



INDONESIAN CENTER FOR
ENVIRONMENTAL LAW

SETELAH UU CIPTA KERJA: MENELAAH EFEKTIVITAS SANKSI ADMINISTRATIF LINGKUNGAN HIDUP

SERI ANALISIS #6
22 DESEMBER 2020







SETELAH UU CIPTA KERJA: MENELAAH EFEKTIVITAS SANKSI ADMINISTRATIF LINGKUNGAN HIDUP

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU Cipta Kerja) yang baru saja disahkan pada 5 Oktober 2020 lalu membawa berbagai perubahan terhadap beberapa undang-undang, salah satunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32 Tahun 2009). Ketentuan terkait sanksi merupakan salah satu ketentuan yang memiliki perubahan cukup signifikan, termasuk sanksi administratif. Hal menarik dalam perubahan UU No. 32 Tahun 2009 pada UU Cipta Kerja adalah adanya penambahan jenis sanksi administratif, yakni denda administratif. Denda administratif ini sendiri sebelumnya dikenal sebagai denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah.¹ Selain itu, Naskah Akademik UU Cipta Kerja menyampaikan bahwa secara konsep, UU Cipta Kerja ingin mengedepankan pengenaan sanksi administratif terlebih dahulu, untuk selanjutnya terhadap beberapa tindakan tertentu akan dikenakan sanksi pidana. Sayangnya, tidak terlihat secara jelas dalam UU Cipta Kerja bagaimana cara mendayagunakan atau mengoptimalkan sanksi administratif lingkungan hidup untuk mencapai ketaatan tersebut.

Tulisan singkat ini bermaksud untuk mengkaji terkait dengan bagaimana sebaiknya sanksi administratif didayagunakan untuk meningkatkan ketaatan. Belajar dari praktik di masa lampau, implementasi sanksi administratif lingkungan hidup tidak secara efektif dapat mendorong ketaatan serta memulihkan lingkungan hidup. Beberapa permasalahan ada baik dari kelemahan di tataran konsep maupun di tataran praktik. Sayangnya, UU Cipta Kerja tidak melakukan pembenahan dan menjawab kelemahan-kelemahan tersebut.

¹ Lihat Peraturan Menteri LHK No. 2 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314.



I. MACAM-MACAM SANKSI ADMINISTRATIF LINGKUNGAN HIDUP DALAM UU CIPTA KERJA BESERTA FUNGSINYA

Dalam UU No. 32 Tahun 2009 sebelumnya memiliki 5 (lima) macam sanksi administratif, yakni teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin, pencabutan izin, serta denda atas keterlambatan paksaan pemerintah. Sementara itu, dalam UU Cipta Kerja jenis sanksi ini ditambah dengan denda administratif. Bentuk sanksi yang sama juga dianut dalam perubahan UU No. 18 Tahun 2013 dalam UU Cipta Kerja.² Selain itu, perubahan UU No. 18 Tahun 2013 dalam UU Cipta Kerja juga mengenal satu jenis sanksi administratif lainnya, yakni penghentian sementara kegiatan usaha, sebagai bentuk sanksi yang berbeda dari paksaan pemerintah.³ Lebih lanjut, dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999) juga mengenal beberapa bentuk sanksi administratif yakni denda, pencabutan izin, penghentian kegiatan, dan/atau pengurangan areal.⁴

² Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dalam UU Cipta Kerja, LN Tahun 2020 Nomor 245, TLN Nomor 6573, ps. 18.

³ Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 dalam UU Cipta Kerja, LN Tahun 2020 Nomor 245, TLN Nomor 6573, ps. 110B.

⁴ Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 167, TLN Nomor 3888, penjelasan ps. 80 ayat (2).

Macam-macam sanksi administratif yang telah disebutkan diatas pada dasarnya memiliki fungsi yang berbeda-beda. Adapun pengelompokan fungsi tersebut meliputi:

- a. Sanksi yang berfungsi untuk memulihkan, Adapun yang dimaksud disini adalah sanksi ini merupakan sanksi yang sebagian atau seluruhnya bertujuan untuk mengembalikan atau memperbaiki pelanggaran, mencegah pelanggaran, serta menghapus atau meminimalisasi akibat dari pelanggaran. Adapun contoh sanksi yang bersifat memulihkan adalah paksaan pemerintah serta perintah yang ditindaklanjuti oleh uang paksa.⁵
- b. Sanksi yang berfungsi untuk menghukum, yang merupakan sanksi yang bertujuan untuk menambah penderitaan bagi pelanggar. Adapun contoh sanksi ini adalah denda administratif.⁶
- c. Sanksi yang berfungsi untuk regresif atau mengembalikan ke kondisi seperti sebelum terjadinya kondisi hukum yang menguntungkan. Adapun contoh sanksi yang termasuk dalam kategori ini adalah pencabutan izin.
- d. Sanksi yang berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang lebih berat. Sanksi ini biasanya untuk kegiatan yang belum menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan. Contoh sanksi ini adalah teguran tertulis.

II. MEMPERKUAT FUNGSI PAKSAAN PEMERINTAH (ADMINISTRATIVE COERCION) SEBAGAI SANKSI YANG BERSIFAT MEMULIHKAN

Satu catatan dalam penerapan sanksi administratif saat ini adalah adanya ketidakefektifan fungsi sanksi paksaan pemerintah sebagai sanksi yang seharusnya dapat didayagunakan untuk menghentikan pelanggaran dengan cepat dan memulihkan. Ketidakefektifan ini muncul karena adanya kurang tepatnya pemaknaan konsep paksaan pemerintah, jikalau kita mencoba membandingkannya dengan konsep dari negara asalnya, yakni Belanda. Berikut adalah catatannya:

⁵ H.D. van Wijk, Willem Konijnenbelt, dan Ron van Male, sebagaimana yang dikutip dalam Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia" *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* Vol.6, No.1, 2019, hlm. 51.

⁶ H.D. van Wijk, Willem Konijnenbelt, dan Ron van Male, sebagaimana yang dikutip dalam Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia" *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* Vol.6, No.1, 2019, hlm. 56.

a. Catatan Terhadap Tidak Efektifnya Paksaan Pemerintah sebagai Sanksi yang Bersifat Memulihkan

UU No. 32 Tahun 2009 mengenal sanksi paksaan pemerintah sebagai salah satu sanksi yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan ke keadaan semula. Paksaan pemerintah diberikan sebagai respon terhadap dua hal, yakni: a) eskalasi sanksi ketika sanksi teguran tertulis tidak dilaksanakan; atau b) ketika penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan telah melakukan pelanggaran terhadap persyaratan kewajiban yang tercantum dalam Izin Lingkungan dan/atau IPPLH dan/atau telah menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Konsep paksaan pemerintah yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2009 memiliki pengertian yang berbeda apabila dibandingkan dengan konsep di beberapa negara. Sekalipun begitu, perbandingan dengan konsep di Belanda sebenarnya terlihat lebih relevan, karena konsep paksaan pemerintah UU No. 32 Tahun 2009 pada dasarnya diadopsi dari konsep *bestuurdwang* di negara tersebut.⁷ Dalam *Algemene wet Bestuursrecht* Belanda (selanjutnya disebut AwB Belanda), paksaan pemerintah juga termasuk sanksi yang berfungsi untuk memulihkan. Secara umum, sanksi yang bersifat memulihkan tersebut terdiri dari dua jenis sanksi yakni: a) Perintah yang ditindaklanjuti dengan paksaan pemerintah (*Last Onder Bestuurdwang*) yang saat ini dimaknai sebagai paksaan pemerintah di UU No. 32 Tahun 2009; serta b) Perintah yang ditindaklanjuti dengan uang paksa (*Last Onder Dwangsom*).⁸ Satu hal yang perlu diperhatikan adalah kedua jenis sanksi ini perlu untuk diawali dengan adanya perintah terlebih dahulu. Lebih lanjut, sanksi perintah yang ditindaklanjuti dengan paksaan pemerintah pada dasarnya terdiri dari dua bentuk:⁹

- a. Perintah untuk menghentikan pelanggaran secara keseluruhan ataupun sebagian; dan
- b. Tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat TUN untuk menghentikan pelanggaran tersebut, jika perintah tidak dilaksanakan atau tidak dilaksanakan tepat waktu

Dalam tahap ini, jika terdapat suatu pelanggaran yang perlu ditindaklanjuti dengan paksaan pemerintah, pejabat TUN akan memberikan perintah kepada pelanggar yang berisikan tindakan perbaikan apa yang perlu dilakukan.¹⁰ Ketika pelanggar tidak melaksanakan perintah perbaikan atau gagal melaksanakan perintah dalam waktu yang ditentukan, maka pejabat TUN akan melaksanakan sendiri perintah perbaikan tersebut dengan biaya yang dibebankan kepada si pelanggar.¹¹ Adapun biaya yang dibebankan disini termasuk biaya dalam melakukan persiapan tindakan nyata, sepanjang biaya tersebut timbul setelah berakhirnya jangka waktu di mana perintah seharusnya dilaksanakan. Dalam hal ini,

⁷ L.Y., D'Hondt, *Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking*, (Leiden: 2019), hlm. 75.

⁸ *Algemene wet bestuursrecht*, ps. 5(21) jo. 5(31).

⁹ *Algemene wet bestuursrecht*, ps. 5(21).

¹⁰ *Algemene wet bestuursrecht*, ps. 5(24).

¹¹ *Algemene wet bestuursrecht*, ps.5(21) jo. 5(25).

tujuan paksaan pemerintah untuk dapat menghentikan pelanggaran dengan cepat dapat tercapai dengan adanya tindakan nyata dari Pejabat TUN tersebut.

Sayangnya, dalam konteks paksaan pemerintah di Indonesia, bentuk tindakan nyata Pejabat TUN tersebut tidak tergambarkan. Meskipun, Permen LHK No. 2 Tahun 2013 mendefinisikan paksaan pemerintah sebagai tindakan nyata untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan dalam keadaan semula.¹² Namun, dalam implementasi tidak tergambar bagaimana tindakan nyata yang dilakukan untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan tersebut. Justru, respon apabila pelaku usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah adalah adanya pengenaan denda atas keterlambatan, eskalasi sanksi kepada pembekuan izin lingkungan atau pencabutan izin lingkungan, atau pengenaan sanksi pidana. Respon ini berdampak terhadap ketidakefektifan paksaan pemerintah sebagai sanksi yang berfungsi untuk pemulihan, setidaknya karena beberapa alasan berikut:

(1) Belum ada kejelasan apakah denda atas keterlambatan akan digunakan langsung untuk memulihkan lingkungan

Patut untuk digarisbawahi bahwa dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Permen LH No. 2 Tahun 2013), denda atas keterlambatan dianggap sebagai salah satu bentuk dari denda administratif. Karena dianggap sebagai denda administratif, maka uang dari sanksi ini akan dianggap sebagai piutang negara dan masuk ke dalam PNBK Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.¹³ Dikarenakan masuk ke dalam PNBK secara umum, penggunaannya-pun kemudian belum tentu untuk memulihkan tindakan yang dikenakan sanksi tersebut, kecuali ada *earmarking*. Adapun yang dimaksud dengan *earmarking* disini adalah sebagai pemasukan pendapatan secara umum yang nantinya akan dikonsentrasikan untuk proyek tertentu maupun sebagai perpisahan aliran pendapatan program tertentu ke dalam anggaran lokal atau nasional.¹⁴ Melihat denda atas keterlambatan yang kemudian belum tentu akan dapat digunakan secara langsung untuk memulihkan akibat pelanggaran, maka tujuan paksaan pemerintah untuk dapat memulihkan lingkungan secara cepat menjadi tidak tercapai.¹⁵

(2) Pengenaan sanksi pembekuan maupun pencabutan izin lingkungan jarang diberlakukan

¹² Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 2 Tahun 2013, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314, Lampiran I, hlm. 4.

¹³ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 33 Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 797, ps. 5 ayat (2).

¹⁴ Rob Porter dan Sam Walsh, "Earmarks in the Federal Budget Process", *Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper*, No. 16 (2008), hlm. 2.

¹⁵ Tujuan menjadikan "denda atas keterlambatan menjalankan paksaan pemerintah" untuk pemulihan lingkungan diusulkan oleh penyusun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, tidak dimasukkan sebagai PNBK melainkan dalam pos lingkungan hidup. Namun denda ini disebut sebagai uang paksa. Lihat: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup: RPDU tanggal 28 Juli 2009", (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2009), hlm. 3-4.

Perlu dipahami bahwa sanksi pembekuan dan pencabutan izin merupakan sanksi yang bersifat regresif, yakni mengembalikan ke kondisi seperti sebelum terjadinya kondisi hukum yang menguntungkan. Dengan diberlakukannya sanksi ini, maka diharapkan kegiatan/usaha yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dapat dihentikan baik secara sementara maupun tetap. Kemudian ditindaklanjuti dengan adanya pemulihan terhadap lingkungan.

Sayangnya hingga saat ini, masih jarang ditemui adanya pejabat TUN yang memberikan sanksi pembekuan maupun pencabutan izin lingkungan. Hal ini dikarenakan umumnya pejabat TUN melihat sanksi ini terlalu berat untuk dilakukan.¹⁶ Pun, ketika pemerintah bermaksud untuk menjatuhkan sanksi tersebut, penolakan dari berbagai institusi sektoral juga kerap terjadi. Hal ini dikarenakan penjatuhan sanksi ini dikhawatirkan akan berpengaruh terhadap iklim usaha.

(3) Sanksi Pidana memiliki tujuan utama untuk menghukum, bukan memulihkan

UU No. 32 Tahun 2009 menjelaskan bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah akan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).¹⁷ Patut untuk diperhatikan bahwa penyelesaian melalui jalur pidana tentunya akan membutuhkan waktu yang lama, karena melalui proses persidangan terlebih dahulu. Selain itu, tujuan dari pengenaan sanksi pidana itu sendiri adalah untuk menghukum pelaku (bersifat punitif), dan jelas berbeda dengan kebutuhan paksaan pemerintah yakni untuk menghentikan pelanggaran. Oleh karena itu, respon ini tentu tidak sesuai untuk mencapai efektifitas paksaan pemerintah untuk merespon pelanggaran secara cepat dan bertujuan untuk memulihkan.

Melihat hal ini, seharusnya implementasi paksaan pemerintah haruslah dimaknai bahwa pejabat TUN dapat mengambil tindakan nyata tersebut untuk memperkuat paksaan pemerintah sebagai sanksi yang berfungsi untuk memulihkan.

Lebih jauh, berkaitan dengan sanksi yang bersifat memulihkan, Awb Belanda juga mengenal perintah yang ditindaklanjuti dengan uang paksa (*last onder dwangsom*). Adapun sanksi ini merupakan sanksi administratif yang berisi perintah kepada pelanggar untuk memperbaiki seluruh atau sebagian pelanggaran dan di sisi lain mewajibkan pembayaran jika perintah perbaikan tidak dilakukan atau tidak dilakukan tepat pada waktunya.¹⁸ Berbeda dengan perintah yang ditindaklanjuti dengan paksaan pemerintah sebagaimana sebelumnya telah dijalankan, dalam hal ini perintah diberikan oleh Pejabat

¹⁶ L.Y., D'Hondt, "Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking", (Leiden: 2019), hlm. 75.

¹⁷ Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 Nomor 140, ps. 114.

¹⁸ Algemene wet bestuursrecht, ps. 5(31) d.



TUN terhadap pelanggar untuk melakukan perbaikan. Jika perbaikan tidak dilakukan, maka responnya bukanlah tindakan nyata pejabat TUN, namun pengenaan uang paksa.

Satu hal yang perlu diperhatikan adalah pilihan melakukan tindakan nyata ataupun pengenaan uang paksa ini bergantung pada efektivitas pengenaan sanksi. Pejabat TUN perlu untuk melihat apakah pengenaan uang paksa ini sejalan dengan kepentingan yang ingin dilindungi, jika tidak maka seharusnya pengenaan uang paksa ini tidak dapat diberikan.¹⁹ Selain itu, perlu untuk diperhatikan bahwa uang dari uang paksa ini nantinya perlu untuk langsung dialokasikan untuk pemulihan lingkungan hidup. Sehingga, dalam konteks Indonesia, jika uang ini nantinya akan masuk ke dalam PNBP, maka perlu ada *earmarking* terhadap pemanfaatan uang ini.

b. Kesalahan Pemaknaan Jenis Paksaan Pemerintah dalam UU Cipta Kerja beserta Rancangan Peraturan Turunannya

Hal lainnya yang perlu untuk diperhatikan secara lanjut adalah UU Cipta Kerja beserta rancangan peraturan turunannya kerap kurang tepat dalam mengartikan bentuk-bentuk paksaan pemerintah. Sebagai contoh, perubahan UU No. 18 Tahun 2013 dalam UU Cipta Kerja membedakan jenis sanksi paksaan pemerintah dengan penghentian sementara kegiatan/usaha. Padahal, perlu untuk diperhatikan bahwa penghentian sementara merupakan salah satu bentuk paksaan pemerintah. Jika kita merujuk pada Permen LH No. 2 Tahun 2013, dijelaskan bahwa sanksi paksaan pemerintah terdiri dari beberapa macam, meliputi: 1) penghentian sementara kegiatan produksi; 2) pemindahan sarana produksi; 3) penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi; 4) pembongkaran; 5) penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran; 6) penghentian sementara seluruh kegiatan; dan/atau 7) tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.²⁰

Selain itu, pemaknaan yang kurang tepat lainnya terdapat di Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan. Dalam RPP ini, Paksaan Pemerintah diartikan sebagai *“tindakan nyata kepada pelaku usaha yang tidak memiliki perizinan berusaha untuk melaksanakan sanksi administratif berupa pembayaran denda guna*

¹⁹ Algemene wet bestuursrecht, ps. 5(32).

²⁰ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi administratif, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314, Lampiran I.

memberikan efek eksekutorial”.²¹ Pemaknaan ini kurang tepat karena menempatkan paksaan pemerintah sebagai respon terhadap pelaku usaha yang tidak membayar denda administratif, sehingga paksaan pemerintah digunakan sebagai sanksi untuk mendorong eksekusi sanksi lainnya, dan bukan berorientasi pada pemulihan.

Sebagai contoh, dalam RPP ini bentuk paksaan pemerintah dapat berupa pemblokiran, pencegahan keluar negeri, penyitaan aset, dan/atau paksa badan. Adapun yang dimaksud pemblokiran disini adalah pemblokiran terhadap rekening bank, akta pendirian dan/atau akta perubahan terakhir perusahaan pelaku usaha.²² Bentuk-bentuk sanksi administratif ini tentunya tidak sesuai dengan fungsi paksaan pemerintah sebagai sanksi yang bertujuan untuk memulihkan. Justru, bentuk sanksi ini lebih menempatkan paksaan pemerintah sebagai sanksi yang bersifat punitif.

Terlebih ketika kita bicara terkait dengan paksa badan (*gijzeling*). RPP memaknai paksa badan sebagai penyanderaan atau pengekangan sementara waktu kebebasan seseorang dengan tujuan untuk mendorong agar pelaku usaha yang dikenai denda administratif membayar atau melunasi.²³ Perlu diperhatikan bahwa paksa badan dalam Perma No. 1 Tahun 2000 diartikan sebagai upaya paksa tidak langsung dengan memasukkan seseorang debitur yang beritikad baik ke dalam Rumah Tahanan Negara yang ditetapkan oleh Pengadilan, untuk memaksa yang bersangkutan memenuhi kewajibannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, sanksi ini perlu didahului oleh perintah pengadilan. Hal ini tentu berbeda dengan penerapan sanksi administratif, dimana sepenuhnya merupakan kewenangan pejabat administratif. Selain itu, di Belanda misalnya *gijzeling* diartikan penjatuhan ke penjara karena gagal untuk mematuhi perintah pengadilan.²⁴ Oleh karena itu, perlu ada proses pengadilan terlebih dahulu untuk pada akhirnya menerapkan *gijzeling*.

Contoh lain, misalnya pengenaan sanksi penyitaan aset. Pada dasarnya penyitaan aset dimungkinkan sebagai respon atas ketidaktaatan pelaksanaan sanksi pemerintah. Dalam hal ini, apabila aset dari sita tersebut akan ditujukan untuk penggantian kerugian maupun pemulihan, maka dapat dilakukan penyitaan (*beslag*) dalam konteks perdata. Yahya Harahap (2015) menyatakan penyitaan merupakan *“Barang yang ditempatkan dalam penjagaan tersebut berupa barang yang disengketakan, tetapi boleh juga barang yang akan dijadikan sebagai alat pembayaran atas pelunasan utang debitur atau tergugat, dengan jalan menjual lelang, barang yang disita tersebut”*.²⁵ Oleh karena itu, seharusnya implementasi

²¹ Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan, ps. 1 angka 26.

²² Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan, ps. 35.

²³ Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan, ps. 1 angka 26 jo. penjelasan ps. 35 huruf d.

²⁴ Rolean Alejandro, *et.al.*, Enforcement of judgments and arbitral awards in The Netherlands: overview, 2020 ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-0243617?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-0243617?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true))

²⁵ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Sinar Grafika, 2015), hlm. 282.



Jika ada perumusan ulang sanksi paksaan pemerintah yang disesuaikan dengan konteks di Indonesia, maka perlu dijelaskan dalam sebuah Naskah Akademik ataupun bagian penjelasan dari RPP. Penjelasan ini untuk menguji seberapa tepat perumusan sanksi paksaan pemerintah tersebut. Jika tidak, maka sebaiknya perumusan sanksi paksaan pemerintah tersebut disesuaikan dengan tujuan awalnya.

penyitaan aset disini bukan diartikan sebagai bentuk dari paksaan pemerintah dalam konteks administratif, namun merupakan penerapan dari mekanisme kumulatif eksternal, yakni penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan penerapan salah satu jenis sanksi administratif dengan penerapan sanksi lainnya.

Terakhir, RPP turunan dari UU Cipta Kerja kerap memaknai bentuk sanksi paksaan pemerintah bukan dengan bentuk tindakan-tindakan yang pada hakikatnya bukanlah merupakan sanksi. Sebagai contoh perubahan PP No. 41 Tahun 1999 dalam RPP Pelaksanaan UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan salah satu bentuk sanksi paksaan pemerintah adalah audit lingkungan.²⁶ Padahal, perlu untuk dipahami bahwa audit lingkungan adalah instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup,²⁷ dan bukanlah instrumen penegakan hukum. Walaupun audit lingkungan juga memiliki peran dalam mendorong penataan pelaku usaha seperti layaknya penegakan hukum, namun hasil dari audit lingkungan hidup utamanya adalah untuk memberikan rekomendasi adanya penegakan hukum.

Tidak hanya itu, dalam RPP Pelaksanaan UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga mengenal salah satu bentuk sanksi paksaan pemerintah yakni kewajiban menyusun Dokumen Evaluasi Lingkungan Hidup (DELH) atau Dokumen Pengelolaan Lingkungan Hidup (DPLH).²⁸ Perlu untuk dipahami bahwa baik DELH dan DPLH merupakan dokumen lingkungan hidup yang memuat pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang merupakan suatu kewajiban untuk menyusun dokumen tersebut. Penyusunan dokumen ini merupakan sebuah kewajiban, dan bukan merupakan respon atas ketidaktaatan pelaku usaha. Oleh karena itu, tidaklah tepat kewajiban menyusun DELH dan DPLH sebagai salah satu

bentuk sanksi paksaan pemerintah, disamping juga penyusunan DELH dan DPLH tersebut bukanlah suatu tindakan yang bertujuan untuk memulihkan.

Ketidaktepatan perumusan sanksi administratif paksaan pemerintah seperti yang diuraikan di atas sangat dimungkinkan dengan perubahan konsep paksaan pemerintah yang dirumuskan oleh penyusun

²⁶ Perubahan pasal 56 PP No. 41 Tahun 1999 dalam RPP UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁷ UU No. 32 Tahun 2009, ps. 14, LN Tahun 2009 Nomor 140, ps. 114.

²⁸ Rancangan Peraturan Pemerintah UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 180.

UU Cipta Kerja dan RPP. Jika ada perumusan ulang sanksi paksaan pemerintah yang disesuaikan dengan konteks di Indonesia, maka perlu dijelaskan dalam sebuah Naskah Akademik ataupun bagian penjelasan dari RPP. Penjelasan ini untuk menguji seberapa tepat perumusan sanksi paksaan pemerintah tersebut. Jika tidak, maka sebaiknya perumusan sanksi paksaan pemerintah tersebut disesuaikan dengan tujuan awalnya.



III. PENTINGNYA MENATA ULANG KONSEP SANKSI ADMINISTRATIF YANG BERBENTUK SANKSI MONETER

Dalam sanksi administratif, terdapat salah satu sanksi yang berbentuk sanksi moneter, yakni denda administratif. Berbeda dengan sanksi paksaan pemerintah, denda administratif merupakan sanksi administratif yang bersifat punitif. Memang, pada akhirnya terdapat beberapa titik singgung antara denda administratif dengan denda pidana, yang mana keduanya sama-sama merupakan sanksi yang bersifat punitif. Namun, pelanggaran pidana dan administratif pada prinsipnya sudah berbeda sehingga tujuan dan dampak dari penjatuhan sanksi juga akan berbeda pula.

Mengenai hal ini, pada prinsipnya denda administratif dikenakan selama berdasarkan penilaian regulator, kondisi dengan hukuman yang relatif rendah dapat mencukupi untuk dilakukannya pencegahan.²⁹ Sehingga ketika pencegahan terhadap pencemaran lingkungan dapat dicapai melalui penerapan sanksi yang relatif sederhana, maka penggunaan denda administratif lebih diutamakan dibandingkan sanksi berupa pidana denda.³⁰ Hal ini mengingat penerapan denda administratif dapat diterapkan dengan prosedur, biaya administrasi dan mekanisme pembuktian yang lebih sederhana dibandingkan dengan pidana denda.³¹

Sementara itu, dalam kasus dimana probabilitas deteksi dampak relatif rendah, sedangkan potensi bahaya sosial dan keuntungan bagi pencemar tinggi, maka diperlukan perumusan sanksi yang relatif berat dan berlipat ganda dibandingkan risiko yang akan terjadi,³² dengan ancaman yang tidak hanya berupa denda administratif atau ganti rugi saja melainkan meliputi mekanisme pidana, yang salah satunya dapat berupa pidana denda.³³ Pidana denda dapat diterapkan untuk memberikan efek yang lebih menekan pelaku, utamanya terhadap pelaku korporasi dengan cara kerja yakni meningkatkan biaya yang diharapkan (*expected costs*) dari tindakan yang melanggar untuk mencegah adanya pelaku dikemudian hari.

Namun, untuk dapat mencapai tujuan tersebut, ICEL melihat bahwa perlu adanya penataan ulang dalam konsep sanksi moneter ini. Hal ini salah satunya dikarenakan masih terdapat kekeliruan dalam pemaknaan beberapa bentuk sanksi moneter. Berikut adalah penjelasannya:

a. Kekeliruan dalam Mengartikan Bentuk Denda Administratif

Denda administratif (*Bestuurlijke Boete*) merupakan salah satu sanksi yang bersifat punitif, yakni sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Denda administratif sendiri tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti tersebut.³⁴ Apabila menilik ke konsep di Belanda, denda administratif merupakan pembebanan kewajiban tanpa syarat untuk melakukan pembayaran sejumlah uang.³⁵ Jika dikontekstualisasikan dalam konsep di Indonesia, contoh penerapan denda administratif ini terdapat pada PP No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar (PP No. 8 Tahun 1999), yang menyatakan bahwa:

²⁹ Faure dan Partain, *Environmental Law and Economics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), hlm. 214.

³⁰ Faure dan Partain, *Environmental Law and Economics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), hlm. 214.

³¹ Faure dan Partain, *Environmental Law and Economics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), hlm. 214.

³² Nyborg dan Telle, "The Role of Warnings in Regulation: Keeping Control with Less Punishment", *Journal of Public Economics* 2004, Vol. 88(12), hlm. 2807.

³³ Faure dan Partain, *Environmental Law and Economics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), hlm. 212-213

³⁴ HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 300-301.

³⁵ *Algemene wet bestuursrecht*, ps. 5:40 ayat (1).

“Barangsiapa melakukan penangkaran tumbuhan liar dan satwa liar tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dengan serta merta dapat dihukum denda administratif sebanyak-banyaknya Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan/atau pencabutan izin penangkaran”³⁶

Apabila melihat pada konsepsi tersebut, maka terlepas dari apakah pelaku telah memperbaiki perilakunya, maka denda administratif tetap saja dijatuhkan.

Sayangnya, dalam perumusan di Indonesia terdapat kesalahan pemaknaan sanksi denda administratif ini. Berdasarkan Permen LH No. 2 Tahun 2013, dijelaskan bahwa denda atas keterlambatan saat ini merupakan bentuk dari denda administratif,³⁷ walaupun penyusun UU No. 32 Tahun 2009 pada awalnya menempatkan sebagai uang paksa. Hal yang sama juga terjadi dalam RPP UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.³⁸ Misalnya pengaturan dalam revisi PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengendalian Pencemaran Air yang menjelaskan dalam hal penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah, Menteri, gubernur atau bupati/walikota menjatuhkan denda administratif.³⁹ Hal ini tentu tidak tepat dikarenakan kewajiban untuk membayar denda atas keterlambatan akan hilang apabila pelaku usaha telah memperbaiki pelanggarannya atau perilakunya, atau jika paksaan pemerintahnya telah dijalankan. Padahal, dalam konsep denda administratif, sekalipun pelaku usaha telah memperbaiki pelanggarannya, denda tetap harus dibayarkan.

Sayangnya, pengaturan terkait denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah diatur di bawah paragraf terkait Denda Administratif. Hal ini dikhawatirkan akan kembali menimbulkan kerancuan antara Denda Administratif dan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah ke depannya.



³⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar, LN Tahun 1999, Nomor 15, TLN Nomor 3804, ps. 52.

³⁷ Lihat Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314, Lampiran I hlm. 5 yang menyatakan denda administrative sebagai berikut: “...pembebanan kewajiban untuk melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan karena terlambat untuk melakukan paksaan pemerintahan”, “Penaan denda terhadap keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah ini terhitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan”

³⁸ Rancangan Peraturan Pemerintah UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 183.

³⁹ Pasal 56A Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dalam RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Perubahan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengendalian Pencemaran Air dalam RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Di pasal yang lain RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut, telah membedakan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah dengan denda administratif.⁴⁰ Sayangnya, pengaturan terkait denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah diatur di bawah paragraf terkait Denda Administratif. Hal ini dikhawatirkan akan kembali menimbulkan kerancuan antara Denda Administratif dan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah ke depannya.

Selain itu, secara fungsi dari kedua sanksi tersebut juga berbeda, yakni denda administratif berfungsi sebagai sanksi yang bertujuan untuk menghukum, sementara itu denda atas keterlambatan yang seharusnya dimaknai sebagai uang paksa, merupakan sanksi yang bertujuan untuk memulihkan. Namun, jikalau denda atas keterlambatan dimaknai sebagai sanksi yang memiliki fungsi untuk menghukum (seperti *bestuurlijke boete* dalam konteks Belanda), maka denda ini baru akan efektif ketika perilaku melanggar atau pelanggaran tersebut telah berakhir. Karena hal ini akan memberikan peluang bagi Pemerintah untuk menimbulkan efek jera yang ditujukan untuk pelaku potensial, sehingga bisa mencegah terjadinya pelanggaran lagi kedepannya.⁴¹

b. Pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan dan Dana Reboisasi Bukanlah Merupakan Sanksi Administratif

Dalam RPP Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan dijelaskan bahwa pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi merupakan salah satu bentuk sanksi administratif.⁴² Dalam RPP tersebut, sanksi pengenaan kewajiban pembayaran PSDH dan Dana Reboisasi akan dikenakan kepada pelaku usaha yang telah melakukan kegiatannya di atas Kawasan hutan yang telah terbangun dan memiliki izin usaha namun belum mempunyai izin di bidang kehutanan.⁴³ Apabila PSDH dan Dana Reboisasi telah diberikan, maka Menteri mencabut sanksi administratif tersebut dan menerbitkan persetujuan pelepasan Kawasan hutan untuk permohonan yang berada di dalam Kawasan hutan produksi atau persetujuan melanjutkan kegiatan usaha untuk permohonan yang berada di dalam Kawasan hutan lindung dan/atau hutan konservasi.⁴⁴

Apabila menilik pada konsepsi dasar Dana Reboisasi, perlu untuk diperhatikan bahwa dana reboisasi merupakan salah satu bentuk kewajiban yang perlu dibayar oleh pemegang Izin Usaha Pemanfaatan

⁴⁰ Pasal 183 RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁴¹ L.Y., D'Hondt, "Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking", (Leiden: 2019), hlm. 76.

⁴² Lihat RPP Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan, bagian penjelasan umum, ps. 8 ayat (3).

⁴³ Lihat RPP Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan, bagian penjelasan umum, ps. 8 ayat (3).

⁴⁴ Lihat RPP Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan, bagian penjelasan umum, ps. 10.

Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) yang melakukan kegiatan di hutan alam.⁴⁵ Pembayaran dana reboisasi merupakan suatu kewajiban, yang mana untuk setiap hasil hutan kayu yang ditebang dari beberapa Kawasan hutan akan dikenakan pungutan negara berupa dana reboisasi ini. Maka, Dana Reboisasi bukanlah merupakan respon atas suatu ketidaktaatan. Oleh karena itu, tidaklah tepat mengkategorikan Dana Reboisasi sebagai salah satu bentuk sanksi administratif.

Hal senada juga terlihat dalam pembayaran provisi sumber daya hutan. PSDH sendiri merupakan pungutan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil hutan yang dipungut dari hutan negara dan/atau terhadap hasil hutan yang berada pada Kawasan hutan yang telah dilepas statusnya menjadi bukan Kawasan hutan dan/atau hutan negara yang dicadangkan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan.⁴⁶ Dari penjelasan ini, dapat terlihat bahwa PSDH merupakan suatu pungutan yang mana pengenaannya merupakan suatu kewajiban, khususnya bagi pemegang IUPHHK atau IUPHHBK di Hutan Alam, Hutan Tanaman, Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, hingga pemegang IPPKH.⁴⁷ Sama halnya dengan Dana Reboisasi, pengenaan PSDH bukanlah merupakan respon atas adanya ketidaktaatan.

Dengan adanya pemaknaan Dana Reboisasi dan PSDH sebagai salah satu bentuk sanksi administratif dalam RPP turunan UU Cipta Kerja, dikhawatirkan ke depannya pengenaan Dana Reboisasi dan PSDH perlu untuk menunggu apabila terdapat pelanggaran atau ketidaktaatan. Padahal, pungutan dari dana ini memiliki peran yang sangat penting karena akan masuk ke PNBP dan didistribusikan melalui skema Dana Bagi Hasil kepada daerah, yang dapat digunakan untuk mencegah deforestasi dan degradasi hutan. Untuk merespon ketidaktaatan, Permen LHK No. 71 Tahun 2016 pada dasarnya telah

Penempatan Dana Reboisasi dan PSDH sebaiknya ditinjau ulang sebagai bagian dari sanksi administratif. Sanksi administratif harus ditempatkan sebagai instrumen penataan dalam rangka *command and control*, sedangkan Dana Reboisasi dan PSDH harus ditempatkan sebagai pelaksanaan kewajiban sebelum adanya pelanggaran.



⁴⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002, LN Tahun 2002, No.67, TLN No. 4207, ps. 2.

⁴⁶ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.71/MenLHK/Setjen/HPL.3/8/2016 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Ganti Rugi Tegakan, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Nomor 1312, ps. 1 angka 3.

⁴⁷ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.71/MenLHK/Setjen/HPL.3/8/2016 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Ganti Rugi Tegakan, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Nomor 1312, ps. 2 ayat (1).

menetapkan sanksi berupa ganti rugi tegakan⁴⁸ dan denda pelanggaran eksploitasi hutan,⁴⁹ sebagai instrumen yang dapat digunakan. Adapun kedua sanksi ini merupakan sanksi yang bersifat punitif, yang pada akhirnya dapat digunakan untuk menimbulkan efek jera.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penempatan Dana Reboisasi dan PSDH sebaiknya ditinjau ulang sebagai bagian dari sanksi administratif. Sanksi administratif harus ditempatkan sebagai instrumen penaatan dalam rangka *command and control*, sedangkan Dana Reboisasi dan PSDH harus ditempatkan sebagai pelaksanaan kewajiban sebelum adanya pelanggaran.

c. Pembelajaran Penerapan Denda Administratif di Belanda

Perlu digarisbawahi bahwa kewenangan untuk memberikan denda administratif ini merupakan kewenangan dari pejabat administratif dan tidak memerlukan penetapan hakim. Sekalipun begitu, terdapat asas-asas yang perlu untuk diperhatikan, khususnya asas hukum administrasi negara.⁵⁰ Apabila menilik pada pembelajaran di Belanda, terdapat mekanisme-mekanisme yang perlu dipatuhi ketika mengenakan denda administratif.

Pertama, dalam menerapkan denda administratif, pejabat administratif perlu untuk menyusun laporan pelanggaran terlebih dahulu, yang berisikan: a) nama pelanggar; b) pelanggaran yang dilakukan, termasuk regulasi yang dilanggar; serta c) jika diperlukan memasukan indikasi tempat dan waktu terjadinya pelanggaran tersebut.⁵¹ Lebih lanjut, laporan tersebut kemudian dikirimkan ke pelaku pelanggaran selambat-lambatnya ketika keputusan untuk mengenakan denda administratif telah diumumkan.⁵² Tidak hanya itu, pelaku usaha juga dapat diberikan hak untuk melakukan pembelaan dan diberikan kesempatan untuk memeriksa laporan pelanggaran terlebih dahulu. Hal ini dikarenakan ada kemungkinan kesalahan atas laporan tersebut, yakni: a) Pelanggaran tersebut seharusnya tidak ditindaklanjuti dengan denda administratif; atau b) Pelanggaran tersebut nyatanya termasuk ke ranah pidana.⁵³

Namun, apabila laporan tersebut telah disusun dengan benar dan perlu ditindak lanjuti oleh denda administratif, maka pejabat administrasi akan menindaklanjuti dengan keputusan pengenaan sanksinya.

⁴⁸ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.71/MenLHK/Setjen/HPL.3/8/2016 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Ganti Rugi Tegakan, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Nomor 1312, ps. 1 angka 5 jo. ps. 6, Ganti Rugi Tegakan adalah pungutan yang sebagai pengganti nilai tegakan yang rusak dan/atau hilang akibat dari perbuatan melanggar hukum pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

⁴⁹ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.71/MenLHK/Setjen/HPL.3/8/2016 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Ganti Rugi Tegakan, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Nomor 1312, ps. 1 angka 6, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan adalah denda yang dijatuhkan oleh instansi yang berwenang terhadap pemegang izin akibat pelanggaran eksploitasi hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵⁰ HR Ridwan, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 317.

⁵¹ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:48.

⁵² Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:48 (3).

⁵³ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:50.

Dalam hal ini, terdapat jangka waktu penerbitan keputusan tersebut. Sebagai contoh di Belanda surat keputusan tersebut diterbitkan dalam waktu tiga belas minggu sejak tanggal laporan.⁵⁴ Adapun surat keputusan tersebut berisikan nama dari pelaku pelanggaran dan jumlah denda yang dikenakan.⁵⁵

Selain itu, perlu untuk digarisbawahi bahwa terdapat rambu-rambu dalam penetapan besaran dari denda administratif. Di Belanda sendiri, undang-undang akan menetapkan denda administratif maksimum yang dapat dikenakan untuk pelanggaran tertentu.⁵⁶ Kecuali telah ditentukan dalam undang-undang, besaran denda akan ditentukan oleh pejabat administrasi dengan mempertimbangkan tingkat keseriusan pelanggaran dan sejauh mana pelaku dapat dimintakan pertanggungjawaban. Jika diperlukan, pejabat administrasi juga dapat mempertimbangkan situasi yang berpengaruh ketika pelanggaran tersebut dilakukan.⁵⁷ Selain itu, jika besaran denda telah ditentukan oleh undang-undang, pejabat administrasi tetap akan mengenakan denda administratif yang lebih rendah jika pelanggar dapat membuktikan bahwa terdapat alasan besaran denda tersebut terlalu tinggi.⁵⁸

Pembelajaran penting dari Belanda yaitu adanya tujuan denda administratif yang jelas dengan mekanisme penjatuan yang jelas pula. Mekanisme ini perlu diatur untuk memberikan arahan bagi pejabat administrasi dan kepastian hukum bagi pihak yang dijatuhkan sanksi serta pihak ketiga lainnya yang berkepentingan. Terakhir, akuntabilitas dalam menjatuhkan denda administratif juga menjamin terpenuhinya hak publik.

IV. MENDORONG PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF YANG BERORIENTASI PADA KEPATUHAN DAN PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sanksi administratif memiliki tujuan untuk menghukum, memulihkan, serta mengembalikan ke keadaan semula. Ketika bicara terkait dengan fungsinya untuk menghukum, maka diharapkan ketika seseorang hendak melakukan perubahan tindakan ke arah yang tidak dikehendaki regulator, orang tersebut akan berpikir berulang kali mengingat kerugian yang ia derita akan lebih besar dan pengawasan terhadap aturan terkait menjadikan dirinya tidak dapat lepas dari jeratan kaidah norma yang ada.⁵⁹ Selain itu, berkaitan dengan sanksi yang

⁵⁴ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:51.

⁵⁵ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:52.

⁵⁶ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:46 (1).

⁵⁷ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:46 (2).

⁵⁸ Algemene wet Bestuursrecht, ps. 5:46 (3).

⁵⁹ Braithwaite, *et.al.*, *Restorative and Responsive Human Services*, Chapter Broadening the Applications of Responsive Regulation, (New York: Routledge, Maret 2019), hlm. 20.

bersifat memulihkan, hal ini sangat penting untuk dioptimalkan. Hal ini dikarenakan ini merupakan salah satu kelebihan sanksi administratif, yakni dapat dipergunakan untuk menghentikan pelanggaran dengan cepat.

Untuk itu, kedepannya perlu untuk diperhatikan bagaimana cara mendayagunakan sanksi administratif, disamping untuk mendorong ketaatan, namun juga dapat mengembalikan/memperbaiki pelanggaran, mencegah terjadinya pelanggaran, menghapuskan atau meminimalisasi akibat dari pelanggaran. Dalam mendorong hal ini, terdapat hal-hal yang dapat diperhatikan:

(1) Penerapan Kumulasi Sanksi

Kumulasi sanksi pada dasarnya telah dikenal dalam Permen LH No. 2 Tahun 2013. Sayangnya, belum dijelaskan bagaimana rambu-rambu penerapan kumulasi sanksi tersebut. Permen LH No. 2 Tahun 2013 hanya menjelaskan bahwa penerapan sanksi administratif dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Adapun yang dimaksud dengan kumulatif internal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa jenis sanksi administratif pada satu pelanggaran.⁶⁰ Sementara itu, kumulatif eksternal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan penerapan salah satu jenis sanksi administratif dengan penerapan sanksi lainnya, misalnya pidana.

Satu hal yang perlu diperhatikan adalah penerapan kumulasi sanksi ini haruslah dimaknai untuk mencapai tujuan akhir sanksi administratif itu sendiri, yakni sebagai sanksi yang bersifat punitif, reparatoir dan regresif. Oleh karena itu, dalam penerapan kumulasi ini, khususnya kumulasi internal, perlu untuk diperhatikan penerapan asas *Ne bis in idem*. Bahwa sanksi-sanksi sejenis atau sanksi dengan tujuan yang sama tidak boleh diterapkan secara bersama-sama.⁶¹ Arahan yang sama juga terdapat pada Awb Belanda yang menyatakan bahwa pejabat administrasi tidak boleh menjatuhkan beberapa sanksi yang bersifat memulihkan untuk satu pelanggaran yang sama.⁶²

Jika melihat penerapan yang seperti ini, maka penjatuhan paksaan pemerintah tidak dapat dijatuhkan bersamaan dengan uang paksa. Namun, penjatuhan sanksi paksaan pemerintah



Dalam penerapan kumulasi ini, khususnya kumulasi internal, perlu untuk diperhatikan penerapan asas *Ne bis in idem*. Bahwa sanksi-sanksi sejenis atau sanksi dengan tujuan yang sama tidak boleh diterapkan secara bersama-sama.

⁶⁰ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314, Lampiran I.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Hukum No. 4 Vol. 2*, hlm. 49.

⁶² Algemene wet Bestuursrecht, psl. 5(6).

dapat bersamaan dengan denda administratif. Hal ini dikarenakan jika kedua sanksi ini dijatuhkan, di satu sisi diharapkan dapat memberikan efek jera kepada pelanggar, di sisi lain pelanggaran tersebut juga dapat ditangani dengan cepat dan diharapkan dapat dipulihkan dengan cepat juga.

Adanya penerapan kumulasi internal juga sudah terlihat dalam RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam RPP tersebut dijelaskan bahwa Denda administratif dapat diterapkan bersamaan dengan paksaan pemerintah.⁶³ Hal ini merupakan rumusan yang tepat. Sekalipun begitu, tetap perlu ada rambu-rambu yang jelas dalam peraturan agar kedepannya tidak terbuka penafsiran yang tidak sesuai dengan hakikatnya.

Berkaitan dengan penerapan kumulasi eksternal, pada dasarnya hal ini merupakan tren yang mulai berkembang di berbagai negara. Faure dan Svatikova (2012) menjelaskan bahwa sanksi pidana pada umumnya lebih tepat untuk diterapkan pada sebagian besar kasus pelanggaran yang serius, namun efek jera yang dihasilkan mungkin terbatas karena adanya kemungkinan penuntutan dan hukuman yang rendah.⁶⁴ Dalam hal ini, terdapat kemungkinan pengenaan sanksi dari sanksi administratif dapat lebih tinggi, khususnya denda administratif. Adapun hal ini yang pada akhirnya membuka peluang adanya kebutuhan kombinasi antara sanksi pidana dengan sanksi administratif, misalnya denda administratif.

Tidak hanya itu, penerapan kumulasi eksternal juga pada dasarnya dapat juga menjadi jawaban bahwa pengenaan sanksi pidana dianggap terlalu lama untuk dapat menghentikan pelanggaran dan dampaknya dengan cepat. Oleh karena itu, untuk pelanggaran yang sedang dalam proses pidana dapat juga dikenakan sanksi paksaan pemerintah, misalnya, untuk dapat menghentikan dan memperbaiki pelanggaran dengan cepat. Dengan kombinasi ini diharapkan selain dapat memberikan efek jera, mendorong kepatuhan, namun di sisi lain juga dapat menghentikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

(2) Penerapan Sanksi Bertingkat atau Eskalasi Sanksi

Penerapan eskalasi sanksi apabila sanksi yang lebih ringan tidak dijalankan pada dasarnya juga telah dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2009 maupun Permen LH No. 2 Tahun 2013. Sebagai contoh UU No. 32 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah.⁶⁵ Tujuan dari eskalasi sanksi adalah

⁶³ RPP tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 184

⁶⁴ Michael G. Faure dan Katarina Svatikova, "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe, *Journal of Environmental Law*, 24:2, 2012, hlm 285.

⁶⁵ Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 Nomor 140, ps. 79.

bahwa sanksi dalam tahapan selanjutnya dimaksudkan untuk memberikan efek “gangguan” pada pihak yang melanggar.⁶⁶ Sayangnya, konsep eskalasi sanksi ini belum sepenuhnya dipergunakan secara efektif di Indonesia.

Sebelumnya, perlu dipahami bahwa konsep eskalasi sanksi ini pada awalnya diperkenalkan oleh Ayres dan Braithwaite dalam ide-nya piramida sanksi (*enforcement pyramid*). Dalam piramida-nya, Braithwaite melihat bahwa pengenaan sanksi dapat dimulai dari yang lebih ringan yakni pembinaan, kemudian teguran tertulis, dilanjutkan sanksi perdata, sanksi pidana, pembekuan izin dan yang terakhir pencabutan izin.⁶⁷ Pada tataran ideal, seluruhnya bersifat berjenjang dan baru akan dikenakan apabila mekanisme sanksi yang sebelumnya tidak efektif diterapkan.⁶⁸ Namun tentunya tingkat keefektifan sanksi dari tiap negara akan berbeda-beda.

Di Indonesia misalnya, permasalahan eskalasi sanksi terdapat pada penerapan paksaan pemerintah. Ketika paksaan pemerintah tidak dilakukan, sebenarnya pemerintah dapat mengenakan sanksi pembekuan izin atau pencabutan izin. Sayangnya, dalam implementasi pilihan sanksi ini hampir tidak pernah dilakukan karena kedua sanksi ini terlihat terlalu berat dan membutuhkan dukungan erat dari institusi lainnya untuk dapat mengimplementasikan sanksi ini.⁶⁹ Sebagai respon, pemerintah Indonesia cenderung mengenakan sanksi pidana atas ketidakpatuhan pelaksanaan paksaan pemerintah. Sayangnya, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya pengenaan sanksi pidana hanya tidak dapat difungsikan untuk menghentikan pelanggaran dan dampaknya secara cepat.

Selain itu, merujuk pada piramida Braithwaite pembinaan dikatakan sebagai salah satu bentuk penegakan hukum. Sayangnya, di Indonesia pemaknaan dan rambu-rambu terkait pembinaan masih kurang jelas. Pembinaan di satu sisi dapat diartikan sebagai adanya bantuan teknis untuk pelaku usaha yang telah patuh untuk dapat meningkatkan performa mereka. Namun di sisi lain, pembinaan juga dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk melakukan ‘persuasi’ kepada pelanggar untuk mengubah perilakunya, daripada menjatuhkan sanksi administratif.⁷⁰ Pada praktiknya, ketidakjelasan aturan ini pada akhirnya berakibat pada adanya ketidakkonsistenan dalam menangani ketidakpatuhan pelaku usaha dan melemahkan efektivitas dari sanksi administratif itu sendiri.

⁶⁶ Braithwaite, *et.al.*, *Restorative and Responsive Human Services*, Chapter Broadening the Applications of Responsive Regulation, (New York: Routledge, Maret 2019), hlm. 31.

⁶⁷ Braithwaite, *et.al.*, *Restorative and Responsive Human Services*, Chapter Broadening the Applications of Responsive Regulation, (New York: Routledge, Maret 2019), hlm. 24-25.

⁶⁸ Braithwaite, *et.al.*, *Restorative and Responsive Human Services*, Chapter Broadening the Applications of Responsive Regulation, (New York: Routledge, Maret 2019), hlm. 24-25.

⁶⁹ L.Y., D’Hondt, *Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking*, (Leiden: 2019), hlm. 77.

⁷⁰ L.Y., D’Hondt, *Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking*, (Leiden: 2019), hlm. 77.



V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan penjelasan di atas, maka setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi kesimpulan dan rekomendasi untuk mendorong efektivitas sanksi administratif untuk meningkatkan ketaatan dan berorientasi pada pemulihan:

- (1) Ketentuan regulasi saat ini belum menempatkan sanksi paksaan pemerintah sebagai salah satu sanksi yang berfungsi untuk menghentikan pelanggaran dengan cepat. Untuk itu, perlu adanya pengaturan terkait tindakan nyata yang harus dilakukan oleh Pemerintah apabila paksaan pemerintah tidak dilaksanakan oleh pelanggar atau terlambat dilaksanakan. Selain itu, perlu adanya pemaknaan bahwa denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah bukanlah merupakan denda administratif karena kedua konsep denda tersebut berbeda. Pun, perlu dipastikan bahwa denda atas keterlambatan dapat langsung digunakan untuk menghentikan pelanggaran dengan cepat

- (2) Dalam UU Cipta Kerja maupun RPP turunannya memperkenalkan berbagai macam bentuk paksaan pemerintah yang tidak tepat. Contohnya adalah paksa badan, pemblokiran rekening, dan sebagainya. Bentuk sanksi tersebut bukanlah sanksi yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dengan cepat maupun memulihkan. Oleh karena itu, perlu adanya peninjauan ulang terhadap beberapa rancangan pengaturan yang menempatkan bentuk paksaan pemerintah yang tidak tepat.
- (3) Ketidaktepatan dalam pemaknaan bentuk sanksi juga terdapat pada pengaturan terkait denda administratif. Sebagai contoh, denda atas keterlambatan paksaan pemerintah, dana reboisasi maupun PSDH yang dianggap sebagai denda administratif. Perlu adanya peninjauan ulang terhadap ketentuan ini dan mengembalikan 'marwah' denda administratif sebagai sanksi yang bersifat punitif.
- (4) Dalam mendorong efektifitas penerapan sanksi administratif, perlu adanya peninjauan dan penjelasan lebih detail terhadap rambu-rambu penerapan kumulasi sanksi serta eskalasi sanksi.
- (5) Perumusan sanksi administratif khususnya paksaan pemerintah dan denda administratif yang berbeda dengan teori dan praktik di negara yang menjadi acuan, perlu dijelaskan dalam Naskah Akademik maupun penjelasan RPP. Penjelasan ini untuk menguji ketepatan perumusan sanksi tersebut dan mendorong efektifitas penegakan hukum administrasi lingkungan hidup dan kehutanan menjadi lebih baik.

REFERENSI

Peraturan Perundang-Undangan

Algemene wet bestuursrecht

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.71/MenLHK/Setjen/HPL.3/8/2016 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Ganti Rugi Tegakan, Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Nomor 1312.

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 2 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 314.

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 33 Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 797.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi. LN Tahun 2002, No.67, TLN No. 4207.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar. LN Tahun 1999, Nomor 15, TLN Nomor 3804.

Indonesia. Undang Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. LN Tahun 2020 Nomor 245, TLN Nomor 6573.

Indonesia. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. LN Tahun 2009 Nomor 140

Indonesia. Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. LN Tahun 1999 Nomor 167, TLN Nomor 3888.

Buku/Jurnal/Makalah

Wibisana, Andri Gunawan. "Tentang Ekor yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia" *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* Vol.6, No.1, 2019.

Braithwaite, *et.al.*. *Restorative and Responsive Human Services*. Chapter Broadening the Applications of Responsive Regulation, New York: Routledge, Maret 2019.

Faure dan Partain. *Environmental Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019.

Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers. 2018.

D'Hondt, L.Y. *Addressing Industrial Pollution in Indonesia: The Nexus Between Regulation and Redress Seeking*. Leiden: 2019.

Faure, Michael dan Svatikova, Katarina. "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe, *Journal of Environmental Law*. 24:2, 2012.

Nyborg dan Telle. "The Role of Warnings in Regulation: Keeping Control with Less Punishment". *Journal of Public Economics* 2004. Vol. 88(12).

Hadjon, Philipus M. "Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup". *Jurnal Hukum No. 4 Vol. 2*.

Porter, Rob dan Walsh, Sam. "Earmarks in the Federal Budget Process". *Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper*. No. 16, 2008.

Harahap, Yahya. *Hukum Acara Perdata, Jakarta: Sinar Grafika*. 2015.

Lain-Lain

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang Undang Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup: RPDU tanggal 28 Juli 2009", Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2009.

Alejandro, *et.al.*, Enforcement of judgments and arbitral awards in The Netherlands: overview, 2020, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w0243617?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w0243617?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true), diakses pada 17 Desember 2020.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "RPP Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. <https://uu-ciptakerja.go.id/rpp-pelaksanaan-undang-undang-nomor-11-tahun-2020-tentang-cipta-kerja-bidang-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup/>, diakses 25 November 2020

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di dalam Kawasan Hutan.". <https://uu-ciptakerja.go.id/rpp-tata-cara-pengenaan-sanksi-administratif-dan-tata-cara-penerimaan-negara-bukan-pajak-yang-berasal-dari-denda-administratif-atas-kegiatan-usaha-yang-terbangun-di-dalam-kawasan-hutan-2/>, diakses 25 November 2020



Penulis

Grita Anindarini W.

Editor

Raynaldo G. Sembiring

Narahubung

Raynaldo G. Sembiring

(Direktur Eksekutif, ICEL)

raynaldosembiring@icel.or.id

Grita Anindarini W.

(Deputi Direktur Bidang Program, ICEL)

anindagrita@icel.or.id



© INDONESIAIAN CENTER FOR ENVIRONMENTAL LAW, 2020



www.icel.or.id



@ICEL_Indo



Indonesian Center for Indonesian Law



@icel_indo



Multimedia ICEL Indonesia