun 1982, *Rio Declaration on Environment and Development* di tahun 1992, dan *World Summit on Sustainable Development* tahun 2002 di Johannesburg.

Dalam perkembangannya di Indonesia, dilakukan sebuah integrasi terhadap prinsip-prinsip hukum lingkungan global ke dalam sistem hukum nasional. Integrasi tersebut melalui ratifikasi hukum internasional atau pengadopsian secara langsung prinsip-prinsip hukum tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan nasional.⁶ Namun demikian, proses implementasi di tingkat peraturan di Indonesia baru dapat dimulai satu dekade setelah *Stockholm Declaration* dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 4/1982). Setelahnya dibutuhkan waktu lima belas tahun, tepatnya pada tanggal 19 September 1997, untuk menata kembali administrasi lingkungan hidup Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU No. 23/1997). Kemudian, pembaruan kembali dilakukan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009). Salah satu alasan penyusunannya adalah karena berkembangnya kesadaran dan gaya hidup masyarakat mengenai pengelolaan lingkungan hidup, sehingga materi undang-undang sebelumnya perlu disempurnakan.⁷

Pasca reformasi, dilakukan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 yang salah satunya menambahkan ketentuan Pasal 28 huruf H ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Ini merupakan pertama kalinya hak atas lingkungan hidup diakui sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) dan menjadi hak konstitusional setiap warga negara Indonesia dalam konstitusi. Hal ini berarti negara bertanggung jawab untuk mengelola dan menjaga lingkungan hidup, yang meliputi sumber daya alam, sumber daya budaya, dan sumber daya manusia. Selain itu, setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁸

Dengan memasukkan pengakuan lingkungan hidup sebagai HAM, diharapkan ketentuan tersebut akan berpengaruh terhadap pengembangan kebijakan dalam rangka perlindungan nilai-nilai dan prinsip dasar lingkungan hidup pada skala nasional dan regional. Konstitusionalisasi prinsip-prinsip lingkungan hidup, secara hierarkis, juga akan menciptakan yuridiksi atas hukum nasional yang berlaku di setiap tingkatan

⁵ Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, ed., *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, (Jakarta: Kemitraan Partnership, USAID, dan The Asia Foundation, 2014), hlm. 40-41.

⁶ *Ibid.*, hlm. 69.

⁷ Kristianto Pustaha Halomoan, "Tantangan Pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dan Pasca Pandemi Covid 2019," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 5, No. 3 (2021), hlm. 524.

⁸ Maret Priyatna, "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (*Green Constitution*) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4 (2010), hlm. 122

wilayah pemerintahan, baik provinsi, kotamadya, maupun kabupaten. Dalam konteks ini, peningkatan kapasitas dan komitmen hukum para penyelenggara negara akan diwajibkan oleh konstitusi dalam upaya untuk mengelola fungsi-fungsi negara dalam ranah perlindungan terhadap lingkungan. Dalam tataran yang lebih jauh, isi konstitusi juga akan memengaruhi hubungan yang akan terbentuk antara hukum lingkungan substantif dan prosedural, serta sulit-tidaknya hukum lingkungan di tingkat nasional diintegrasikan dan diharmonisasikan dengan normanorma lingkungan di tingkat internasional. Lebih dari itu, konstitusi yang memuat ketentuan lingkungan juga diharapkan akan menentukan arah dan batas lingkup mengenai hak atas benda (*property rights*) yang kemudian secara tidak langsung berpengaruh terhadap konsepsi perlindungan atas kepemilikan pribadi (*private ownership*).

Dari perjalanan panjang usaha yang dilakukan oleh beberapa kalangan untuk mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melalui pembentukan peraturan, telah tampak ada upaya yang cukup serius untuk memasukkan Indonesia sebagai negara yang memiliki perhatian terhadap perlindungan lingkungan. Maka dari itu, dengan berpijak pada ketentuan-ketentuan yang pernah dan sedang berlaku tersebut, disarikan beberapa prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Pertama, baik dari UU No. 4/1982, UU No. 23/1997, maupun UU No. 32/2009, terdapat kesamaan pada aspek pengorientasian keseimbangan antara pelestarian lingkungan hidup dan pembangunan yang berkesinambungan.⁹ Selain tertuang pada konsideran menimbang di masing-masing undang-undang, hal ini bisa dilihat pada Pasal 3 UU No. 4/1982 yang menyatakan, "Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia", Pasal 3 UU No. 23/1997 yang menjelaskan, "Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia", dan Pasal 3 UU No. 32/2009 yang menjelaskan "Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:... e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan hidup...". Selain itu, pada Pasal 2 UU No. 32/2009, dijelaskan bahwasannya dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terdapat asas: (i) kelestarian dan keberlanjutan; (ii) keserasian dan keseimbangan; dan (iii) keterpaduan.

Prinsip keberlanjutan adalah landasan bagi setiap kebijakan lingkungan untuk menjamin bahwa kegiatan manusia tidak hanya mempertimbangkan kebutuhan saat ini tetapi juga mempertahankan sumber daya bagi generasi mendatang. Sistem berbasis risiko, yang meringankan perizinan untuk sektor tertentu, harus mampu menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dalam kategori berisiko rendah tidak memberikan tekanan berlebihan pada ekosistem yang sudah rentan. Prinsip ini menekankan bahwa kebijakan ekonomi yang diambil oleh pemerintah, termasuk dalam konteks perizinan,

⁹ Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

harus memperhatikan dampak jangka panjang terhadap lingkungan. Jika tidak, sektor-sektor yang terakumulasi dalam kategori rendah risiko dapat menimbulkan eksploitasi berlebih yang mengancam keberlanjutan sumber daya.

Kedua, yakni prinsip kehati-hatian atau *precautionary principle*. Dari ketiga undang-undang yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, hanya UU No. 32/2009 yang secara tersurat menyebutkan “kehati-hatian”, tepatnya pada Pasal 2 huruf f. *Precautionary principle*¹⁰ adalah prinsip yang pada awalnya diadopsi dalam deklarasi dan kemudian diadopsi dalam berbagai konvensi sebagai bentuk pengejawantahan dari prinsip pembangunan berkelanjutan.¹¹ Prinsip ini merupakan perkembangan dalam kebijakan nasional maupun internasional yang bertujuan melindungi manusia dan lingkungan hidup dari bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan. Prinsip kehati-hatian ini menekankan pada bagaimana melakukan pencegahan agar tidak terjadi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran. Lebih jauh lagi, prinsip ini juga mengatur mengenai pencegahan agar tidak terjadinya kerusakan lingkungan hidup.¹²

Prinsip ini menjadi prinsip utama yang menekankan bahwa kegiatan yang berpotensi merusak lingkungan harus diantisipasi bahkan sebelum dampak negatif tersebut terjadi. Di sisi lain, prinsip pencegahan menuntut pengambilan langkah-langkah untuk mencegah kerusakan lingkungan sebelum terjadi, terutama bagi sektor yang memanfaatkan sumber daya alam secara langsung. Dalam perizinan berbasis risiko, pendekatan yang memberikan kelonggaran terhadap kegiatan berisiko rendah harus dikaji ulang terkait implikasinya terhadap prinsip ini. Sistem berbasis risiko mengandalkan pengelompokan risiko yang berpotensi mengabaikan dampak kumulatif dari kegiatan-kegiatan berisiko rendah yang, jika digabungkan, dapat menyebabkan kerusakan lingkungan yang signifikan.

Ketiga, prinsip tanggung jawab. Sama dengan poin kedua, dari ketiga undang-undang yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, hanya UU No. 32/2009 yang secara tersurat menyebutkan “tanggung jawab negara” sebagai asas dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Meskipun demikian, ketiga undang-undang tersebut memasukkan ketentuan pidana yang salah satu ketentuannya menyebutkan siapa saja yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara.¹³

Prinsip tanggung jawab menuntut agar setiap entitas yang terlibat dalam aktivitas yang berdampak pada lingkungan hidup bertanggung jawab penuh atas dampaknya. Dalam konteks sistem berbasis risiko, sektor-sektor yang diberikan izin dengan proses

¹⁰ Prinsip ini juga sering disandingkan dengan *preventative principle* atau prinsip pencegahan.

¹¹ Liza Farihah dan Fami Angraini, “Prinsip Kehati-hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup: Kajian Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 3 (Desember 2012), hlm. 245.

¹² Wibisana, M.R.A.G, “Law and Economic Analysis of the Precautionary Principle”, *Desertasi Doktor Maastricht University*, Maastricht (2008), hlm. 214.

¹³ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

lebih sederhana harus tetap memiliki kewajiban untuk menjaga dan memitigasi dampak lingkungan. Namun, dalam penerapan sistem berbasis risiko, terdapat risiko bahwa entitas yang dianggap berisiko rendah justru merasa terbebas dari tanggung jawab penuh dalam pengelolaan lingkungan.

Dengan demikian, dari ketiga undang-undang tersebut, setidaknya terdapat tiga prinsip yang menekankan perlunya perhatian dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, khususnya pada hal pengawasan perizinan, yakni: kehati-hatian (*precautionary*) dan pencegahan (*prevention*), tanggung jawab (*responsibility*), dan keberlanjutan (*sustainability*).¹⁴ Tentunya prinsip-prinsip ini bertujuan untuk melindungi lingkungan dari dampak aktivitas manusia, serta memastikan bahwa setiap tindakan yang dilakukan terhadap lingkungan tidak menyebabkan kerusakan jangka panjang yang membahayakan ekosistem, dan mendukung keberlanjutan bagi generasi mendatang.

Sistem Pengawasan Perizinan Berbasis Risiko di Sektor Lingkungan Hidup Pasca UU No. 6/2023

Pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi negara yang dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dikenal juga sebagai penegakan hukum lingkungan administrasi. Penegakan hukum lingkungan administrasi merupakan metode untuk menegakkan hukum lingkungan yang dimiliki pemerintah. Pada hakikatnya, studi hukum administrasi mencakup juga ranah penegakan hukum administrasi di bidang pengelolaan lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pemerintah terhadap keputusan, seperti perizinan, yang dibuat oleh pemerintah.¹⁵

Penegakan hukum lingkungan secara administratif dapat bersifat preventif dan represif. Pengawasan administratif digunakan untuk penegakan hukum lingkungan yang bermakna preventif, sedangkan sanksi administratif digunakan untuk penegakan hukum yang bermakna represif. Tujuan dari pengawasan dan penjatuhan sanksi administratif adalah untuk memastikan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan hukum lingkungan administratif.¹⁶ Namun, dalam hal ini pembahasan akan lebih difokuskan pada aspek preventifnya, yakni pengawasan. Sebab, langkah terpenting dalam mencapai kepatuhan terhadap peraturan adalah memastikan bahwa hukum lingkungan ditegakkan dengan menggunakan perangkat hukum administratif, di mana hal ini sering dianggap sebagai tahap awal dalam proses mencapai kepatuhan karena jika instrumen hukum administrasi lingkungan dikelola dan ditegakkan dengan benar, maka tidak perlu ada proses pengadilan lingkungan yang sesungguhnya. Selain itu, secara umum, tujuan utama penegakan hukum lingkungan bukanlah untuk memberikan hukuman atas pencemaran atau kerusakan lingkungan, melainkan untuk

¹⁴ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁵ Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, ed., *Hukum Lingkungan...*, hlm. 496-497.

¹⁶ Bachrul Amiq, *Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013), hlm. 1.

menghindari degradasi lingkungan dan memulihkan kualitas dan daya dukung lingkungan.¹⁷

Hukum lingkungan administrasi memasuki babak baru setelah diundangkannya UU No. 6/2023, di mana terdapat perubahan signifikan terhadap klausul dan posisi izin lingkungan dan izin usaha yang menjadi landasan formil dari dimulainya sebuah kegiatan usaha yang menjadi objek pengawasan. Pertama, klausul “Izin Lingkungan”¹⁸ diubah menjadi “Persetujuan Lingkungan”¹⁹. Dalam rezim Izin Lingkungan, ada pemisahan antara Izin Lingkungan itu sendiri dengan Izin Usaha. Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.²⁰ Sementara itu, Izin Usaha adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.²¹ Dari kedua definisi ini, tampak bahwasannya ada dua jalur yang harus ditempuh oleh pelaku usaha atau pemarkarsa sebelum memulai sebuah kegiatan, yakni harus mengurus Izin Lingkungan yang diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.²² Setelah Izin Lingkungan didapatkan, pelaku usaha mengajukan Izin Usaha ke instansi terkait sesuai dengan kluster usaha yang hendak dijalankan.

Aturan secara rincinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP No. 24/2018) dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (PP No. 27/2012). Penerbitan izin lingkungan didasarkan pada keputusan mengenai kecocokan lingkungan hidup yang diterbitkan oleh gubernur, bupati/wali kota, menteri lingkungan hidup ataupun berdasarkan rekomendasi UKL-UPL. Kelayakan lingkungan hidup untuk kegiatan usaha ditentukan melalui penilaian oleh Komisi Amdal. Namun, pasca terbitnya UU No. 6/2023, Izin Lingkungan diubah menjadi “Persetujuan Lingkungan” yang secara lengkap diatur dalam aturan turunannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 mengenai Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut PP No. 5/2021) dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut PP No. 22/2021).

¹⁷ Nurul Listiyani, Muzahid Akbar Hayat, dan Ningrum Ambarsari, “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,” *Jurnal Al’Adl*, Vol. XIII, No. 1 (2020), hlm. 122.

¹⁸ Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁹ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

²⁰ Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²¹ Pasal 1 angka 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²² Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sementara itu, di bawah rezim UU No. 6/2023, kedua izin tersebut diintegrasikan ke dalam satu jenis izin, yakni Perizinan Berusaha, namun dengan tetap menjadikan Persetujuan Lingkungan sebagai prasyarat untuk mengajukan Perizinan Berusaha. Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.²³ Persetujuan Lingkungan menjadi salah satu persyaratan dasar dari penerbitan Perizinan Berusaha.²⁴ Namun, yang membedakan adalah, sebelumnya, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (SPPL) adalah syarat yang harus disiapkan sebelum mengajukan Izin Lingkungan. Sementara dalam rezim Perizinan Berusaha, ketiga dokumen tadi adalah Persetujuan Lingkungan itu sendiri.²⁵

Landasan penerbitan perizinan berusaha berbasis risiko adalah *trust but verified*. Fatmawati Indah Purnamasari dalam kegiatan Sosialisasi Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mengatakan bahwa pemerintah percaya dengan pelaku usaha, tetapi pemerintah harus tetap melakukan verifikasi.²⁶ Bentuk kepercayaan pemerintah terhadap pelaku usaha di sini adalah dengan menerbitkan perizinan berusaha atau mempermudah proses penerbitan perizinan berusaha bagi pelaku usaha. Akan tetapi pemerintah tetap melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha yang dilakukan pelaku usaha untuk memastikan bahwa pelaku usaha melaksanakan usahanya sesuai dengan standar pelaksanaan kegiatan usaha. Pengawasan ini yang nantinya akan menjadi data dukung dalam *Online Single Submission* (OSS) berupa profil tingkat kepatuhan pelaku usaha.

Pengawasan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat (dilaksanakan oleh kementerian/lembaga yang sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan penerbitan Perizinan Berusaha), Pemerintah Daerah (gubernur, bupati/wali kota), Administrator Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan/atau Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB)²⁷ sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengawasan dilakukan dengan mempertimbangkan tingkat kepatuhan Pelaku Usaha²⁸ dengan menerapkan indikator pengawasan yang meliputi: (i) tata ruang dan standar bangunan gedung; (ii) standar kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan hidup; (iii) standar pelaksanaan kegiatan

²³ Pasal 1 angka 35 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁴ Pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

²⁵ Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁶ “Pengawasan Perizinan Berusaha (OSS) Berbasis Risiko”, <https://www.youtube.com/watch?v=zkbOG3AStbY&t=561s>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 14.50 WIB.

²⁷ Pasal 213 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

²⁸ Pasal 213 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

usaha; (iv) persyaratan dan kewajiban yang diatur dalam norma, standar, prosedur, dan kriteria; dan/atau (v) kewajiban atas penyampaian laporan dan/atau pemanfaatan insentif dan fasilitas Penanaman Modal.²⁹

Sebagai salah satu bentuk penegakan hukum lingkungan administrasi, pengawasan Perizinan Berusaha dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi antarlembaga³⁰ dengan sebelumnya dilakukan perencanaan pengawasan³¹ yang mencakup penyusunan waktu dalam pelaksanaan pengawasan, anggaran dan sumber daya manusia pelaksana pengawasan.³² Namun, kementerian/lembaga yang bertanggungjawab melakukan pengawasan dilarang melakukan pengawasan di luar perencanaan pengawasan.³³ Pelaksanaan pengawasan dikoordinasikan oleh:³⁴

- a. lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi Penanaman Modal, atas pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha melalui Sistem OSS;
- b. DPMPTSP provinsi, atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah provinsi;
- c. DPMPTSP kabupaten/kota, atas pelaksanaan Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- d. Administrator KEK, atas pelaksanaan Pengawasan Perizinan Berusaha yang berlokasi di KEK; dan
- e. Badan Pengusahaan KPBPB, atas pelaksanaan Pengawasan yang berlokasi di KPBPB

Pengawasan dilakukan dengan tujuan untuk:³⁵ (i) memastikan kepatuhan pemenuhan persyaratan dan kewajiban oleh Pelaku Usaha; (ii) mengumpulkan data, bukti, dan/atau laporan terjadinya bahaya terhadap keselamatan, kesehatan, lingkungan hidup, dan/atau bahaya lainnya yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan kegiatan usaha; dan (iii) rujukan pembinaan atau pengenaan sanksi administratif terhadap pelanggaran Perizinan Berusaha.

Kemudian, dalam PP No.5/2021, pengawasan dibagi ke dalam dua jenis, yakni pengawasan rutin dan pengawasan insidentil.³⁶ Pengawasan rutin dilakukan secara berkala berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha dan mempertimbangkan kepatuhan

²⁹ Pasal 213 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁰ Pasal 215 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³¹ Pasal 215 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³² Pasal 215 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³³ Pasal 215 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁴ Pasal 216 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁵ Pasal 217 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁶ Pasal 218 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

pelaku usaha³⁷ yang dilakukan melalui laporan pelaku usaha dan inspeksi lapangan.³⁸ Pengawasan rutin yang dilakukan melalui laporan pelaku usaha disampaikan kepada kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Administrator KEK, dan/atau Badan Pengusahaan KPBPB yang memuat standar pelaksanaan usaha dan perkembangan kegiatan usaha.³⁹ Sementara pengawasan rutin yang dilakukan melalui inspeksi lapangan dilakukan dalam bentuk kunjungan fisik atau melalui virtual.⁴⁰ Inspeksi lapangan yang dilakukan meliputi: pemeriksaan administratif dan/atau fisik atas pemenuhan standar kegiatan usaha dan/atau standar produk/jasa, pengujian dan/atau pembinaan dalam bentuk pendampingan dan penyuluhan.⁴¹ Inspeksi lapangan dilakukan paling banyak: (i) 1 kali dalam 1 tahun untuk setiap lokasi usaha yang memiliki risiko rendah dan menengah rendah; dan (ii) 2 kali dalam 1 tahun untuk setiap lokasi usaha yang memiliki risiko menengah tinggi dan tinggi.⁴² Hasil inspeksi ini kemudian dituangkan dalam berita acara pemeriksaan dan dilengkapi dengan kesimpulan hasil inspeksi lapangan.⁴³ Sementara itu, untuk inspeksi lapangan yang dilakukan secara virtual, ketentuannya disesuaikan dengan masing-masing sektor kegiatan atau usaha.

Selanjutnya pengawasan insidentil merupakan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah provinsi, Pemerintah Daerah kabupaten/kota, Administrator KEK, dan/atau Badan Pengusahaan KPBPB pada waktu tertentu⁴⁴ yang dilakukan melalui inspeksi lapangan atau secara virtual.⁴⁵ Pengawasan insidentil dilaksanakan berdasarkan pengaduan dari masyarakat⁴⁶ atau apabila sebuah kegiatan usaha memenuhi kriteria:⁴⁷

- a. adanya indikasi pelanggaran berulang dan indikasi pelanggaran yang terdeteksi;
- b. adanya pengaduan dari masyarakat terkait dugaan pencemaran lingkungan dan/atau kerusakan lingkungan

³⁷ Pasal 219 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁸ Pasal 220 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁹ Pasal 221 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁰ Pasal 222 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴¹ Pasal 222 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴² Pasal 222 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴³ Pasal 223 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁴ Pasal 224 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁵ Pasal 224 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁶ Pasal 224 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁷ Pasal 498 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- c. adanya laporan dari pengelola kawasan atas pelanggaran RKP-RPL rinci oleh pelaku usaha dalam kawasan.

Pengawasan ini yang dilakukan secara langsung kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan atau tidak langsung secara tertulis kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atau elektronik melalui sistem OSS atau saluran pengaduan yang disediakan.⁴⁸

Apabila dalam proses pengawasan ditemukan usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan acaman serius terhadap lingkungan, pelaksana pengawasan melakukan penghentian pelanggaran⁴⁹, yang dapat dilakukan dengan cara: (i) penutupan saluran pembuangan air limbah; (ii) pembongkaran saluran pembuangan air limbah; (iii) penghentian operasi sumber emisi; (iv) penutupan lokasi pembuangan limbah; dan/atau (v) upaya lainnya yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran.⁵⁰

Hasil pengawasan yang telah dilakukan diolah berdasarkan indikator Pengawasan untuk menentukan tingkat kepatuhan Pelaku Usaha dan untuk mengevaluasi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Berdasarkan penilaian hasil pengawasan kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah provinsi, Pemerintah Daerah kabupaten/kota, Administrator KEK, dan/atau Badan Pengusahaan KPBPB menyampaikan laporan penilaian hasil Pengawasan secara elektronik kepada Sistem OSS. Kemudian Sistem OSS melakukan: (i) pengolahan data dan/atau informasi untuk peninjauan atau evaluasi secara berkala terhadap penetapan tingkat Risiko kegiatan usaha; (ii) penyesuaian intensitas inspeksi lapangan pada Pengawasan; dan (iii) pembaruan profil Pelaku Usaha.⁵¹ Selain itu, dalam hal kesimpulan laporan hasil pengawasan pelaku usaha dinyatakan tidak taat, pelaksana pengawasan memberikan rekomendasi tindak lanjut penegakan hukum yang meliputi: (i) administratif; (ii) perdata; dan/atau (iii) pidana.⁵² Sanksi administratif yang dapat dijatuhkan berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, denda administratif, pembekuan Perizinan Berusaha, dan/atau pencabutan Perizinan Berusaha⁵³, yang diterbitkan dalam bentuk keputusan.

Tidak berhenti sampai di situ, PP No. 22/2021 juga mengatur tentang pengawasan pelaksanaan sanksi administratif. Menteri melakukan pengawasan pengawasan terhadap pelaksanaan sanksi administratif yang diterbitkan oleh menteri. Begitupun untuk tingkatan yang lain, baik itu Gubernur, Bupati, Wali Kota. Namun, apabila hasil pengawasan pada tahap ini menunjukkan sanksi administratif tidak dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan, Menteri, Gubernur, atau

⁴⁸ Pasal 224 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁴⁹ Pasal 499 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵⁰ Pasal 499 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵¹ Pasal 225 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁵² Pasal 500 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵³ Pasal 508 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya menerapkan sanksi administratif yang lebih berat.⁵⁴ Selain itu, Menteri dapat melakukan pengawasan pelaksanaan sanksi administratif yang diterbitkan oleh gubernur atau bupati/wali kota apabila gubernur atau bupati/walikota tidak melakukan pengawasan dan/atau menimbulkan keresahan di masyarakat.⁵⁵

Dampak Sistem Pengawasan Perizinan Berbasis Risiko terhadap Prinsip Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwasannya Perizinan Berbasis Risiko memisahkan kegiatan usaha ke dalam kategori risiko rendah, sedang, dan tinggi,⁵⁶ dengan tujuan untuk memfokuskan pengawasan pada sektor-sektor yang lebih rentan terhadap potensi kerusakan lingkungan. Meskipun demikian, pada dasarnya, aktualisasi dari pendekatan berbasis risiko didasarkan pada bidang serta negara yang mengimplementasikannya. Dengan kata lain tidak ada metodologi yang baku dan universal mengenai pengaturan pendekatan berbasis risiko tersebut.⁵⁷ Akan tetapi, pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) dapat diartikan secara general sebagai instrumen yang digunakan untuk mengidentifikasi risiko tertentu dari sebuah kegiatan dan menjadikan kegiatan dengan risiko tertinggi sebagai sebuah prioritas.⁵⁸

Terdapat beberapa hal yang secara umum menjadi karakteristik tersendiri bagi pendekatan berbasis risiko yakni pengenalan risiko, identifikasi risiko, tingkat risiko, dan pelaksanaan (pengawasan) risiko.⁵⁹ Dari kacamata prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pengenalan risiko merupakan langkah awal dalam pendekatan berbasis risiko di mana pengguna konsep tersebut memiliki kewenangan untuk menentukan risiko yang seperti apa yang akan menjadi prioritas. Apabila pengguna konsep telah mengetahui macam risiko yang akan menjadi prioritas maka risiko tersebut akan digunakan dalam implementasi pendekatan berbasis risiko di bidang yang diinginkannya.

Karakteristik kedua dari pendekatan berbasis risiko adalah identifikasi risiko. Dalam identifikasi risiko, pengguna konsep akan melakukan penelitian terhadap data dan informasi yang berkaitan dengan risiko. Hal yang perlu perhatian khusus dalam karakteristik kedua ini adalah memastikan bahwa identifikasi risiko tersebut didasarkan pada data yang relevan dan aktual. Setelah risiko telah berhasil diidentifikasi, pengguna konsep akan melakukan kategorisasi terhadap risiko tersebut. Kategorisasi ini akan menentukan bagaimana sumber daya yang tersedia akan

⁵⁴ Pasal 524 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵⁵ Pasal 524 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁵⁶ Pasal 7 ayat (1) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

⁵⁷ Mekpor, Emmanuel Senanu, Anthony Aboagye, and Jonathan Welbeck, "The Determinants of Anti-Money Laundering Compliance among the Financial Action Task Force (FATF) Member States." *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 26 No. 3 (2018), hlm. 442–59.

⁵⁸ "Risk & Compliance Matters", <https://www.navex.com/blog/article/risk-based-approachregulatory-compliance>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 22.35 WIB.

⁵⁹ Arias-Barrera, Ligia Catherine, "The Risk-Based Approach to Regulation." *In Regulation and Supervision of the OTC Derivatives Market* (Routledge: 2021), hlm. 22–74.

didistribusikan sesuai dengan tingkat risikonya. Sedangkan karakteristik terakhir yakni pelaksanaan (pengawasan) risiko memiliki kaitan yang erat dengan risiko. Hal ini dikarenakan pelaksanaan risiko akan bergantung pada kategorisasi tingkat risiko. Semakin tinggi tingkat risiko maka semakin banyak sumber daya yang akan dialokasikan untuk mengakomodir risiko tersebut begitu juga sebaliknya.

Pendekatan berbasis risiko yang diimplementasikan secara konsisten dan konsekuen akan memberikan manfaat besar bagi penggunanya. Hal ini dikarenakan pendekatan berbasis risiko berfokus pada risiko tertinggi. Penerapan pendekatan berbasis risiko akan membuat penggunanya berfokus pada ancaman nyata sehingga waktu, tenaga serta biaya yang digunakan dapat dialokasikan kepada ancaman tersebut. Selain itu, pendekatan berbasis risiko juga dapat menjadi alternatif untuk meningkatkan kinerja dan fungsi dari penggunanya khususnya apabila penggunanya berbentuk organisasi. Oleh karena itu, sangat logis apabila dengan mengimplementasikan pendekatan berbasis risiko dapat mendorong terwujudnya manajemen sumber daya yang lebih efektif dan efisien serta memberikan regulasi yang lebih baik.⁶⁰

Namun, hal yang perlu digaribawahi adalah landasan penerbitan perizinan berusaha berbasis risiko yang diterapkan di Indonesia adalah *trust but verified*. Fatmawati Indah Purnamasari dalam kegiatan Sosialisasi Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mengatakan bahwa pemerintah percaya dengan pelaku usaha, tetapi pemerintah harus tetap melakukan verifikasi.⁶¹ Bentuk kepercayaan pemerintah terhadap pelaku usaha di sini adalah dengan menerbitkan perizinan berusaha atau mempermudah proses penerbitan perizinan berusaha bagi pelaku usaha. Akan tetapi pemerintah tetap melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha yang dilakukan pelaku usaha untuk memastikan bahwa pelaku usaha melaksanakan usahanya sesuai dengan standar pelaksanaan kegiatan usaha. Pengawasan ini yang nantinya akan menjadi data dukung dalam *Online Single Submission* (OSS) berupa profil tingkat kepatuhan pelaku usaha. Dengan kata lain atau dalam bahasa yang lebih sederhana, pelaku usaha dapat segera memperoleh Perizinan Berusaha, lalu persyaratan Perizinan Berusahanya dilengkapi kemudian.

Disini tantangan yang dihadapi oleh rezim Perizinan Berusaha ketika dihadapkan dengan prinsip kehati-hatian, yakni terdapat beberapa tantangan yang mungkin timbul saat mengimplementasikan pendekatan berbasis risiko yang tepat tujuan. Dalam mewujudkan tujuan pendekatan berbasis risiko dibutuhkan sumber daya serta keahlian untuk dapat mengumpulkan dan menafsirkan informasi tentang risiko yang akan diidentifikasi. Hal tersebut mengharuskan para pihak yang terlibat dalam penerapan pendekatan berbasis risiko untuk dapat memahami risiko dan mampu melakukan penilaian yang baik terhadap risiko. Para pihak yang akan mengimplementasikan konsep berbasis risiko juga dituntut untuk memiliki akuntabilitas yang tinggi karena tantangan yang pasti akan dihadapi adalah memastikan bahwa risiko yang

⁶⁰ Salmikangas, Paula, and Steffen Thirstrup, "How to Commercialize ATMPs in the EU." *Regulatory Rapporteur* 15 (7–8). TOPRA (2018), hlm. 17–21.

⁶¹ "Pengawasan Perizinan Berusaha (OSS) Berbasis Risiko", <https://www.youtube.com/watch?v=zkbG3AStbY&t=561s>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 14.50 WIB.

diidentifikasi merupakan prioritas atau tidak. Lemahnya konsep berbasis risiko akan terlihat apabila terdapat kesalahan dalam penilaian dimana penilai memutuskan untuk mengasumsikan bahwa sebuah kegiatan tertentu tidak menimbulkan risiko ketika kenyataannya adalah sebaliknya. Jika para pihak yang menerapkan konsep ini gagal dalam mempertanggungjawabkan penilaiannya terhadap risiko yang timbul maka keseluruhan pendekatan berbasis risiko tidaklah lagi bermakna. Oleh karena itu sangatlah penting bagi seluruh pihak yang terlibat tidak hanya pengguna konsep tetapi juga pihak yang akan dinilai untuk mengetahui “aturan main” dari pendekatan berbasis risiko dari awal. Terlebih ketika kebijakan yang memfasilitasi kemudahan usaha tersebut diberikan kepada kegiatan usaha, yang meskipun memiliki risiko rendah, namun potensi dampaknya bersifat akumulatif.

Kemudian, dari sudut pandang prinsip pertanggungjawaban, ada hal yang menarik dari bagaimana rezim Perizinan Berusaha melakukan pengawasan, yakni ada pengawasan lapis pertama dan pengawasan lapis kedua. Pengawasan lapis pertama adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat sesuai dengan kewenangannya mengawasi kegiatan/usaha dari pelaku usaha. Sementara pengawasan lapis kedua adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat setingkat di atasnya yang sesuai dengan kewenangannya untuk mengawasi pelaksanaan sanksi administratif yang sudah dijatuhkan kepada pelaku usaha. Hal ini semakin menunjukkan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab hukum atas lingkungan hidup dan proses perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam. Selain itu, proses penerapan prinsip ini betul-betul dimaksudkan untuk menjaga dan melestarikan lingkungan merupakan tanggung jawab bersama seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya, yakni prinsip keberlanjutan. Mekanisme pengawasan yang diatur dalam rezim Perizinan Berusaha cenderung lebih baik apabila dihadapkan dengan sistem pengawasan di bawah rezim Izin Lingkungan. Hal ini disebabkan sistem pengawasan yang diadopsi oleh rezim Perizinan Berusaha dalam PP No. 5/2021 lebih rinci, dimulai dengan pihak yang melaksanakan pengawasan Perizinan Berusaha indikator pengawasan, integrasi dan koordinasi pengawasan, perencanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, hingga tindak lanjut hasil pengawasan. Hanya saja, proses pengawasan yang diatur dalam PP No. 5/2021 maupun PP No. 22/2021 dirasa belum cukup untuk menilai tingkat kepatuhan pelaku usaha, sebab untuk risiko rendah dan menengah rendah, pengawasan dilaksanakan 1 kali dalam tahun untuk setiap lokasi usaha; dan untuk risiko menengah tinggi dan tinggi, pengawasan dilaksanakan 2 kali dalam 1 tahun untuk setiap lokasi usaha.

Tentunya penentuan jumlah pengawasan ini dipilih bukan tanpa sebab, mengingat keterbatasan jumlah sumber daya manusia yang tidak sebanding dengan jumlah lokasi usaha yang sudah dikeluarkan Perizinan Berusahanya. Maka dari itu, yang menjadi catatan dalam model pengawasan ini, masih diperlukannya sistem pengawasan yang efektif dengan mengadopsi sistem peringatan dini (*early warning system*). Sistem ini harapannya mampu mendeteksi potensi dampak lingkungan sejak dini. Sistem peringatan dini ini menjadi relevan dalam konteks manajemen risiko yang

menekankan pentingnya alat monitoring yang responsif dalam mengidentifikasi tanda-tanda kerusakan lingkungan. Sistem ini memungkinkan pengawasan lebih cepat dan responsif terhadap perubahan yang terjadi di lapangan, terutama untuk kegiatan berisiko rendah yang cenderung mendapatkan pengawasan minimal. Selain itu, pengadopsian sistem ini dimaksudkan untuk memberikan kesadaran tentang pentingnya penegakan hukum lingkungan administrasi di mana seharusnya pengawasan dimaksudkan tidak sekedar mengukur kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga mengevaluasi apakah hasil dari pengawasan tersebut berdampak langsung pada peningkatan kualitas lingkungan hidup.

Kesimpulan

Penerapan sistem perizinan berbasis risiko dalam sektor lingkungan hidup pasca UU No. 6 Tahun 2023 menunjukkan perubahan signifikan dalam pendekatan pemerintah terhadap perizinan usaha. Pendekatan ini bertujuan untuk memfokuskan pengawasan pada sektor-sektor dengan risiko tinggi guna meningkatkan efisiensi proses perizinan dan memudahkan investasi. Namun, sistem ini memunculkan beberapa tantangan, terutama terkait dengan konsistensi terhadap prinsip-prinsip perlindungan lingkungan seperti kehati-hatian, pencegahan, dan keberlanjutan. Kategori risiko rendah, meskipun dianggap memiliki dampak lingkungan minimal, tetap dapat menimbulkan risiko kumulatif jika pengawasannya tidak dijalankan secara ketat.

Pengawasan berbasis risiko memerlukan kesiapan sumber daya dan sistem yang mampu memantau kepatuhan pelaku usaha secara terus-menerus. Tanpa pengawasan yang efektif, tujuan awal dari penerapan sistem ini dapat terganggu, mengingat adanya potensi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat kelonggaran perizinan di sektor risiko rendah. Dengan demikian, diperlukan integrasi sistem peringatan dini (*early warning system*) dan evaluasi berkala untuk memastikan kepatuhan pelaku usaha dalam melaksanakan praktik yang ramah lingkungan. Hal ini penting guna menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Amiq. Bachrul, *Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013.
- Finger. Matthias, "Which Governance for Sustainable Development? An Organizational and Institutional Perspective", dalam Jacob Park, Ken Conca, dan Matthias Finger, editor., *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.
- M. Syarif. Laode dan G. Wibisana. Andri, ed., *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, Jakarta: Kemitraan Partnership, USAID, dan The Asia Foundation, 2014.
- Wibisana, M.R.A.G, "Law and Economic Analysis of the Precautionary Principle", *Desertasi Doktor Maastricht University*, Maastricht (2008).
- Arias-Barrera, Ligia Catherine, "The Risk-Based Approach to Regulation." *In Regulation and Supervision of the OTC Derivatives Market* Routledge, 2021.

- Farihah. Liza dan Angraini. Fami, "Prinsip Kehati-hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup: Kajian Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT", *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 3 (Desember 2012).
- Listiyani. Nurul, Akbar Hayat. Muzahid, dan Ambarsari. Ningrum, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Jurnal Al'Adl*, Vol. XIII, No. 1 (2020).
- Mekpor, Senanu. Emmanuel, Aboagye. Anthony, and Welbeck. Jonathan, "The Determinants of Anti-Money Laundering Compliance among the Financial Action Task Force (FATF) Member States." *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 26 No. 3 (2018).
- Priyatna. Maret, "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (*Green Constitution*) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4 (2010).
- Pustaha Halomoan. Kristianto, "Tantangan Pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dan Pasca Pandemi Covid 2019," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 5, No. 3 (2021).
- Salmikangas, Paula, and Steffen Thirstrup, "How to Commercialize ATMPs in the EU." *Regulatory Rapporteur* 15 (7-8). TOPRA (2018).
- "Pengawasan Perizinan Berusaha (OSS) Berbasis Risiko", <https://www.youtube.com/watch?v=ztkboG3AStbY&t=561s>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 14.50 WIB.
- "Pengawasan Perizinan Berusaha (OSS) Berbasis Risiko", <https://www.youtube.com/watch?v=ztkboG3AStbY&t=561s>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 14.50 WIB.
- "Peraturan Pelaksanaan UU Cipta Kerja, Ciptakan Era Baru Berusaha", <https://ekon.go.id/publikasi/detail/2680/peraturan-pelaksanaan-uu-cipta-kerja-ciptakan-era-baru-berusaha>, diakses pada Kamis, 24 November 2024, pukul 10.49 WIB.
- "Risk & Compliance Matters", <https://www.navex.com/blog/article/risk-based-approachregulatory-compliance>, diakses pada Minggu, 3 November 2024, pukul 22.35 WIB.
- Ihsanudin dan Fabian Januarius Kuwado, "Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi yang Jadi nyata...", <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>, diakses pada Kamis, 24 November 2024, pukul 10.49 WIB.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.