LEXARA
Journal of Law and Legal Studies
Lexara: Journal of Law and Legal Studies
Vol. 1 No. 3 2026
E-ISSN: 3164-5763
punggawajournal.com/lexara

Rasionalitas Relasi Sanksi Administrasi dan Pidana dalam Penegakan Hukum di Bidang Kehutanan dan Lingkungan Hidup

Radit Fabian[1], Zuleka Rohmah Yantika[2]
[1] Universitas Islam Indonesia, Indonesia
[2] Universitas Islam Indonesia, Indonesia
Korespondensi: 25912125@students.uii.ac.id

Informasi Artikel

Riwayat artikel:
Received Sept 20th, 2026
Revised Oct 29th, 2026
Accepted Nov 6th, 2026

Keyword:
Hukum Administrasi; Hukum Pidana; Kehutanan; Lingkungan Hidup; Ultimum Remedium.

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh problematika normatif mengenai rasionalitas penggunaan hukum pidana dalam undang-undang administrasi, terutama dalam penegakan hukum di bidang kehutanan dan lingkungan hidup. Persoalan tersebut berkenaan dengan belum terbangunnya parameter yang koheren dalam menentukan relasi, batas, dan prioritas penerapan sanksi administrasi dan pidana terhadap pelanggaran yang menimbulkan kerugian ekologis. Penelitian ini bertujuan menganalisis landasan rasional pencantuman ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi serta mengonstruksi hubungan kedua instrumen sanksi dalam praktik penegakan hukum. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus dengan menganalisis perkara PT Kaswari Unggul dan PT Newmont Minahasa Raya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum pidana memiliki legitimasi sebagai instrumen perlindungan terhadap kepentingan hukum yang tidak memadai apabila hanya diserahkan kepada mekanisme administratif. Namun, penerapannya tidak dapat didasarkan pada dikotomi yang kaku antara *ultimum remedium* dan *primum remedium*. Penelitian ini menegaskan perlunya model penerapan sanksi yang proporsional dan kontekstual melalui parameter tingkat bahaya, kerusakan ekologis, kesalahan, pengulangan pelanggaran, serta prospek pemulihan lingkungan. Konstruksi tersebut diperlukan untuk mengharmonisasikan kepastian hukum, pertanggungjawaban, dan perlindungan lingkungan hidup.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Kerusakan hutan dan pencemaran lingkungan hidup merupakan persoalan yang tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menyangkut keberlanjutan ekosistem, perlindungan hak masyarakat, serta tanggung jawab negara dalam menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat (Hani, 2024). Berbagai aktivitas eksploitasi sumber daya alam, khususnya yang dilakukan oleh badan usaha melalui kegiatan perkebunan, pertambangan, industri, dan pemanfaatan kawasan hutan, berpotensi menimbulkan kerusakan ekologis apabila tidak dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku (Jufri, 2020). Persoalan tersebut semakin kompleks ketika pelanggaran dilakukan secara terorganisasi, berulang, atau melibatkan kepentingan ekonomi korporasi yang sangat besar. Dalam kondisi demikian, penegakan hukum tidak cukup hanya berorientasi pada penghentian pelanggaran, tetapi juga harus mampu menciptakan kepatuhan hukum, memberikan efek pencegahan, menjamin pertanggungjawaban pelaku, dan melindungi kepentingan ekologis serta masyarakat yang terdampak (Turnip et al., 2025).

Hukum administrasi dan hukum pidana memiliki kedudukan penting sebagai instrumen penegakan hukum di bidang kehutanan dan lingkungan hidup. Sanksi administrasi pada dasarnya berorientasi pada pengendalian kegiatan usaha, pencegahan pelanggaran, pemulihan kepatuhan

terhadap kewajiban hukum, serta penghentian tindakan yang bertentangan dengan ketentuan perizinan dan persyaratan lingkungan (Rusydi et al., 2023). Sementara itu, sanksi pidana memiliki fungsi untuk memberikan pertanggungjawaban dan konsekuensi hukum terhadap perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana (Fabian, 2026), khususnya apabila pelanggaran mengandung kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan, menimbulkan dampak serius, dilakukan secara berulang, atau memperlihatkan sifat melawan hukum yang secara substansial membahayakan kepentingan lingkungan hidup (Ali & Hafid, 2022). Oleh sebab itu, kedua instrumen tersebut tidak seharusnya dipahami sebagai mekanisme penegakan hukum yang saling meniadakan, melainkan sebagai instrumen yang memiliki karakteristik dan fungsi berbeda, tetapi dapat digunakan secara komplementer sesuai dengan sifat dan tingkat keseriusan pelanggaran.

Urgensi penerapan kedua jenis sanksi tersebut juga berkaitan dengan keberadaan ketentuan pidana dalam undang-undang yang memiliki karakter administratif. Dalam praktik legislasi, ketentuan pidana tidak hanya ditemukan dalam undang-undang yang secara khusus mengatur hukum pidana, tetapi juga dicantumkan dalam berbagai undang-undang sektoral yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan, perizinan, pengelolaan sumber daya alam, dan kegiatan usaha. Pencantuman ketentuan pidana dalam undang-undang yang bersifat administratif pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap norma-norma administratif yang mengandung kepentingan hukum penting. Ketentuan tersebut menjadi instrumen penguat ketika pelanggaran terhadap kewajiban administratif tidak lagi dapat dipandang sebagai persoalan ketidakpatuhan biasa, melainkan telah berkembang menjadi perbuatan yang memenuhi kualifikasi tindak pidana (Abby & Ifrani, 2019). Dengan demikian, keberadaan sanksi pidana dalam undang-undang administrasi mempunyai rasionalitas sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan hukum yang tidak selalu dapat dijamin melalui instrumen administratif semata. Meskipun demikian, pencantuman ketentuan pidana harus tetap memperhatikan asas legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan batas yang jelas antara pelanggaran administratif dengan tindak pidana (Danil, 2020).

Persoalan mengenai rasionalitas hubungan antara sanksi administrasi dan pidana menjadi semakin relevan setelah terjadinya perubahan kebijakan hukum dalam pengaturan kehutanan dan lingkungan hidup di Indonesia. Salah satu perkembangan penting terlihat dalam pengaturan penggunaan kawasan hutan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, khususnya melalui pengaturan penyelesaian kegiatan usaha yang telah terbangun di kawasan hutan sebagaimana tercermin dalam Pasal 110A dan Pasal 110B. Pengaturan tersebut memperlihatkan kecenderungan penggunaan instrumen administratif dalam menangani kegiatan usaha tertentu yang sebelumnya berhadapan dengan persoalan ketidakpatuhan terhadap ketentuan penggunaan kawasan hutan. Kebijakan ini menimbulkan persoalan hukum mengenai batas rasionalitas penggunaan sanksi administrasi, terutama ketika pelanggaran berkaitan dengan penguasaan atau pemanfaatan kawasan hutan tanpa memenuhi persyaratan hukum, serta berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan dalam skala luas.

Penelitian Maskun, melalui artikelnya berjudul *The Dilemma of Administrative Sanctions in Legalizing Palm Oil Plantations in Indonesian Forest Areas* (Maskun et al., 2025), mengkaji pergeseran penggunaan sanksi pidana menuju sanksi administrasi dalam penyelesaian perkebunan kelapa sawit yang berada di kawasan hutan. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa instrumen administratif dapat memberikan kemudahan dalam penyelesaian persoalan legalitas kegiatan usaha, tetapi pada saat yang sama berpotensi menimbulkan celah hukum apabila besaran sanksi tidak sebanding dengan skala kerusakan ekologis yang ditimbulkan. Penelitian tersebut juga menekankan pentingnya model penegakan hukum yang mengintegrasikan instrumen administrasi, pidana, dan perdata. Temuan ini memperlihatkan bahwa penggunaan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan mengenai akuntabilitas pelaku dan perlindungan lingkungan hidup.

Selanjutnya dalam konsepsi penegakan hukum lingkungan, studi Arimurti dan Najicha melalui penelitian *Analysis of Changes in Criminal Threats in Regulations on Environmental Protection and Management* (Arimurti & Najicha, 2023) menganalisis perubahan ketentuan ancaman pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup setelah perubahan melalui kebijakan Cipta Kerja. Penelitian tersebut menunjukkan adanya perubahan terhadap sejumlah ketentuan pidana, yang antara lain berkaitan dengan penyederhanaan pengaturan administratif dan penghindaran ketidakjelasan norma. Sementara itu, Khaidar, Nurrahman, dan

Mubarak, dalam penelitian *The Effectiveness of Administrative Sanctions Against Environmental Pollution Cases in Indonesia* (Khaidar et al., 2023), mengidentifikasi bahwa efektivitas sanksi administrasi dipengaruhi oleh mekanisme penegakan, kapasitas kelembagaan, kesadaran hukum, dan keterlibatan para pemangku kepentingan. Kedua penelitian tersebut memberikan landasan penting untuk memahami perubahan orientasi penegakan hukum lingkungan sekaligus tantangan penerapan sanksi administrasi dalam praktik.

Kajian mengenai penggunaan instrumen pidana juga telah dilakukan oleh Ali, Wahanisa, Barkhuizen, dan Teeraphan dalam artikel *Protecting Environment through Criminal Sanction Aggravation* (Ali et al., 2022). Penelitian tersebut mengkaji penguatan ancaman pidana dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, termasuk pertanggungjawaban pidana korporasi dan pemberatan pidana. Selanjutnya, Abdurrachman, Hamzani, dan Mariyono, melalui artikel *Environmental Crime and Law Enforcement in Indonesia: Some Reflections on Counterproductive Approaches* (Abdurrachman et al., 2021), menyoroti persoalan pendekatan penegakan hukum terhadap kejahatan lingkungan di Indonesia yang dapat menimbulkan hasil kontraproduktif apabila tidak didasarkan pada karakteristik pelanggaran dan tujuan perlindungan lingkungan. Berbagai penelitian tersebut menunjukkan bahwa perdebatan mengenai efektivitas sanksi administrasi dan pidana tidak hanya berkaitan dengan pilihan jenis sanksi, tetapi juga menyangkut dasar pembenar, tujuan pemidanaan, proporsionalitas, serta efektivitas pelaksanaannya.

Kendati demikian, penelitian-penelitian terdahulu tersebut cenderung memberikan perhatian secara terpisah terhadap perubahan ketentuan pidana, efektivitas sanksi administrasi, penguatan ancaman pidana, atau persoalan penyelesaian penggunaan kawasan hutan. Kajian yang secara bersamaan menghubungkan urgensi dan rasionalitas pencantuman ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi dengan penerapan konkret sanksi administrasi dan pidana dalam praktik penegakan hukum di bidang kehutanan dan lingkungan hidup masih perlu dikembangkan. Padahal, hubungan kedua aspek tersebut penting untuk menjelaskan apakah perubahan orientasi kebijakan menuju penguatan instrumen administratif telah disertai dengan batas penerapan yang jelas, serta dalam keadaan bagaimana instrumen pidana tetap diperlukan untuk menjamin efektivitas perlindungan hutan dan lingkungan hidup. Di sinilah letak kebaruan atau orisinalitas artikel ini, yaitu pada analisis yang mengintegrasikan dimensi normatif mengenai dasar urgensi dan rasionalitas ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi dengan dimensi implementatif mengenai penerapan sanksi administrasi dan pidana dalam praktik penegakan hukum kehutanan dan lingkungan hidup. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya mengkaji keberadaan kedua jenis sanksi dalam kerangka peraturan perundang-undangan, tetapi juga menelaah hubungan fungsional, batas penerapan, serta konsekuensi hukumnya dalam praktik.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis dua persoalan utama. Pertama, mengkaji urgensi dan rasionalitas pencantuman ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi, khususnya dalam kaitannya dengan perlindungan kepentingan hukum di bidang kehutanan dan lingkungan hidup. Kedua, menganalisis penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana dalam praktik penegakan hukum di bidang kehutanan dan lingkungan hidup, termasuk hubungan, perbedaan fungsi, serta pertimbangan hukum yang menentukan penggunaan masing-masing instrumen. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian hukum administrasi dan hukum pidana, terutama mengenai hubungan antara kedua rezim hukum dalam penegakan hukum sektoral. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk kebijakan, pemerintah, aparat penegak hukum, dan pemangku kepentingan lainnya dalam merumuskan serta menerapkan sanksi secara tepat, proporsional, dan berorientasi pada perlindungan hutan serta lingkungan hidup.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan kasus, yang menelaah hubungan sanksi administrasi dan sanksi pidana dalam penegakan hukum kehutanan dan lingkungan hidup serta perbandingan terbatas. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep *administrative penal law*, *mala prohibita*, *mala per se*, serta asas *ultimum remedium* dan *primum remedium*. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Pendekatan kasus digunakan untuk menguji norma tersebut pada dua perkara yang dipilih secara

purposif, yaitu PT Kaswari Unggul, yang memperlihatkan paksaan pemerintah yang diikuti proses pidana, dan PT Newmont Minahasa Raya, yang memperlihatkan pilihan jalur pidana secara langsung dan benturannya dengan asas subsidiaritas. Penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel dalam pengertian penelitian empiris. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal, termasuk hasil penelitian empiris pihak lain (antara lain wawancara dengan penyidik dalam penelitian Naibaho) yang digunakan sebagai data sekunder pendukung, bukan data primer penulis. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis dan penalaran deduktif, yaitu menjadikan norma dan doktrin sebagai premis untuk menguji fakta kedua perkara, lalu merumuskan hasilnya secara preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Rasionalitas Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Administrasi

Sanksi dalam suatu peraturan menjadi bagian paling urgen dalam penegakan hukum suatu bidang hukum tertentu. Urgensi sanksi adalah sebagai instrument menertibkan serta mengatur sebuah perbuatan yang dianggap melanggar nilai sosial dan keteraturan, kemudian sanksi yang dimaksud dapat berupa sanksi dalam bidang hukum perdata, administrasi maupun pidana. Oleh sebab itu, dalam mengatur sebuah ketentuan perbuatan pelanggaran yang menyebabkan dampak besar bagi keteraturan sosial pembentuk undang-undang perlu merumuskan pertimbangan norma yang memuat sanksi, dapat di contohkan pertimbangan penyusunan undang-undang tentang perikanan di Singapura. Bahwa legislator di Singapura, saat menentukan bahwa sanksi administrasi masih dapat diterapkan dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut, yaitu: *pertama,* beratnya atau seriusnya atau dengan cara apa (menggunakan alat apa) akibat perbuatan itu dilakukan. *kedua,* bentuk kesalahan dan kesengajaan dari pelaku (individua tau pejabat dan korporasi) kecuali dalam hal strict liability. *Ketiga,* catatan criminal tentang apakah perbuatan pelanggaran baru pertama kali dilakukan atau meruapakan pengulangan tindak pidana dan juga dilihat dari kemampuan ekonomi pelaku ("Singapore: Use of administrative sanction," n.d.). Jika dipandang bahwa perbuatan pelanggaran undang-undang perikanan tersebut masih dalam kategori ringan, menggunakan alat yang sederhana dan jumlah yang tidak besar, tidak merusak ekosistem dan lingkungan laut melalui penyemaran dll, hasil akumulasi keuntungan tidak banyak dan baru pertama kali dilakukan serta status ekonomi pelaku rendah, maka sanksi administrasi menjadi pilihan penyelesaian dan pidana sebagai ultimum remedium.

Dalam bidang keungan pun dapat dicontohkan kriteria yang disusun otoritas jasa keungan di Indonesia dalam menentukan ambang batas investigasi penanganan dugaan tindak pidana, yaitu; adanya dugaan penyimpangan, bank telah memenuhi komitmen penyelesaian penyimpangan kepada pengawas, individu tersebut belum pernah melakukan penyimpangan atau penyimpangan tersebut bukan merupakan tindakan pengulangan oleh individu yang sama, pelaku telah diberikan sanksi administrasi, kondisi bank tetap kondusif, jumlah penyimpangan tidak material bagi bank, tidak berdambang sistemik dan penyimpangan tidak menjadi perhatian publik (Otoritas Jasa Keuangan, 2020). Apabila memenuhi kriteri tersebut maka OJK akan menempuh jalur sanksi pemidanaan melalui proses hukum yang berlaku. Sehingga dari proses pembentukan ketentuan di bidang perikanan dan pedoman yang disusun oleh OJK dapat dilihat pertimbangan yang perlu diperhatikan dan tahapan yang perlu di ikuti sehingga penjatuhan sanksi untuk masing-masing isu lingkup hukum tertentu dapat tercapai.

Sanksi pidana memang dimanfaatkan untuk menunjang pentaatan terhadap norma-norma hukum administrasi, baik yang bersifat generic crime tanpa didahulu dengan pelanggaran norma hukum administrasi terkait, maupun yang berupa specific crimes. Maka tindak pidana dibidang hukum administrasi (seperti di bidang perpajakan, kehutanan, lingkungan hidup, dsb), hakikatnya merupakan “mala prohibita”, yang baru dirasakan tercela setelah dilarang oleh undang-undang dan keberlakuanya bersifat ultimum remedium dan biasanya tindak pidana dirumuskan secara formal, dan yang ancamannya tidak terlalu berat. Namun dalam berkembanganya banyak yang semua mala prohibita mulai dirasakan sebagai mala per se bahkan tidak jarang berupa tindak pidana corporate crimes karena akibat yang ditimbulkannya sangat merugikan masyarakat. Dalam diskursus hukum pidana dan administrasi akhir-akhir ini, termasuk fenomena maraknya ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi. Terjadi perbedaan pandangan Sebagian menganggap bahwa sanksi administrasi sudah cukup untuk menegakkan hukum administrasi, pada sisi lain beranggapan bahwa sanksi administrasi tidaklah cukup mampu memberikan efek jerah dan pertanggungjawab mutlak bagi pelaku kejahatan

yang terorganisir walau baru pertamakali melakukan tindakan pelanggaran. Pada akhirnya terjadi beberapa persoalan yang timbul berkenan masalah hukum dan masalah praktis tentang *administrative penal law* dan hukum pidana. Menurut Muladi, *American Bar Association,* AS pada tahun 1990 merumuskan pedoman untuk membedakan apakah suatu kasus meruapakan bagian atau ranah dari hukum pidana atau administrasi (mal-administration) yaitu bahwa suatu kasus hukum akan meruapakan "mala per se" dan merupakan ranah hukum pidana apabila ditemukan adannya hal-hal, (deceit, misrepresentation, concealments of facts, breach of trust, subterfuge and illegal circumvention) (Mulady, 2017). Sementara itu dibelanda, persinggungan antara ketentuan administrasi dan hukum pidana umumnya terdapat ketentuan yang berhubungan dengan perekonomian (dikenal dengan *Economic Offences Act*) yang semestinya diselesaikan dengan dengan prosedur administrasi ("Dealing with administrative and criminal offences," 1994). Keadaan ini terjadi karena belanda tidak memiliki system untuk menangani apa yang disebut sebagai *administrative criminal law* yang planggarannya dapat bersifat administratife atau pidana yang biasanya berhubungan dengan masalah kemanfaatan akan sesuatu atau disebut dengan istilah '*the matter of expediency*`.

Oleh sebab itu, pemahaman bahwa pengertian administrative penal law bukanlah bermakna sebagai sebagai ketentuan administrasi yang memiliki sanksi pidana, melainkan arti sebagai anksi administrasi yang memiliki sifat punitif (seperti denda administrasi, pembekuan atau pencabutan izin), yakni sanksi administrasi dengan sifat menghukum yang setara punitifnya dengan sifat dari sanksi pidana.

2. Penerapan Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana dalam Praktik di Bidang Kehutanan dan Lingkungan Hidup

Perdebatan teoritis mengenai efektivitas penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana dalam hukum administrasi tersebut dapat dikaji secara factual melalui praktik penegakan hukum di bidang kehutana dan lingkungan hidup. Sebagai studi kasus analisis terhadap penegakan hukum pada PT Kaswari Unggu memberikan Gambaran komprehensif bagaimana instrumeen sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah dan sanksi pidana diterapkan secara simultasn dalam merespon pelanggaran hukum di sektor Perkebunan dan kehutanan.

1) Studi Kasus Penegakan Hukum Lingkungan dan Kehutanan pada PT Kaswari Unggul

a) Penegakan Hukum Melalui Sanksi Administrasi

Paksaan pemerintah merupakan salah satu jenis sanksi administratif dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 76 ayat (2) dan Pasal 80, yang bersifat reparatoir karena bertujuan menghentikan pelanggaran dan memulihkan keadaan. Sanksi ini sekaligus menjadi dasar bekerjanya ketentuan pidana dalam Pasal 114, sehingga keabsahan dan kekuatan mengikat keputusannya menentukan kelanjutan proses pidana. Persoalan ini diuji dalam sengketa antara PT Kaswari Unggul dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan di PTUN Jakarta (Putusan Nomor 104/G/LH/2017/PTUN-JKT) (Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, 2017).

Sengketa bermula dari kebakaran lahan pada Juli hingga Agustus 2015 di areal perkebunan kelapa sawit PT Kaswari Unggul di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Jambi, seluas 3.215 hektare dengan status Hak Guna Usaha. Perusahaan menyatakan api berasal dari kawasan hutan produksi di luar arealnya. Atas peristiwa itu Menteri menerbitkan Surat Keputusan Nomor 4551/Menlhk-PHLHK/PPSA/2015 tentang sanksi administratif paksaan pemerintah. Penggugat mendalilkan empat hal: (1) keputusan itu tidak pernah diterimanya secara formal; (2) keputusan melanggar peraturan perundang-undangan dan prosedur; (3) keputusan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); dan (4) dasar hukumnya cacat karena merujuk pada kegiatan kehutanan, padahal penggugat bergerak di bidang perkebunan.

Menurut Pasal 55 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan diajukan dalam tenggang waktu 90 hari sejak keputusan diterima atau diumumkan. Majelis hakim menilai penggugat telah mengetahui keputusan tersebut, karena ia menyampaikan surat keberatan pada 22 Desember 2015 dan kembali pada 31 Mei 2016, sedangkan gugatan baru didaftarkan pada 12 Mei 2017, sekitar satu tahun empat bulan kemudian. Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena melewati tenggang waktu.

Dari sudut norma, putusan ini hanya menguji syarat formil gugatan. Majelis tidak memeriksa pokok perkara, sehingga keempat dalil penggugat, termasuk soal AUPB dan ketepatan dasar hukum keputusan, tidak dinilai. Akibatnya, putusan ini tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan sah atau tidaknya materi sanksi paksaan pemerintah. Namun secara

formil keputusan tersebut tetap berlaku, sehingga kewajiban yang dimuatnya tetap mengikat penanggung jawab usaha. Pelanggaran yang menjadi pertimbangan sanksi (kebakaran di areal kerja, tidak lengkapnya sarana dan prasarana penanggulangan kebakaran, tidak lengkapnya TPS limbah B3, tidak adanya izin penyimpanan sementara limbah B3, serta tidak dipenuhinya kewajiban memelihara fungsi lingkungan hidup) merupakan pelanggaran kewajiban administratif (pasal 76 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Kasus ini menunjukkan bahwa sanksi administratif yang tidak diuji secara materiil karena kendala formil tetap memiliki daya ikat, dan itulah yang membuka jalan bagi pengenaan sanksi pidana.

b) Penegakan Hukum Melalui Sanksi Pidana

Putusan pidana dengan terdakwa PT Kaswari Unggul dicatat dengan nomor register perkara 40/Pid.Sus-LH/2019/PN Tjt di Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur (Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur, 2019). Dalam hal ini, PT Kaswari Unggul diwakili oleh Wim Iskandar Zulkarnaen selaku Direktur Utama. Adapun tuntutan yang dibacakan Jaksa Penuntut Umum pada 10 Desember 2019 berdasarkan nomor registrasi perkara PDM-10/TJT/05/2019, yang pada pokoknya berisikan hal-hal sebagai berikut (Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur, 2019, hlm. 2–6):

1) Menyatakan terdakwa PT Kaswari Unggul yang diwakili oleh Wim Iskandar Zulkarnaen terbukti bersalah melakukan tindak pidana selaku penanggung jawab usaha dan/axe/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagaimana diatur dan diancam pidana berdasarkan Pasal 114 jo. Pasal 116 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 (UUPPLH).
2) Menghukum terdakwa PT Kaswari Unggul dengan pidana pokok berupa denda sebesar Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah).
3) Menjatuhkan pidana tambahan berupa kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak berupa melengkapi sarana dan prasarana penanggulangan kebakaran hutan dan lahan maksimal 30 hari sejak putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
4) Membayar biaya perkara sebesar Rp5.000,00 (lima ribu rupiah).

Sebelumnya, pada 16 Mei 2019, Penuntut Umum telah membacakan surat dakwaan terhadap PT Kaswari Unggul, yakni bahwa PT Kaswari Unggul karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, yang diancam pidana berdasarkan Pasal 99 ayat (1) jo. Pasal 116 ayat (1) UUPPLH (Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur, 2019, hlm. 12–19). Sementara itu, dakwaan alternatif yang dikenakan terhadap PT Kaswari Unggul adalah selaku penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah. Majelis Hakim sehubungan dengan penggunaan dakwaan alternatif, dalam hal ini memilih salah satu dakwaan yang dianggap sesuai dengan fakta hukum dalam persidangan, yakni penggunaan dakwaan pertama karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (Pasal 99 ayat (1) jo. Pasal 116 ayat (1) UUPPLH) karena menganggap bahwa akar persoalan dalam kasus ini adalah kebakaran hutan (Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur, 2019, hlm. 25).

Menyikapi hal tersebut, analisis yuridis terhadap putusan pidana ini menyingkap progresivitas sekaligus kompleksitas penegakan hukum korporasi di sektor sumber daya alam. Walaupun pembuktian unsur kelalaian (*mens rea*) dalam tindak pidana lingkungan sering kali kabur akibat dalih faktor eksternal seperti kondisi cuaca dan tiupan angin, pengadilan tetap memegang teguh prinsip pertanggungjawaban mutlak atas ketidakpatuhan korporasi terhadap hukum administratif. Pengabaian korporasi atas sanksi paksaan pemerintah dipandang sebagai bentuk pelanggaran hukum mandiri yang dapat dikriminalisasi melalui Pasal 114 UUPPLH. Sinergi antara penjatuhan sanksi pidana denda dan pidana tambahan berupa kewajiban pemulihan membuktikan bahwa peradilan pidana kontemporer telah mengadopsi semangat pemulihan ekologis (*ecological restoration*), sehingga sanksi administratif dan pidana tidak lagi diposisikan secara dikotomis, melainkan terintegrasi dalam kerangka *administrative penal law* yang utuh dan berkeadilan.

2) Studi Kasus Penegakan Hukum Lingkungan pada PT Newmont Minahasa Raya

Perkara pencemaran Teluk Buyat di Sulawesi Utara termasuk yang paling banyak dibahas dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Perkara ini diperiksa dalam Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 284/Pid.B/2005/PN.Mdo tanggal 27 April 2007. Terdakwanya adalah PT Newmont Minahasa Raya, yang diwakili Richard Bruce Ness, dan Richard Bruce Ness secara pribadi. Keduanya didakwa melakukan perusakan dan pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH).

UU PLH menganut asas subsidiaritas, yaitu hukum pidana ditempatkan sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*). Artinya, pidana baru layak dijatuhkan setelah sanksi administratif, gugatan perdata, dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*) ditempuh tetapi tidak dipatuhi oleh pelaku usaha. Pandangan ini diperkuat oleh keterangan ahli pidana yang juga merupakan anggota tim penyusun UU Lingkungan Hidup 1997, yaitu Prof. Andi Hamzah dan Prof. Muladi (sebagaimana dikutip dalam penelitian Naibaho) (Naibaho, 2026). Dalam perkara ini, majelis hakim berpendapat bahwa asas tersebut belum dipenuhi. Menurut hakim, tidak ada bukti yang cukup bahwa instrumen hukum di bidang lain telah gagal atau tidak ditaati oleh PT Newmont Minahasa Raya. Atas dasar itu, majelis memutus bebas kedua terdakwa dan memulihkan hak, kedudukan, harkat, serta martabat mereka. Putusan ini menuai protes luas dari masyarakat karena dianggap tidak memenuhi rasa keadilan bagi korban di Teluk Buyat.

Pada perkara ini terlihat perbedaan antara pendekatan doktrinal dan praktik penegakan hukum. Menurut Nathalina Naibaho, yang mewawancarai penyidik perkara ini (Naibaho, 2026), penyidik menilai pencemaran Teluk Buyat sebagai kejahatan lingkungan serius yang langsung mengancam kesehatan masyarakat. Mempertimbangkan tingkat bahaya, sifat daruratnya, dan besarnya kerugian ekologis, penyidik memilih menggunakan jalur pidana secara langsung tanpa lebih dulu menerapkan sanksi administratif.

Perbedaan antara pandangan ahli yang menekankan subsidiaritas dan sikap penyidik dalam perkara ini menunjukkan adanya ketegangan normatif dalam praktik. Ketegangan tersebut kemudian direspons pembentuk undang-undang melalui UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), yang memberi ruang bagi penegakan hukum pidana untuk didahulukan ketika kerusakan lingkungan menuntut penanganan segera.

Perkara Newmont memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan pada pilihan antara sanksi administratif dan sanksi pidana, melainkan pada tidak adanya ukuran yang jelas kapan hukum pidana boleh didahulukan. Di bawah UU PLH 1997, asas subsidiaritas dirumuskan sebagai prinsip umum tanpa kriteria operasional. Akibatnya, majelis hakim memaknainya secara ketat, yaitu pidana hanya dapat ditempuh setelah instrumen lain terbukti gagal. Penyidik, yang berhadapan dengan ancaman terhadap kesehatan masyarakat, memaknainya secara kontekstual. Kedua pembacaan itu sama-sama dapat dipertahankan, tetapi bertemu pada satu perkara yang sama dan menghasilkan putusan bebas yang dirasakan tidak adil oleh korban.

Oleh sebab itu, hal ini menunjukkan bahwa ultimum remedium lebih tepat dipahami sebagai asas yang bersyarat, bukan mutlak. Asas ini sejalan dengan fungsi hukum pidana sebagai sarana terakhir untuk pelanggaran yang tidak berdampak serius, tetapi tidak semestinya menghambat penindakan pidana atas pencemaran yang berdampak langsung dan luas terhadap kesehatan dan lingkungan. Kriteria pemilihan sanksi yang dibahas pada bagian sebelumnya, yaitu tingkat keseriusan akibat, bentuk kesalahan, catatan pelanggaran, dan kemampuan pelaku, dapat dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai kapan jalur pidana dapat didahulukan secara sah.

Pembaruan melalui UU PPLH 2009 menjawab sebagian persoalan itu. Pasal 100 ayat (2) mempertahankan ultimum remedium untuk delik formil tertentu, sedangkan untuk delik lainnya pidana dapat ditempuh tanpa menunggu sanksi administratif dilanggar. Meski demikian, penulis menilai pembedaan tersebut belum sepenuhnya menghilangkan ruang tafsir yang berbeda antara hakim dan penyidik dalam menilai kegawatan suatu pelanggaran. Karena itu, diperlukan pedoman penegakan hukum yang menjabarkan kriteria kegawatan (misalnya tingkat bahaya bagi kesehatan manusia, sifat tidak dapat dipulihkannya kerusakan, dan skala kerugian) agar penyidik, penuntut umum, dan hakim memakai ukuran yang sama. Dengan begitu, pilihan jalur pidana

tidak bergantung pada tafsir masing-masing aparat, dan kepastian hukum serta rasa keadilan korban dapat dijaga bersamaan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa pencantuman ketentuan pidana dalam undang-undang administrasi di bidang kehutanan dan lingkungan hidup memiliki rasionalitas sebagai instrumen perlindungan terhadap kepentingan hukum yang tidak selalu dapat dijamin melalui sanksi administratif. Keberadaan ketentuan pidana diperlukan ketika pelanggaran administratif berkembang menjadi perbuatan yang memiliki tingkat keseriusan, dampak ekologis, dan sifat melawan hukum yang mengancam kepentingan masyarakat serta keberlanjutan lingkungan hidup. Dengan demikian, rasionalitas penggunaan sanksi tidak semata-mata ditentukan oleh karakter administratif suatu peraturan, melainkan harus mempertimbangkan tingkat keseriusan akibat, bentuk kesalahan pelaku, riwayat pengulangan pelanggaran, serta kemampuan instrumen administratif dalam menjamin kepatuhan dan pemulihan. Dalam konteks tersebut, *ultimum remedium* tidak dapat dimaknai secara mutlak, melainkan harus ditempatkan secara proporsional berdasarkan karakteristik dan tingkat keseriusan pelanggaran.

Selanjutnya, praktik penegakan hukum melalui perkara PT Kaswari Unggul dan PT Newmont Minahasa Raya memperlihatkan bahwa hubungan antara sanksi administrasi dan pidana tidak dapat dibangun melalui pola penerapan yang kaku. Perkara PT Kaswari Unggul menunjukkan bahwa sanksi administratif berupa paksaan pemerintah dapat berjalan beriringan dengan pertanggungjawaban pidana, khususnya ketika ketidakpatuhan terhadap kewajiban administratif berkaitan dengan pelanggaran yang memiliki konsekuensi pidana. Sementara itu, perkara PT Newmont Minahasa Raya memperlihatkan persoalan penerapan asas subsidiaritas ketika tidak terdapat ukuran operasional yang jelas mengenai keadaan yang membenarkan didahulukannya instrumen pidana. Oleh karena itu, penerapan sanksi administrasi dan pidana harus didasarkan pada model penegakan hukum yang proporsional dan integratif, dengan mempertimbangkan tingkat bahaya terhadap kesehatan manusia, skala kerugian ekologis, kemungkinan pemulihan lingkungan, serta karakteristik pelanggaran. Diperlukan pedoman penegakan hukum yang memberikan kriteria objektif bagi penyidik, penuntut umum, dan hakim dalam menentukan instrumen sanksi yang tepat, sehingga kepastian hukum, akuntabilitas pelaku, perlindungan korban, dan pemulihan lingkungan hidup dapat diwujudkan secara berimbang.

DAFTAR PUSTAKA

Abby, F. A., & Ifrani. (2019). Instrument hukum pidana dalam pencegahan tindak pidana di bidang hukum sumber daya alam. *Banua Law Review, 1*(1), 14–25.

Abdurrachman, H., Hamzani, A. I., & Mariyono, J. (2021). Environmental crime and law enforcement in Indonesia: Some reflections on counterproductive approaches. *Environmental Policy and Law, 51*(6), 409–416. https://doi.org/10.3233/EPL-210024

Ali, M., & Hafid, I. (2022). Kriminalisasi berbasis hak asasi manusia dalam undang-undang bidang lingkungan hidup. *Jurnal USM Law Review, 5*(1), 1–15. https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4890

Ali, M., Wahanisa, R., Barkhuizen, J., & Teeraphan, P. (2022). Protecting environment through criminal sanction aggravation. *Journal of Indonesian Legal Studies, 7*(1), 191–228. https://doi.org/10.15294/jils.v7i1.54819

Arimurti, D. J., & Najicha, F. (2023). Analysis of changes in criminal threats in regulations on environmental protection and management. *Indonesian Journal of Environmental Law and Sustainable Development, 2*(2), 289–306. https://doi.org/10.15294/ijel.v2i2.40205

Danil, E. (2020). Penerapan prinsip "ultimum remedium" terhadap tindak pidana administrasi. *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, 1*(1), 1–16. https://doi.org/10.51370/jhpk.v1i1.2

Dealing with administrative and criminal offences in the Netherlands. (1994). In *The system of administrative and penal sanctions in the member states of the European Communities* (Vol. 1, pp. 300–400). Office for Official Publications of the European Communities.

Fabian, R. (2026). Perluasan pertanggungjawaban pidana artificial intelligence dalam tindak pidana korupsi melalui pendekatan prinsip strict. *Journal of University Students in Multidisciplinary Subject, 2*(1), 98–110. https://doi.org/10.69673/junistuject.v2i1.277

Hani, H. F. (2024). Perlindungan hukum terhadap korban pencemaran lingkungan berdasarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Recidive: Jurnal Hukum Pidana dan Penanggulangan Kejahatan, 13*(3). https://doi.org/10.20961/recidive.v13i3.89957

Jufri, N. N. (2020). Pengelolaan lingkungan hidup dalam pengalihan fungsi kawasan hutan untuk usaha pertambangan. *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum, 7*(1). https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v7i1.12924

Khaidar, N., Nurrahman, D. B., & Mubarak, T. A. Z. (2023). The effectiveness of administrative sanctions against environmental pollution cases in Indonesia. *Indonesian Journal of Environmental Law and Sustainable Development, 2*(2), 267–288. https://doi.org/10.15294/ijel.v2i2.66150

Maskun, Violetta, K. V., Mukhlis, M. M., Normiati, & Tajuddin, M. S. (2025). The dilemma of administrative sanctions in legalizing palm oil plantations in Indonesian forest areas. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi, 8*(1), 171–190. https://doi.org/10.24090/volksgeist.v8i1.13114

Mulady. (2017). *Analisis tentang kemungkinan pengaturan tindak pidana khusus (extra ordinary crimes) dan tindak pidana administrasi di luar KUHP* [Makalah untuk persiapan rapat dengan penegak hukum].

Naibaho, N. (2026). *Sanksi administratif dalam perspektif hukum pidana*. Rajawali Pers

Otoritas Jasa Keuangan. (2020). *Booklet perbankan Indonesia 2020*. Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan

Pengadilan Negeri Tanjung Jabung Timur. (2019). *Putusan Nomor 40/Pid.Sus-LH/2019/PN Tjt (Republik Indonesia melawan PT Kaswari Unggul)*.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. (2017). *Putusan Nomor 104/G/LH/2017/PTUN-JKT (PT Kaswari Unggul melawan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan)*.

Rusydi, J., Januri, & Santina, R. (2023). Tanggungjawab pemerintah dalam penegakan hukum lingkungan hidup ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara. *Audi et AP: Jurnal Penelitian Hukum, 2*(1), 54–63. https://doi.org/10.24967/jaeap.v2i01.2064

Singapore: Use of administrative sanction in fisheries law. (n.d.). Food and Agriculture Organization. http://www.fao.org/docrep/006/y5063e

Turnip, F. H., Rahmayanti, & Ramadani, S. (2025). Application of the ultimum remedium principle to environmental crimes in Indonesia. *Journal of Research in Social Science and Humanities, 5*(4). https://doi.org/10.47679/jrssh.v5i4.471