

Analisis Yuridis Ketentuan Pasal 86 dan Pasal 511 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Oleh

Rizka Okie Wibowo & Raihan Muhammad

Abstrak

Artikel ini menganalisis secara yuridis ketentuan Pasal 86 dan Pasal 511 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP 22/2021). Fokus utama kajian ini adalah mekanisme transisi bagi usaha atau kegiatan yang telah berjalan sebelum berlakunya PP 22/2021 namun belum memiliki dokumen lingkungan hidup, serta sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap kegiatan tanpa persetujuan lingkungan. Melalui pendekatan normatif dengan metode perundang-undangan dan penafsiran sistematis, ditemukan bahwa Pasal 86 berfungsi sebagai aturan transisi (*grandfathering provision*) yang memberi ruang remedial melalui mekanisme DELH/DPLH. Sebaliknya, Pasal 3 PP 22/2021 menegaskan kewajiban mutlak bagi kegiatan baru untuk memiliki persetujuan lingkungan sejak awal. Di sisi lain, Pasal 511 memperlihatkan wajah progresif penegakan hukum lingkungan melalui penguatan sanksi administratif berlapis, bahkan dengan kewenangan menjatuhkan paksaan pemerintah tanpa teguran apabila terdapat ancaman serius bagi lingkungan hidup. Analisis ini menunjukkan pergeseran orientasi hukum lingkungan Indonesia dari dominasi sanksi pidana (UU 32/2009) menuju penguatan instrumen administratif yang adaptif, sejalan dengan asas *ultimum remedium* dan prinsip *compliance assurance*. Dengan demikian, PP 22/2021 menghadirkan keseimbangan antara perlindungan lingkungan dan kepastian berusaha melalui integrasi persetujuan lingkungan dalam rezim perizinan berbasis risiko.

Kata kunci: Persetujuan lingkungan, sanksi administratif, PP 22/2021

Abstract

This article provides a juridical analysis of Article 86 and Article 511 of Government Regulation No. 22 of 2021 on Environmental Management (PP 22/2021). The study focuses on the transitional mechanism for businesses or activities operating prior to the regulation without environmental

documents, as well as the administrative sanctions imposed on activities lacking environmental approval. Using a normative legal approach with statutory and systematic interpretation methods, the findings show that Article 86 serves as a transitional (grandfathering) provision, allowing remedial mechanisms through DELH/DPLH. Conversely, Article 3 of PP 22/2021 imposes a strict obligation for new activities to obtain environmental approval from the outset. Furthermore, Article 511 demonstrates a progressive enforcement model through layered administrative sanctions, granting the government authority to impose coercive measures without prior warning in cases of serious environmental threats. This analysis highlights a regulatory shift in Indonesian environmental law from reliance on criminal sanctions (as in Law No. 32/2009) toward stronger adaptive administrative instruments, consistent with the principle of ultimum remedium and compliance assurance. Thus, PP 22/2021 establishes a balance between environmental protection and legal certainty for business through the integration of environmental approval into the risk-based licensing regime.

Keywords: Environmental approval, administrative sanctions, PP 22/2021

A. PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP 22/2021) ditetapkan sebagai amanah dari ketentuan Pasal 22 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) sebagaimana termuat dalam Konsideran Menimbang PP 22/2021.¹ PP *a quo* mereformasi tata kelola lingkungan hidup nasional melalui pendekatan integratif antara pelindungan lingkungan dan percepatan pembangunan ekonomi.²

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) periode 2019–2024, Siti Nurbaya, menegaskan bahwa UUCK, khususnya pada sektor lingkungan hidup dan kehutanan, berpihak pada

¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32. Penempatan dasar hukum pada Konsideran Menimbang memberikan legitimasi formal bahwa PP 22/2021 merupakan peraturan pelaksana langsung dari UUCK sehingga memiliki kedudukan strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan.

² Integrasi aspek lingkungan ke dalam kebijakan ekonomi sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, yang mengatur bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

kepentingan masyarakat dan mengedepankan prinsip *restorative justice* dalam penegakan hukum lingkungan.³ Pendekatan *restorative justice* ini berarti penegakan hukum tidak hanya menitikberatkan pada pemberian sanksi, tetapi juga pada pemulihan fungsi lingkungan yang rusak agar dapat kembali berfungsi secara optimal.⁴

Salah satu terobosan fundamental PP 22/2021 adalah integrasi persetujuan lingkungan ke dalam perizinan berusaha.⁵ Sebelum perubahan ini, izin lingkungan dan izin usaha dikelola secara terpisah sehingga rawan menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) regulasi, memperlambat proses perizinan, dan meningkatkan beban administratif pelaku usaha.⁶ Integrasi ini menjadikan persetujuan lingkungan—baik berupa keputusan kelayakan lingkungan hidup maupun pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup—sebagai bagian tidak terpisahkan dari izin berusaha yang diterbitkan oleh pemerintah pusat.⁷

Reformasi ini bertujuan untuk mempercepat realisasi investasi dan pembangunan tanpa mengorbankan prinsip *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan).⁸ Kementerian LHK menegaskan bahwa penyederhanaan regulasi ini tidak boleh dipahami sebagai pelonggaran pengawasan lingkungan, melainkan sebagai penguatan fungsi pengawasan dan kepatuhan yang lebih terintegrasi.⁹

³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, “UU Cipta Kerja Berpihak kepada Masyarakat dan Mengedepankan Restorative Justice,” *Siaran Pers KLHK*, diakses Agustus 2025, https://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/2772.

⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menegaskan pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagai bagian integral dari penegakan hukum.

⁵ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 angka 35 dan Pasal 5.

⁶ Sebelum terbitnya PP No. 22 Tahun 2021, izin lingkungan diatur melalui PP No. 27 Tahun 2012 yang berdiri sebagai instrumen perizinan terpisah dari perizinan usaha sehingga pelaku usaha diwajibkan mengurus dua proses administratif berbeda. Hal ini dinilai berpotensi menimbulkan duplikasi birokrasi dan bertentangan dengan prinsip keterpaduan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 UU No. 32 Tahun 2009. Hal ini pun memperpanjang rantai perizinan dan tidak mendukung efisiensi investasi. Lihat Hukumonline, “PP Izin Lingkungan Rentan di Judicial Review,” Hukumonline.com, 22 April 2012, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pp-izin-lingkungan-rentan-di-judicial-review-lt4f9513c218152>.

⁷ Model integrasi ini selaras dengan *Online Single Submission* (OSS) berbasis risiko yang diatur dalam PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

⁸ Prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) secara eksplisit ditegaskan dalam Prinsip 4 Rio Declaration on Environment and Development 1992, yang menyatakan bahwa pelindungan lingkungan sejatinya merupakan bagian integral dari proses pembangunan dan tidak dapat dipisahkan darinya. Rumusan ini menegaskan paradigma integrasi antara dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam kebijakan pembangunan sehingga mencegah terjadinya pendekatan sektoral yang memisahkan pertumbuhan ekonomi dari pelindungan lingkungan. Lihat United Nations, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992*, Annex I: *Rio Declaration on Environment and Development*, Principle 4, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

⁹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, “Integrasi Persetujuan Lingkungan dalam Perizinan Berusaha,” Berita KLHK, diakses Agustus 2025, <https://www.menlhk.go.id/news/integrasi-persetujuan-lingkungan-dalam-perizinan-berusaha>.

Dalam kerangka inilah, Pasal 86 dan Pasal 511 PP 22/2021 memegang peran penting. Pasal 86 mengatur mekanisme transisi bagi usaha/kegiatan yang telah berjalan sebelum PP ini berlaku, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup atau memiliki dokumen yang tidak sesuai ketentuan.¹⁰ Sementara Pasal 511 mengatur sanksi administratif berupa paksaan pemerintah terhadap pelaku usaha/kegiatan yang tidak mematuhi kewajiban tersebut, bahkan memungkinkan penerapannya tanpa teguran tertulis apabila ditemukan ancaman serius bagi lingkungan hidup.¹¹ Analisis terhadap kedua pasal ini penting untuk menilai efektivitas kebijakan transisi dan penerapan sanksi administratif dalam hukum lingkungan Indonesia.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana proses persetujuan lingkungan bagi kegiatan dan/atau usaha yang telah melakukan konstruksi dan/atau operasi sebelum dan setelah berlakunya PP 22/2021?
2. Apakah terhadap kegiatan dan/atau usaha yang telah melakukan konstruksi dan/atau operasi, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup sebelum dan setelah berlakunya PP 22/2021 dapat dikenakan sanksi?

C. PEMBAHASAN

1. Proses Persetujuan Lingkungan bagi Kegiatan dan/atau Usaha Sebelum dan Sesudah Berlaku PP No. 22/2021

Sebelum berlakunya PP No. 22 Tahun 2021, rezim izin lingkungan berdiri sebagai *gatekeeper* yang terpisah dari izin usaha. Skemanya bertingkat: (i) penyusunan dan penilaian AMDAL atau pemeriksaan UKL-UPL; (ii) terbit Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH) atau Rekomendasi UKL-UPL; dan (iii) barulah izin lingkungan dapat diterbitkan dan menjadi prasyarat izin usaha/kegiatan. Arsitektur ini memberi jalur prosedural yang tegas—kelayakan lingkungan (atau rekomendasi UKL-UPL) merupakan “kunci” yang mengikat isi izin lingkungan sekaligus menjadi *compliance anchor* bagi pelaku usaha.¹²

¹⁰ Republik Indonesia, PP No. 22 Tahun 2021. Ketentuan ini bersifat korektif untuk memastikan usaha/kegiatan eksisting mematuhi standar hukum lingkungan.

¹¹ *Ibid.*, Pasal 511. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi penegakan cepat (*immediate enforcement*) jika pelanggaran menimbulkan risiko tinggi terhadap kesehatan manusia atau ekosistem.

¹² Lihat struktur permohonan dan penerbitan izin lingkungan yang mensyaratkan pengajuan bersamaan dengan penilaian AMDAL atau pemeriksaan UKL-UPL (PP 27/2012 Pasal 42 ayat (1)-(2)) serta kewajiban memuat persyaratan yang termuat dalam KKLH atau rekomendasi UKL-UPL (Pasal 48). Bandingkan pula ketentuan UU 32/2009 Pasal 36 yang menegaskan izin lingkungan sebagai prasyarat dan derivatif dari KKLH/rekomendasi UKL-UPL.

Di dalam rezim lama itu, perubahan kegiatan pun menuntut perubahan izin lingkungan yang disinkronkan dengan perubahan dokumen lingkungan (AMDAL/UKL-UPL) dan/atau pengelolaan-pemantauan. Maka, setiap perubahan substansial pada proyek tidak bisa “menyelinap” tanpa diperiksa ulang implikasi lingkungannya. Keterkaitan formal ini memperkuat kontrol preventif negara terhadap perubahan skala/besaran kegiatan yang berpotensi mengubah dampak.¹³

Masalah klasik muncul pada kegiatan yang sudah beroperasi dan bahkan sudah memiliki izin usaha, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan. Untuk “membenahi masa lalu” tanpa mematikan kegiatan yang telanjur berjalan, Permen LHK 12/2016 memperkenalkan DELH (bagi yang seharusnya wajib AMDAL) dan DPLH (bagi yang seharusnya wajib UKL-UPL). Dokumen remedial ini bukan “jalan pintas”, melainkan mekanisme evaluatif: ini wajib disusun oleh pelaku yang sudah beroperasi, dinilai/pemeriksa oleh otoritas lingkungan, dan pengesahannya menjadi syarat penerbitan izin lingkungan. Maka, legalitas lingkungan bagi *legacy business* dibangun secara administratif, tetap tetap memuat rencana pengelolaan dan pemantauan (RKL-RPL) yang operasional.¹⁴

Setelah PP No. 22/2021, arsitektur perizinan bergeser dari “izin lingkungan” ke persetujuan lingkungan yang diintegrasikan ke dalam Perizinan Berusaha berbasis risiko (OSS-RBA). Prosedur dasarnya masih bertumpu pada instrumen yang sama (AMDAL, UKL-UPL, SPPL)—tetapi alurnya ditata ulang: kegiatan risiko tinggi tetap wajib AMDAL; kegiatan non-AMDAL memproses Formulir UKL-UPL (standar/standar spesifik) lengkap dengan Persetujuan Teknis (misalnya baku mutu emisi/air limbah, pengelolaan limbah B3); dan pengumuman serta penerimaan masukan publik dilakukan melalui sistem informasi dokumen LH. Dengan integrasi ini, “kunci lingkungan” tidak hilang, melainkan ditempatkan sebagai komponen wajib dalam paket Perizinan Berusaha (alih-alih izin tersendiri).¹⁵

¹³ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012, Pasal 50 ayat (2), Pasal 51, dan Pasal 52. Mekanisme perubahan pada rezim lama mensyaratkan perubahan KKLH melalui AMDAL baru atau addendum Andal-RKL/RPL, serta perubahan rekomendasi UKL-UPL dan izin lingkungan secara serempak.

¹⁴ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.102/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup bagi Usaha dan/atau Kegiatan yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan tetapi Tidak Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2111, Pasal 3–7. DELH/DPLH wajib bagi usaha yang sudah berizin/beroperasi, tetapi belum punya dokumen lingkungan, dengan muatan teknis (Pasal 4–5), kewenangan penilaian/pemeriksaan (Pasal 6), dan pengesahan DELH/DPLH sebagai syarat permohonan izin lingkungan.

¹⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32, Pasal 7–8, Pasal 16–17, dan Pasal 22–42. PP 22/2021 mengoperasionalkan AMDAL/UKL-UPL/SPPL dalam kerangka Perizinan Berusaha: kriteria wajib AMDAL (Pasal 8), kewajiban SPPL bagi yang tidak wajib UKL-UPL (Pasal 7), serta prosedur Formulir

PP 22/2021 pun menata ulang perubahan persetujuan lingkungan. Perubahan yang mengharuskan dokumen lingkungan baru dilakukan lewat *addendum* AMDAL (tipe A/B/C) atau penyusunan AMDAL baru jika kumulasi perubahan membuat skala menjadi wajib AMDAL; sedangkan perubahan yang hanya menyentuh aspek pengelolaan-pemantauan diproses sebagai perubahan pengelolaan/pemantauan tanpa kewajiban menyusun dokumen baru, sinkron dengan perubahan Persetujuan Teknis bila relevan. Desain ini mengupayakan kepastian: perubahan yang memengaruhi substansi dampak diproses “berat”, sedangkan perubahan operasional diproses “ringan”, tetapi tetap terkontrol.¹⁶

Implikasi normatif dari pergeseran ini ambivalen.¹⁷ Di satu sisi, integrasi ke dalam OSS-RBA berpotensi memangkas redundansi administrasi dan mempercepat penetapan kewajiban lingkungan—terutama bagi pelaku yang tidak wajib AMDAL. Di sisi lain karena “persetujuan lingkungan” kini berada di dalam sistem perizinan berusaha, kualitas pengendalian sangat bergantung pada disiplin penerapan Persetujuan Teknis, mutu evaluasi dokumen, serta efektivitas pengawasan pasca-persetujuan. Menyadari titik rawan itu, PP 22/2021 menegaskan *toolkit* sanksi administratif (teguran, paksaan pemerintah, denda, pembekuan, pencabutan) dengan parameter finansial yang tegas, termasuk denda administratif khusus bagi pelaku yang berusaha tanpa persetujuan lingkungan (baik yang sudah maupun belum berizin)—sebuah sinyal bahwa “cepat” tidak boleh mengorbankan *compliance*.¹⁸

Secara transisional, pelaku yang telah beroperasi sebelum PP 22/2021 harus menyesuaikan diri: jika sebelumnya “izin lingkungan” menjadi payung, kini yang dicari adalah persetujuan lingkungan (dengan dokumen dasar yang sama). Bagi kegiatan lama yang belum memiliki dokumen, model remedial, seperti DELH/DPLH, tetap relevan sebagai rujukan *best practice* korektif, tetapi hasil akhirnya mesti diintegrasikan pada skema baru (persetujuan lingkungan dalam

UKL-UPL yang diajukan melalui OSS/sistem informasi LH beserta Persetujuan Teknis dan pengumuman untuk masukan publik.

¹⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021*, Pasal 91–93, dan Pasal 99–101. Tata cara perubahan persetujuan lingkungan dilakukan melalui *addendum* atau AMDAL baru jika skala/besaran kumulatif menjadi wajib AMDAL, serta perubahan pengelolaan-pemantauan tanpa dokumen baru, tetapi sinkron dengan Persetujuan Teknis.

¹⁷ Dalam KBBI, ambivalen diartikan sebagai bercabang dua yang saling bertentangan.

¹⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021*, Pasal 508 dan Pasal 514–516. *Toolkit* sanksi administratif mencakup teguran, paksaan pemerintah, denda administratif, pembekuan, dan pencabutan Perizinan Berusaha. Denda khusus dikenakan terhadap pelaku yang tidak memiliki Persetujuan Lingkungan (baik sudah maupun belum berizin), dengan rumus persentase terhadap nilai investasi dan batas maksimum.

Perizinan Berusaha)—agar tidak terjadi *compliance gap*¹⁹ antara “legalitas usaha” dan “legalitas lingkungan”²⁰

Berdasarkan Pasal 86 PP No. 22/2021, Penanggung Jawab Usaha dan/atau Kegiatan yang telah melaksanakan kegiatan sebelum berlakunya PP ini dan memenuhi kriteria: (i) tidak memiliki dokumen lingkungan hidup atau dokumen lingkungannya tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (ii) lokasi kegiatan sesuai dengan rencana tata ruang, diwajibkan untuk menyusun DELH atau DPLH. Ketentuan ini bersifat khusus (*lex specialis*) karena hanya mengatur perlakuan transisi terhadap usaha atau kegiatan yang sudah ada sebelum berlakunya PP 22/2021, bukan terhadap kegiatan baru yang muncul setelah regulasi ini berlaku.²¹

Bagi kegiatan yang dilakukan setelah berlakunya PP 22/2021, berlaku rezim umum yang ditegaskan dalam Pasal 3, yakni bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan baik oleh pelaku usaha maupun instansi pemerintah, yang menimbulkan dampak penting atau tidak penting terhadap lingkungan, wajib memiliki Persetujuan Lingkungan. Dengan demikian, pengaturan Pasal 86 merupakan bentuk *grandfathering provision*²² yang memberikan kesempatan transisional,

¹⁹ *Compliance gap* merupakan istilah dalam kajian hukum administrasi dan regulasi yang merujuk pada kondisi ketika terdapat perbedaan (gap) antara ketentuan hukum yang berlaku dengan tingkat kepatuhan faktual para pelaku usaha. Dalam hukum lingkungan, *compliance gap* muncul ketika pelaku usaha telah memiliki legalitas usaha tetapi belum memenuhi legalitas lingkungan sehingga beroperasi dalam keadaan “sah secara bisnis”, tetapi “ilegal secara lingkungan.” Hal ini berpotensi melemahkan daya guna instrumen hukum, menimbulkan risiko pencemaran tanpa dasar pengendalian, serta membuka ruang bagi konflik regulasi antara otoritas perizinan usaha dan otoritas lingkungan hidup. Lihat T. Andarge dan E. Lichtenberg, “Regulatory Compliance under Enforcement Gaps,” *Journal of Regulatory Economics* 57, no. 2 (2020): 181–202, <https://doi.org/10.1007/s11149-020-09405-0>.

²⁰ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, *Permen LHK Nomor P.102/2016*, Pasal 3–7. Untuk kegiatan *existing* yang belum punya dokumen, pendekatan remedial ala DELH/DPLH tetap relevan sebagai pola korektif: DELH/DPLH disusun/ditilai lalu menjadi syarat legalisasi lingkungan; pada rezim baru, hasilnya perlu diintegrasikan ke persetujuan lingkungan dalam Perizinan Berusaha agar tidak terjadi *compliance gap*.

²¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32, Pasal 86. Ketentuan ini menegaskan bahwa kewajiban menyusun DELH/DPLH hanya berlaku transisional terhadap kegiatan sebelum PP ini berlaku.

²² *Grandfathering provision* merupakan istilah dalam teori hukum dan kebijakan regulasi yang merujuk pada aturan transisi yang memberikan pengecualian atau perlakuan khusus kepada subjek hukum lama ketika suatu regulasi baru diberlakukan. Subjek lama diperbolehkan tetap beroperasi dengan syarat tertentu tanpa harus sepenuhnya tunduk pada rezim baru sejak awal, untuk mencegah ketidakpastian hukum dan potensi disruptif sosial-ekonomi. Dalam PP 22/2021, Pasal 86 merupakan bentuk *grandfathering* karena memperbolehkan usaha/kegiatan yang telah ada sebelum regulasi berlaku untuk melengkapi dokumen lingkungannya dengan mekanisme DELH/DPLH, alih-alih langsung diwajibkan mengikuti prosedur persetujuan lingkungan sebagaimana Pasal 3. Lihat Jonathan Remy Nash dan Richard L. Revesz, “Grandfathering and Environmental Regulation: The Law and Economics of New Source Review,” *Northwestern University Law Review* 101, no. 4 (2007): 1677–1732, <https://www.therevreview.org/wp-content/uploads/2016/05/101NwULRev.pdf>

sedangkan Pasal 3 mengikat penuh bagi kegiatan baru.²³

Perbedaan perlakuan ini dapat dianalisis menggunakan metode penemuan hukum *argumentum a contrario* ala Sudikno Mertokusumo, yakni menafsirkan suatu peristiwa dengan kebalikan dari yang diatur secara eksplisit. Jika Pasal 86 hanya berlaku untuk usaha yang sudah berjalan sebelum berlakunya PP 22/2021, maka secara *a contrario* usaha atau kegiatan setelah berlakunya PP 22/2021 tidak dapat lagi menggunakan mekanisme DELH/DPLH, melainkan wajib langsung tunduk pada prosedur persetujuan lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 3.²⁴

Posisi Pasal 86 PP 22/2021 harus dipahami sebagai aturan transisi yang memberikan ruang korektif bagi kegiatan lama yang belum memiliki dokumen lingkungan atau dokumennya tidak sesuai ketentuan. Namun, mekanisme remedial ini tidak dapat ditafsirkan meluas untuk mencakup kegiatan baru yang lahir setelah PP 22/2021 berlaku. Melalui metode *argumentum a contrario*, jelas bahwa kegiatan baru hanya dapat memperoleh legitimasi lingkungan melalui jalur persetujuan lingkungan sebagaimana diatur Pasal 3 PP 22/2021. Jika penafsiran diperluas sehingga kegiatan baru pun diperbolehkan menggunakan DELH/DPLH, maka hal tersebut akan bertentangan dengan maksud pembentuk peraturan yang ingin memastikan setiap kegiatan baru tunduk pada rezim perizinan berusaha berbasis risiko.

Konsekuensi yuridisnya, setiap penanggung jawab usaha atau kegiatan yang beroperasi pasca-PP 22/2021 tanpa memiliki persetujuan lingkungan, dapat dijatuhi sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 508 ayat (1). Sanksi ini meliputi: (i) teguran tertulis; (ii) paksaan pemerintah; (iii) denda administratif; (iv) pembekuan perizinan berusaha; dan (v) pencabutan perizinan berusaha. Ketentuan ini mencerminkan bahwa keberadaan persetujuan lingkungan bukan sekadar formalitas administratif, melainkan instrumen legal yang mengikat secara substantif. Dengan kata lain, ketidakpatuhan terhadap persyaratan lingkungan dapat berimplikasi langsung pada keberlakuan perizinan usaha.²⁵

²³ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021*, Pasal 3. Norma ini bersifat umum (*lex generalis*) dan berlaku terhadap seluruh usaha/kegiatan baru setelah PP 22/2021 berlaku sehingga setiap kegiatan wajib langsung memiliki persetujuan lingkungan.

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010), viii, 174 hlm. Metode *argumentum a contrario* digunakan untuk menafsirkan bahwa jika suatu hal hanya diatur untuk kondisi tertentu (usaha *existing* sebelum PP berlaku), maka kebalikannya (usaha baru setelah PP berlaku) tunduk pada norma umum Pasal 3.

²⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32, Pasal 508 ayat (1). Norma ini menegaskan bahwa persetujuan lingkungan adalah instrumen substantif, bukan sekadar prosedural karena ketidakpatuhan berimplikasi langsung pada status perizinan berusaha.

Pun, Pasal 511 ayat (2) PP 22/2021 memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk menjatuhkan paksaan pemerintah tanpa melalui tahapan teguran tertulis apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan ancaman serius bagi manusia dan lingkungan hidup, menimbulkan dampak lebih besar jika tidak segera dihentikan, atau berpotensi menyebabkan kerugian lingkungan yang lebih luas. Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum lingkungan Indonesia semakin menekankan prinsip pencegahan (*preventive approach*) dan kehati-hatian (*precautionary principle*), yang mana perlindungan lingkungan tidak lagi menunggu kerusakan nyata, melainkan dapat ditegakkan secara proaktif ketika ada ancaman serius.²⁶

Dengan kerangka demikian, Pasal 86 PP 22/2021 harus dibaca secara harmonis dengan Pasal 3, Pasal 508, dan Pasal 511 sehingga terbentuk satu desain normatif yang konsisten: (i) memberi kesempatan transisional bagi kegiatan lama (melalui DELH/DPLH), (ii) menegaskan kewajiban *ex ante* persetujuan lingkungan bagi kegiatan baru, serta (iii) memperkuat efektivitas pengawasan dan penegakan hukum melalui skema sanksi administratif yang progresif.

2. Sanksi terhadap Kegiatan/Usaha Tanpa Dokumen Lingkungan Hidup Sebelum dan Sesudah Berlaku PP No. 22/2021

Sebelum berlakunya PP No. 22/2021, kerangka sanksi terhadap usaha atau kegiatan tanpa dokumen lingkungan hidup diatur terutama dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 36 menegaskan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki izin lingkungan sebagai prasyarat izin usaha.²⁷ Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 109, yang mengancam pidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama tiga tahun, serta denda antara satu miliar hingga tiga miliar rupiah bagi pelaku usaha yang melakukan kegiatan tanpa memiliki AMDAL atau UKL-UPL.²⁸ Maka, sejak rezim UU 32/2009, ketiadaan dokumen lingkungan diposisikan sebagai delik formil: pelanggaran terjadi karena tidak adanya dokumen, tanpa perlu dibuktikan akibat pencemaran atau kerusakan nyata. Hal ini memperlihatkan karakter hukum lingkungan Indonesia yang bersifat preventif dan menempatkan instrumen perizinan sebagai

²⁶ *Ibid.*, Pasal 511 ayat (2). Norma ini memperkuat asas pencegahan (*preventive approach*) dan asas kehati-hatian (*precautionary principle*) karena paksaan pemerintah dapat dijatuhkan tanpa teguran apabila terdapat ancaman serius terhadap lingkungan.

²⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lembaran Negara RI Tahun 2009 No. 140, Pasal 36.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 109. Norma ini bersifat *delik formil* karena menjerat pelaku usaha hanya karena ketiadaan dokumen AMDAL/UKL-UPL, tanpa perlu membuktikan akibat pencemaran.

*compliance anchor.*²⁹

Aturan pelaksanaannya dituangkan dalam PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Regulasi ini menegaskan bahwa izin lingkungan hanya dapat diterbitkan apabila didasarkan pada Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH) atau rekomendasi UKL-UPL (Pasal 48). Maka, kegiatan yang tidak memiliki dokumen lingkungan otomatis tidak dapat memperoleh izin lingkungan. Pun, Pasal 50 hingga 52 PP 27/2012 mengatur kewajiban perubahan izin lingkungan apabila terjadi perubahan dokumen lingkungan (misalnya melalui *addendum AMDAL*). Secara sistematis, rezim lama menegakkan sanksi dengan logika sederhana: tanpa dokumen lingkungan, tidak ada izin lingkungan; tanpa izin lingkungan, tidak sah menjalankan usaha.³⁰

Akan tetapi, praktik menunjukkan adanya celah: banyak usaha lama (*legacy business*) telah beroperasi tanpa dokumen lingkungan. Untuk mengatasi masalah tersebut, lahir Permen LHK No. 12 Tahun 2016 yang memperkenalkan mekanisme DELH (Dokumen Evaluasi Lingkungan Hidup) dan DPLH (Dokumen Pengelolaan Lingkungan Hidup). Keduanya bersifat remedial, ditujukan bagi usaha yang sudah memiliki izin usaha tetapi tidak memiliki dokumen lingkungan. Dokumen ini tetap harus disusun, dinilai, dan disahkan oleh instansi lingkungan hidup, lalu dijadikan syarat penerbitan izin lingkungan.³¹ Dengan model ini, pemerintah memilih pendekatan korektif-administratif ketimbang langsung menutup usaha, meskipun di sisi lain mekanisme ini menuai kritik karena dianggap memberi “jalan pemutihan” bagi pelaku usaha yang melanggar.

Setelah berlakunya PP No. 22/2021, sistem sanksi mengalami pergeseran yang signifikan. Pertama, bagi usaha yang sudah ada sebelum PP ini berlaku, Pasal 86 mengatur kewajiban menyusun DELH atau DPLH jika tidak memiliki dokumen lingkungan atau jika dokumennya tidak sesuai ketentuan, dengan syarat lokasi sesuai tata ruang. Norma ini berfungsi sebagai aturan transisi (*grandfathering provision*) untuk membenahi masa lalu tanpa mengorbankan keberlanjutan usaha.³²

²⁹ *Compliance anchor* merupakan posisi dokumen lingkungan (AMDAL/UKL-UPL) sebagai “jangkar kepatuhan” dalam hukum administrasi lingkungan. Artinya, seluruh kewajiban hukum pelaku usaha untuk mencegah, mengendalikan, dan menanggulangi dampak lingkungan bertumpu pada dokumen ini; tanpa dokumen tersebut, pelaku usaha tidak memiliki dasar legalitas untuk memperoleh izin usaha, dan setiap pelanggaran terhadap dokumen dianggap sebagai pelanggaran terhadap izin itu sendiri. Maka, dokumen lingkungan berfungsi sebagai pusat gravitasi yang mengikat seluruh instrumen pengawasan, perizinan, dan penegakan hukum lingkungan.

³⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan*, Lembaran Negara RI Tahun 2012 No. 48, Pasal 48, 50–52.

³¹ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 102 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup bagi Usaha dan/atau Kegiatan yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan tetapi Tidak Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup*

³² Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

Kedua, bagi usaha baru, berlaku ketentuan umum Pasal 3 yang menegaskan bahwa setiap usaha atau kegiatan yang berdampak penting atau tidak penting terhadap lingkungan wajib memiliki persetujuan lingkungan. Artinya, mekanisme remedial tidak lagi tersedia bagi kegiatan baru; mereka harus langsung tunduk pada prosedur persetujuan lingkungan berbasis OSS-RBA. Penafsiran ini diperkuat dengan metode *argumentum a contrario*.

Pun, PP 22/2021 memperkenalkan arsitektur sanksi administratif yang lebih progresif. Pasal 508–522 menetapkan sanksi berlapis: teguran tertulis, paksaan pemerintah, denda administratif, pembekuan, hingga pencabutan perizinan berusaha.³³ Model ini lebih fleksibel dan responsif dibandingkan rezim lama. Bahkan, Pasal 511 ayat (2) memberi kewenangan menjatuhkan paksaan pemerintah tanpa teguran apabila pelanggaran menimbulkan ancaman serius, risiko kerugian lingkungan yang lebih besar, atau dampak yang meluas. Selain itu, Pasal 514–516 memperkenalkan skema denda administratif berbasis nilai investasi, yang menunjukkan orientasi pada *deterrence effect*³⁴ melalui sanksi finansial.³⁵

Jika dibandingkan dengan rezim sebelumnya, terlihat pergeseran dari dominasi sanksi pidana (UU 32/2009) menuju penekanan pada sanksi administratif (PP 22/2021). Pergeseran ini mencerminkan penerapan asas *ultimum remedium*³⁶ dalam hukum pidana lingkungan: pidana tetap tersedia, tetapi ditempatkan sebagai langkah terakhir setelah mekanisme administratif tidak efektif.

³³ PP No. 22 Tahun 2021

³⁴ *Deterrence effect* merupakan konsep dalam teori penegakan hukum dan kebijakan regulasi yang merujuk pada efek jera yang ditimbulkan oleh sanksi terhadap pelaku potensial. Tujuan utamanya bukan sekadar menghukum pelanggar, melainkan menciptakan persepsi biaya pelanggaran yang lebih besar daripada manfaat yang diperoleh dari pelanggaran itu sendiri. Dalam hukum lingkungan, skema denda administratif berbasis nilai investasi di PP 22/2021 dimaksudkan untuk memastikan bahwa pelaku usaha tidak menganggap pelanggaran sebagai pilihan ekonomis. Dengan menaikkan “harga” ketidakpatuhan, regulasi berusaha menekan insentif pelanggaran sekaligus memperkuat kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*).

³⁵ *Ibid.*, Pasal 514–516. Skema denda ini memperlihatkan pergeseran ke *economic instruments* dalam penegakan hukum lingkungan.

³⁶ Asas *ultimum remedium* dalam hukum pidana berarti bahwa hukum pidana hanya digunakan sebagai sarana terakhir ketika instrumen hukum lain—terutama administratif atau perdata—tidak lagi efektif menanggulangi pelanggaran. Dalam konteks hukum lingkungan, pidana diposisikan sebagai “penjaga gawang” terakhir agar daya paksa hukum tetap terjaga, tetapi tanpa mengorbankan asas proporsionalitas dan efisiensi penegakan hukum. Dengan asas ini, aparat tidak serta-merta mempidakan setiap pelanggaran, melainkan mendahului pembinaan dan instrumen administratif. Lihat Ade Adhari, Pujiyono Pujiyono, Shidarta Shidarta, Anis Widyawati, dan Leony Sondang Suryani, “Position for the Formulation of the Principle of *Ultimum Remedium* in the Criminal Law Codes in Various Countries,” *Law and Society Law Review* 8, no. 1 (September 22, 2024), <https://doi.org/10.15294/lslrv8i1.14061>; Lidya Suryani Widayati, “Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 1 (May 11, 2016), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss1.art1>

Dengan demikian, PP 22/2021 memperkuat *compliance assurance*³⁷ melalui instrumen administratif yang adaptif, tanpa mengabaikan perlindungan lingkungan sebagai tujuan utama.

D. SIMPULAN

PP No. 22 Tahun 2021 mereformasi tata kelola hukum lingkungan dengan cara mengintegrasikan persetujuan lingkungan ke dalam perizinan berusaha berbasis risiko. Perubahan ini menandai pergeseran penting dari rezim izin lingkungan yang berdiri sendiri menuju model integratif yang dimaksudkan untuk memangkas birokrasi dan mempercepat proses investasi. Kendati demikian, integrasi tersebut bukan berarti melonggarkan standar lingkungan, sebab justru menuntut disiplin yang lebih tinggi dalam penilaian dokumen, penerapan persetujuan teknis, serta efektivitas pengawasan pasca-persetujuan agar fungsi preventif hukum lingkungan tetap terjamin dan tidak jatuh menjadi formalitas administratif.

Pasal 86 PP 22/2021 berperan sebagai norma transisi yang memberi ruang remedial bagi usaha atau kegiatan yang telah berjalan sebelum regulasi ini berlaku, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan atau dokumennya tidak sesuai ketentuan. Mekanisme ini dimaksudkan untuk membenahi masa lalu tanpa menimbulkan guncangan ekonomi akibat penutupan usaha secara masif. Akan tetapi, melalui metode penafsiran *argumentum a contrario*, jelas bahwa ketentuan ini tidak dapat diperluas untuk kegiatan baru yang muncul setelah berlakunya PP 22/2021. Bagi kegiatan baru, berlaku rezim umum Pasal 3 yang menegaskan kewajiban memiliki persetujuan lingkungan sejak awal, tanpa lagi tersedia mekanisme remedial seperti DELH atau DPLH.

Di sisi lain, Pasal 511 memperlihatkan wajah progresif penegakan hukum lingkungan dengan memperkenalkan model sanksi administratif berlapis yang dapat dijatuhkan secara fleksibel, bahkan tanpa teguran apabila terdapat ancaman serius terhadap manusia dan lingkungan. Ketentuan ini menandai pergeseran orientasi dari dominasi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam UU 32/2009 menuju penekanan pada sanksi administratif yang adaptif. Pergeseran ini sejalan dengan asas *ultimum remedium*, di mana pidana tetap tersedia, tetapi ditempatkan sebagai instrumen

³⁷ Konsep *compliance assurance* mengacu pada strategi regulasi untuk memastikan tingkat kepatuhan yang tinggi melalui kombinasi instrumen hukum (perizinan, persetujuan teknis, pengawasan, dan sanksi). *Compliance assurance* tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif dan korektif: mendorong kepatuhan sukarela, menyediakan pedoman yang jelas, serta menegakkan sanksi yang efektif jika terjadi pelanggaran. Dalam PP 22/2021, keduanya dipadukan: mekanisme administratif berperan sebagai jalur utama, sementara pidana hadir untuk memastikan daya cegah (*deterrence*) dan efektivitas hukum ketika kepatuhan tidak dapat dicapai. Lihat Aleksandra Čavoški, "EU Environmental Compliance Assurance," *European Journal of Risk Regulation* 21, no. 2 (2019): 237–254, <https://doi.org/10.1177/1461452918824508>

terakhir jika mekanisme administratif terbukti tidak efektif. Jadi, PP 22/2021 menampilkan keseimbangan antara perlindungan lingkungan dan kepastian berusaha: di satu sisi mengakomodasi kebutuhan transisi usaha lama, di sisi lain memperkuat jaminan kepatuhan dan penegakan hukum lingkungan bagi seluruh kegiatan yang berjalan dalam rezim perizinan berusaha berbasis risiko.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade Adhari, Pujiyono Pujiyono, Shidarta Shidarta, Anis Widyawati, dan Leony Sondang Suryani. “Position for the Formulation of the Principle of Ultimum Remedium in the Criminal Law Codes in Various Countries.” *Law and Society Law Review* 8, no. 1 (September 22, 2024). <https://doi.org/10.15294/lslr.v8i1.14061>.
- Andarge, T., dan E. Lichtenberg. “Regulatory Compliance under Enforcement Gaps.” *Journal of Regulatory Economics* 57, no. 2 (2020): 181–202. <https://doi.org/10.1007/s11149-020-09405-0>.
- Čavoški, Aleksandra. “EU Environmental Compliance Assurance.” *European Journal of Risk Regulation* 21, no. 2 (2019): 237–254. <https://doi.org/10.1177/1461452918824508>.
- Hukumonline. “PP Izin Lingkungan Rentan di Judicial Review.” *Hukumonline.com*. 22 April 2012.

[https://www.hukumonline.com/berita/a/pp-izin-lingkungan-rentan-di-judicial-review-lt4f9513c218152.](https://www.hukumonline.com/berita/a/pp-izin-lingkungan-rentan-di-judicial-review-lt4f9513c218152)

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. “Integrasi Persetujuan Lingkungan dalam Perizinan Berusaha.” *Berita KLHK*. Diakses Agustus 2025. <https://www.menlhk.go.id/news/integrasi-persetujuan-lingkungan-dalam-perizinan-berusaha>.

———. “UU Cipta Kerja Berpihak kepada Masyarakat dan Mengedepankan Restorative Justice.” *Siaran Pers KLHK*. Diakses Agustus 2025. https://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/2772.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.102/MENLHK/SETJEN/KUM.I/12/2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup bagi Usaha dan/atau Kegiatan yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan tetapi Tidak Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2111.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010.

Nash, Jonathan Remy, dan Richard L. Revesz. “Grandfathering and Environmental Regulation: The Law and Economics of New Source Review.” *Northwestern University Law Review* 101, no. 4 (2007): 1677–1732. <https://www.theregreview.org/wp-content/uploads/2016/05/101NwULRev.pdf>.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32.

———. *Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48.

———. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, Annex I: Rio Declaration on Environment and Development*. A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

Widayati, Lidya Suryani. “Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 1 (May 11, 2016).
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss1.art1>.