



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Iustitia

FAKULTAS

HUKUM

Kritik atas Pengaturan Sanksi dalam RUU Cipta Kerja

Andri G. Wibisana

- A. Strict Liability
- B. Sanksi Administratif
- C. Sanksi Pidana
- D. Proposal



A. Strict Liability

- UU 32/2009, ps. 88 menyatakan:
 - “[s]etiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.”
- Naskah Akademik RUUCK:
 - “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi berdasarkan pembuktian yang sah.”⁸³
 - RUU mengganti frasa “bertanggung jawab mutlak” dalam UUPPLH dengan “bertanggung jawab”, dan
 - RUU mengganti frasa “tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan” dalam UUPPLH dengan frasa “berdasarkan pembuktian yang sah”.

- Alasan penghapusan SL dalam naskah akademik RUUCK:
 - “karena setiap pidana harus dijatuhkan karena adanya pembuktian”
- Kekeliruan terkait pemahaman SL:
 - SL dianggap tanpa pembuktian
 - SL pasal 88 dianggap dibahas dalam perspektif pidana
 - SL sudah diadopsi di banyak negara dan diakui dalam hukum lingkungan Indonesia sejak tahun 1982, sehingga penghapusannya merupakan kemunduran 40 tahun!

B. Sanksi Administratif

- Sanksi yang masih ada jika RUUCK disetujui:
 - Paksaan pemerintah dan teguran (pasal 80 UU 32/2009 tidak dicabut)
 - Uang paksa (Pasal 81 UU 32/2009 tidak dicabut)
 - Sanksi baru: "sanksi administratif beruba denda"
(Perubahan RUUCK atas Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UU 32/2009)
 - ❖ Pembekuan dan Pencabutan izin/persetujuan diatur di pasal 167
- Persoalan:
 - tidak jelas apakah KLHK masih berwenang menjatuhkan sanksi
 - Tidak jelas apa konsekuensi jika persetujuan lingkungan dicabut/dibatalkan

C. SANKSI PIDANA

- Pasal 23 angka 37 RUUCK memuat ketentuan yang mengubah ketentuan dari Pasal 98 UUPPLH menjadi:
 - 1) “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berupa denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
 - 2) “Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun
 - 3) “Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah)”.
- RUUCK mengubah Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UU 32/2009, sehingga sanksi pidana pokok yang tersedia bagi pasal tersebut adalah PENJARA

Sanksi Berjenjang di Luar UU LH

- Perubahan UU 26/2007
- Pasal 69
- 1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dikenai sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (duamiliar rupiah).
- 2) Jika tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku selain dikenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga dikenai sanksi penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang.
- 3) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan/atau ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun.
- 4) Jika tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- Konstruksi ini diulang utk perubahan terhadap pasal 70, 71, dan 72

- Pasal 69 UU No. 26/2007

- 1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- 3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

- Perubahan Pasal 75 UU 27/2007 jo. UU No. 1/2014
 - 1) Setiap Orang yang memanfaatkan ruang perairan dan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang tidak memenuhi Perizinan Berusaha terkait Pemanfaatan di Laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, dikenai sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
 - 2) Jika tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku selain dikenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga dikenai sanksi penggantian kerugian atas harta benda atau kerusakan barang.
 - 3) Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun.
 - 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- Pasal 75 UU 27/2007 jo. UU No. 1/2014
 - Setiap Orang yang memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan Sebagian pulau-pulau kecil yang tidak memiliki Izin Lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Efek

- Yang perlu diingat:
 - Sanksi pidana tidak hanya terdiri dari penjara, tetapi juga denda
 - Sanksi pidana bagi korporasi tidak dapat berupa penjara/kurungan

1. Sistem sanksi pidana yang absurd

- Tidak mungkin lagi menerapkan pidana korporasi bagi pasal-pasal ini.
- Membuat penegakan hukum pidana menjadi tidak konsisten, karena misalnya Pasal 100, 101, 105, 106, 107, dan 108 UU 32/2009 (yang tidak diubah oleh RUUCK) tetap dapat dikenakan pertanggungjawaban korporasi

2. RUUCK tidak menganggap beberapa kegiatan yang sangat membahayakan publik sebagai tindak pidana

- Sanksi pidana, termasuk untuk delik materil (Pasal 98-99), pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102), pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai peraturan (Pasal 103), dan pembuangan limbah tanpa izin (Pasal 104) hanya dapat dijatuhkan jika pelaku tidak membayar denda administratif
- Di banyak negara, misalnya di Eropa, kegiatan tersebut langsung dianggap sebagai tindak pidana, sehingga sudah dapat dikenakan sanksi pidana
- Tidak belajar dari sejarah
 - Mensyaratkan bahwa sanksi administratif terlebih dahulu dijatuhkan sebelum sanksi pidana melupakan kemungkinan penegakan hukum adm tidak diberikan.
 - Contoh: Kasus Newmont Minahasa Raya
 - Sejarah perubahan ultimum remedium dalam UU No.23/1997 ke ultimum redemidium dalam UUPPLH

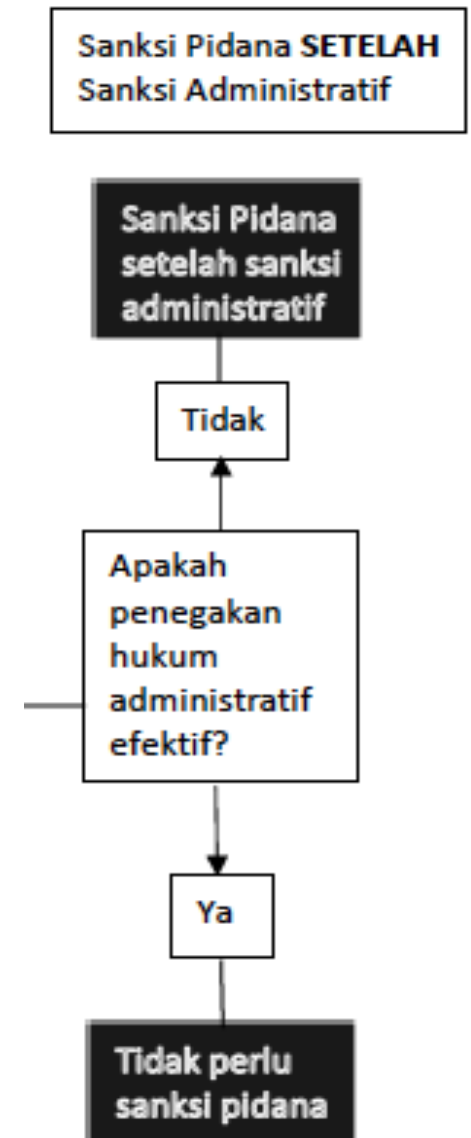
3. RUUCK hanya memungkinkan sanksi pidana jika pelaku tidak membayar denda

- Ini bukan *ultimum remedium*

Husak:

- Dalam *preventive interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya pencegahan): “*the criminal law should be used only as a last resort to prevent given kinds of conduct. If non-criminal means to prevent the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*”
- Dalam *censuring interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya mencela/mengecam dari negara): “*the criminal law should be used as a last resort to censure given kinds of conduct. If non-criminal means to censure the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*”
- Dapat berarti bahwa sanksi penjara hanya diberlakukan bagi mereka yang tidak memiliki uang

4. RUUCK mempersempit pilihan sanksi



5. Penggunaan sanksi ganti kerugian (perdata) untuk di dalam ketentuan sanksi pidana

- Jika pelanggaran terhadap tata ruang menghasilkan kerugian terhadap harta benda, pelanggar dijatuhkan sanksi penggantian kerugian
 - Karena dianggap sebagai sanksi, maka seolah-olah negara akan menggugat untuk penggantian kerugian
 - Apa dasarnya negara menggugat untuk kerugian yang diderita oleh seseorang?
 - Bandingkan dengan Ps. 74 UU 26/2007: Pasal 75 (1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72, dapat menuntut ganti kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana.
 - Uniknya, pasal 75 tidak dihapus

Adanya pembahasan mengenai sanksi (administratif atau pidana) dan Pertanggungjawaban perdata dalam RUUCK menunjukkan bahwa RUU ini bukan hanya memberikan kemudahan berusaha (dalam arti penyederhanaan izin), tetapi juga memberikan jaminan hilang atau berkurangnya konsekuensi hukum (sanksi) jika pelaku usaha/kegiatan menimbulkan pencemaran/kerusakan

D. Proposal

Sanksi administratif lebih diutamakan dari sanksi pidana, syaratnya:

- Jenis sanksi administratif memiliki kapasitas untuk memberikan efek penjeraan yang optimal
 - Reformulasi definisi “paksaan pemerintah” atau “uang paksa” sebagai sanksi administratif yang bersifat memulihkan pelanggaran (*reparatory*) pada satu sisi,
 - dan “denda administratif” sebagai sanksi administratif yg bersifat menghukum (*punitive*) pada sisi lain
 - Ex post retribution -ex ante prevention
- Mas Achmad Santosa, penegakan hukum ditentukan oleh:
 - kemampuan mendeteksi pelanggaran,
 - Kemampuan untuk memberikan respon secara tepat dan pasti
 - sanksi yang memadai
 - + Persepsi
- Becker:
 - Pelaku pidana akan melakukan tindak pidana jika $B > C$, di mana C adalah $p \times S$
 - Sehingga sanksi yang baik adalah: $S \geq B/p$
 - Ogus dan Abbott: $S \geq H/p$
- Eithan Y. Kidron:
 - *public right v. private right* → publik/pidana v. perdata
 - *Willful denial of public right v. excessive risk to public right* → sanksi pidana v. sanksi administratif
 - *Ex post retribution v. ex ante prevention*

• Pembagian tindak pidana lingkungan menurut Faure

1. *Abstract Endangerment*

- *Administratively-dependent crimes*
- Yg dipidana bukanlah pencemaran (serangan/pelanggaran terhadap *ecological value*), tapi pelanggaran terhadap ketentuan administratif (integritas sistem untuk mencegah pelanggaran terhadap *ecological value*)
- Art. 4 1998 Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law: *Insofar as these are not covered by the provisions of Articles 2 and 3, each Party shall adopt such appropriate measures as may be necessary to establish as criminal offences or administrative offences, liable to sanctions or other measures under its domestic law, when committed intentionally or with negligence:*
 - a. *the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionizing radiation into air, soil or water;*
 - b. *the unlawful causing of noise;*
 - c. *the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of waste;*
 - d. *the unlawful operation of a plant;...*

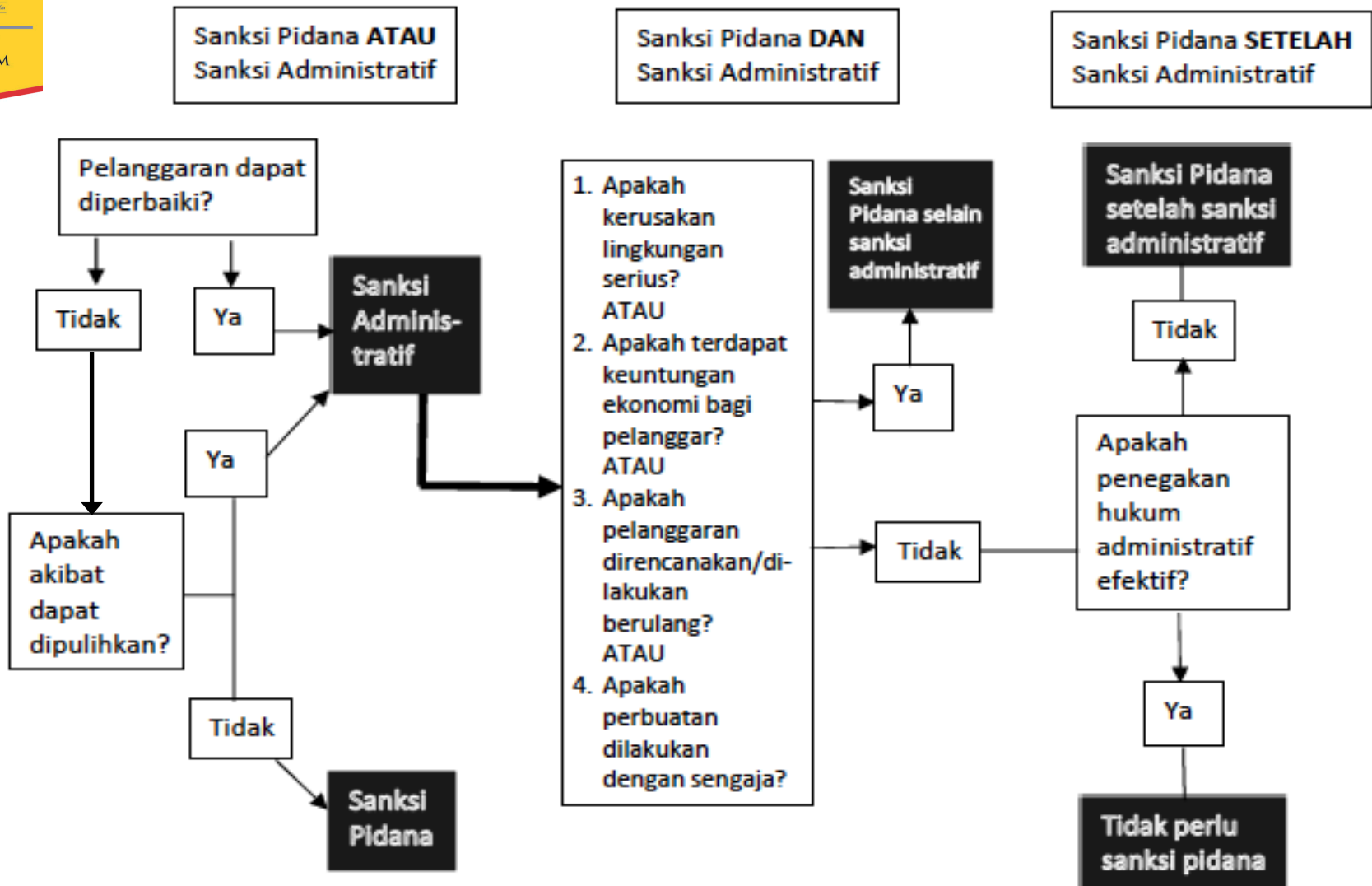
2. *Concrete endangerment*

- *Administratively-dependent crimes → illegal emissions*
- Ada ancaman pencemaran/kerusakan lingkungan
- Art. 2 (1b) of 1998 Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law:
 - *“The unlawful discharge, emission, or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water, which causes or is likely to cause their lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals or plants...”*

3. *Serious environmental Pollution*

- *Administrative Independent crimes*: Yang dipidana adalah pencemaran (akibat perbuatan), tanpa memperhatikan ada/tidaknya pelanggaran syarat administratinsi oleh terdakwa
- Perbuatan *mengakibatkan* atau *menimbulkan risiko* (= ancaman) munculnya pencemaran/kerusakan lingkungan yang sangat serius
- Pidana dapat dijatuhkan meskipun *tidak ada* ketentuan administratif yang dilanggar → tidak ada syarat melanggar hukum (*unlawfulness*)
- Art. 2(1a) of 1998 Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law:
 - “*the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil, or water, which:*
 - *Causes death or serious injury to any person, or*
 - *Creates a significant risk of causing death or serious injury to any person*”
- *Toolbox approach*: penerapan berbagai instrumen untuk menciptakan penataan

Pilihan Penegakan Hukum



Gambar 2. Pilihan Sanksi Administratif dan/atau Pidana
Sumber: N. Struiksma, et al., "De Effectiviteit van Bestuurlijke en Strafrechtelijke Milieuhandhaving", 2007, hal. 44.

Proposal

Model 1: adaptasi dr teori Faure

Hanya sanksi pidana	Sanksi Pidana dan (bersamaan dgn) sanksi administratif	Sanksi Pidana Setelah Sanksi Administratif (jika sanksi adm tidak efektif)
<i>Serious env. Pollution:</i> - Baik sengaja ataupun lalai - Pencemaran/ kerusakan <i>Concrete endangerment:</i> - Baik sengaja ataupun lalai - Pelanggaran yang menimbulkan ancaman pencemaran - Alternatif: hanya utk kesengajaan	<i>Abstract endangerment</i> yang dilakukan dengan sengaja, sangat menguntungkan pelaku Contoh: Sengaja melakukan <i>illegal emissions</i>, pembuangan limbah	<i>Abstract endangerment</i> yang dilakukan karena kelalaiannya meskipun sudah diberikan sanksi administratif, tetap melakukan pelanggaran - Alternatif: Concrete endangerment utk kelalaian

Proposal

Model 2: adaptasi dr teori Kidron

Hanya pidana	Sanksi Pidana dan Administratif	Sanksi Pidana Setelah Sanksi Administratif (jika sanksi adm tidak efektif)
<i>Serious env. Pollution:</i> - Baik sengaja ataupun lalai - Telah menimbulkan Pencemaran/ kerusakan lingkungan	<i>Concrete endangerment:</i> - Pelanggaran peraturan (mis. <i>Illegal emissions</i>) yang menimbulkan ancaman pencemaran <i>Abstract endangerment</i> Syarat: - Jika dilakukan dengan sengaja, dan - sangat menguntungkan pelaku	<i>Concrete endangerment</i> <i>Abstract endangerment</i> Syarat: - Karena kelalaian - meskipun sudah diberikan sanksi administratif, tetap melakukan pelanggaran



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Iustitia

Terima kasih

FAKULTAS

HUKUM