

Efektivitas Penerapan Sanksi Administratif Pengganti Pidana dalam Sektor Perikanan Pasca UU Cipta Kerja

Emiel Salim Siregar¹, Ike Nindya Mayori², Dinda Rafina Azmi³, Huzeilia Ananda Nasution⁴, Gusnaila Nasution⁵, Khairil Iif Azmi⁶

^{1,2,3,4,5,6} Universitas Asahan, Indonesia

E-mail: emielsalimsrg1988@gmail.com¹

Article History:

Received: 29 Januari 2026

Revised: 21 Maret 2026

Accepted: 04 April 2026

Keywords:

sanksi administratif, hukum perikanan, UU Cipta Kerja, ultimum remedium, IUU Fishing.

Abstract: Perubahan kebijakan hukum perikanan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa pergeseran fundamental dalam sistem penegakan hukum, khususnya dari dominasi sanksi pidana menuju sanksi administratif sebagai instrumen utama. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum pengaturan sanksi administratif pengganti pidana dalam sektor perikanan serta menilai efektivitasnya dalam memberikan efek jera dan melindungi keberlanjutan sumber daya perikanan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, dengan menelaah Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Cipta Kerja, serta peraturan pelaksana seperti PP Nomor 27 Tahun 2021 dan Permen KP Nomor 31 Tahun 2021. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan asas ultimum remedium melalui sanksi administratif memang memberikan efisiensi prosedural dan berorientasi pada pemulihan ekonomi negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak, namun efektivitasnya dalam menimbulkan efek jera masih lemah. Denda administratif berpotensi dipersepsikan sebagai biaya operasional oleh pelaku usaha perikanan skala besar, sehingga tidak secara signifikan mengubah perilaku pelanggaran, khususnya praktik Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing. Oleh karena itu, artikel ini menegaskan bahwa sanksi administratif belum dapat sepenuhnya menggantikan peran sanksi pidana dalam menjaga wibawa hukum dan keadilan ekologis, sehingga diperlukan penerapan sanksi yang proporsional, progresif, serta tetap mempertahankan ancaman pidana bagi pelanggaran berat atau berulang.

PENDAHULUAN

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki kedaulatan mutlak atas wilayah lautnya yang menyimpan potensi sumber daya perikanan yang luar biasa besar. Sumber daya ikan bukan hanya komoditas ekonomi semata, melainkan aset strategis bangsa yang menyangkut ketahanan pangan dan kedaulatan negara. (Telaumbanua, 2023) Oleh karena itu, hukum menempatkan laut bukan sekadar sebagai objek eksploitasi, melainkan sebagai ruang publik yang harus dijaga kelestariannya demi keberlangsungan hidup generasi mendatang. Dalam konstruksi hukum nasional, negara memikul tanggung jawab konstitusional yang berat untuk memastikan pengelolaan sumber daya ini dilakukan secara adil dan berkelanjutan. Mandat ini tertuang tegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Frasa “dikuasai oleh negara” mengandung makna bahwa negara memiliki kewenangan regulasi dan penegakan hukum (law enforcement) untuk melindungi kekayaan laut dari tindakan destruktif, termasuk praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing* yang selama ini menjadi ancaman serius bagi kelestarian ekosistem laut Indonesia. (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945)

Selama beberapa dekade, rezim hukum perikanan Indonesia, khususnya di bawah (Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, 2009), menerapkan pendekatan yang sangat keras terhadap pelanggaran di sektor ini. Paradigma yang dianut adalah *primum remedium*, di mana sanksi pidana ditempatkan sebagai senjata utama dan pertama dalam menindak pelaku kejahatan perikanan. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa *IUU Fishing* adalah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang merugikan negara triliunan rupiah setiap tahunnya, merusak lingkungan, dan memiskinkan nelayan kecil. (Afif & Sunggara, 2025) Oleh sebab itu, sanksi pidana penjara dan denda yang berat, bahkan hingga penenggelaman kapal, dianggap sebagai instrumen yang paling efektif untuk memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi para pelaku, baik nelayan asing maupun korporasi domestik yang nakal.

Namun, lanskap hukum perikanan nasional mengalami pergeseran tektonik dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dikukuhkan melalui (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, 2023). Aturan sapu jagat (*omnibus law*) ini membawa semangat baru berupa deregulasi dan debirokratisasi demi memacu iklim investasi dan kemudahan berusaha. Salah satu implikasi paling signifikan dari beleid ini adalah perubahan paradigma penegakan hukum dalam sektor perikanan, dari yang semula menekankan sanksi pidana (*criminal law oriented*) menjadi sanksi administratif (*administrative penal law*). Paradigma baru ini dikenal dengan asas *ultimum remedium*, yang menempatkan sanksi pidana sebagai upaya terakhir yang hanya digunakan apabila sanksi administratif tidak efektif atau pelanggaran menimbulkan dampak kerusakan yang sangat luas. (Setyawan et al., 2025)

Perubahan fundamental ini dioperasionalkan melalui peraturan turunan, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan serta Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Kelautan dan Perikanan. (Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan Dan Perikanan, 2021) Dalam regulasi baru ini, banyak jenis pelanggaran yang sebelumnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana—seperti beroperasi

tanpa Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) atau pelanggaran jalur penangkapan—kini "didegradasi" penyelesaiannya melalui mekanisme administratif. Bentuk sanksinya bervariasi, mulai dari teguran tertulis, paksaan pemerintah, denda administratif, hingga pembekuan atau pencabutan perizinan berusaha.(Afif & Sunggara, 2025) Pemerintah berargumen bahwa pendekatan ini lebih efisien dan menguntungkan negara karena mengutamakan pemulihan kerugian ekonomi melalui penyetoran denda ke kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dibandingkan memenjarakan pelaku yang justru membebani anggaran negara.

Akan tetapi, transformasi kebijakan hukum ini melahirkan perdebatan akademis dan kekhawatiran sosiologis yang mendalam mengenai efektivitas penegakan hukum di laut. Jika dalam isu Penangkapan Ikan Terukur (PIT) kekhawatiran utamanya adalah privatisasi akses laut yang meminggirkan nelayan kecil, maka dalam konteks sanksi administratif, kekhawatiran utamanya adalah "komersialisasi penegakan hukum". Terdapat bahaya laten bahwa mekanisme denda administratif ini akan dimaknai oleh korporasi besar hanya sebagai biaya operasional bisnis (*cost of doing business*). Bagi perusahaan perikanan skala industri dengan modal besar, membayar denda administratif mungkin jauh lebih "murah" dan tidak menakutkan dibandingkan risiko hukuman penjara bagi direksi atau penyitaan aset kapal. Hal ini berpotensi menumpulkan taring penegakan hukum, di mana hukum menjadi tajam ke bawah bagi nelayan kecil yang tidak mampu membayar denda, namun tumpul ke atas bagi korporasi yang memiliki kekuatan finansial. (Riangdi, 2023)

Problematika yuridis ini semakin pelik ketika dikaitkan dengan asas kepastian hukum dan keadilan. Pergeseran ke sanksi administratif memang menawarkan penyelesaian yang lebih cepat (*speedy resolution*) dibandingkan proses peradilan pidana yang berbelit-belit. Namun, pertanyaan kritisnya adalah apakah mekanisme ini mampu menggantikan fungsi "pencelaan" (*condemnation*) yang melekat pada hukum pidana terhadap perbuatan yang merusak alam? *IUU Fishing* bukan sekadar pelanggaran administrasi perizinan; ia sering kali melibatkan kerusakan ekosistem yang bersifat *irreversible* (tidak dapat dipulihkan). Jika negara hanya berfokus pada berapa banyak uang denda yang bisa ditarik masuk ke kas negara, maka negara berisiko terjebak dalam pragmatisme ekonomi yang mengabaikan aspek perlindungan lingkungan dan keadilan antargenerasi. Negara seolah mereduksi perannya dari penjaga kedaulatan (*guardian of sovereignty*) menjadi sekadar pemungut denda.(Fathurrahim et al., 2025)

Lebih jauh lagi, implementasi sanksi administratif pasca UU Cipta Kerja perlu diuji kesesuaiannya dengan semangat konstitusi. Hak Menguasai Negara (HMN) dalam Pasal 33 UUD 1945 mewajibkan negara untuk melakukan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang efektif. Jika instrumen pengawasan dan sanksi yang diterapkan negara menjadi lemah dan transaksional, maka negara dapat dianggap gagal menjalankan amanat konstitusi untuk melindungi kekayaan alam bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.(Anam et al., 2025) Sanksi yang tidak memberikan efek jera justru akan menyuburkan praktik eksploitasi sumber daya ikan, yang pada akhirnya merugikan nelayan tradisional yang menggantungkan hidupnya pada kelestarian laut. Oleh karena itu, efektivitas penerapan sanksi administratif ini tidak bisa hanya diukur dari besaran PNBP yang diterima, tetapi harus diukur dari dampaknya terhadap penurunan tingkat pelanggaran dan pemulihan kondisi sumber daya ikan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penelitian ini menjadi sangat relevan dan mendesak untuk dilakukan guna membedah implikasi hukum dari perubahan rezim sanksi ini. Penelitian ini akan difokuskan pada dua rumusan masalah utama. Pertama, bagaimana konstruksi hukum pengaturan sanksi administratif dalam sektor perikanan pasca berlakunya UU Cipta Kerja

dan peraturan turunannya? Pertanyaan ini penting untuk memetakan perubahan norma, hierarki peraturan, dan mekanisme teknis penerapan sanksi yang baru. Kedua, apakah penerapan sanksi administratif pengganti pidana tersebut efektif dalam memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelaku usaha perikanan serta sejalan dengan prinsip perlindungan sumber daya alam yang berkelanjutan? Analisis terhadap kedua masalah ini diharapkan dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai wajah penegakan hukum perikanan Indonesia saat ini, apakah semakin maju menuju keadilan restoratif atau justru mundur memfasilitasi impunitas korporasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu metode yang menempatkan hukum sebagai norma yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun sebagai asas yang berkembang dalam doktrin hukum. Pendekatan ini dipilih karena fokus kajian terletak pada analisis normatif terhadap perubahan rezim sanksi dalam sektor perikanan, dari dominasi sanksi pidana menjadi sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan turunannya. Melalui metode ini, penelitian menelaah bagaimana norma hukum baru dibentuk, diinterpretasikan, dan diproyeksikan efektivitasnya dalam penegakan hukum perikanan. (Efendi & Ibrahim, 2018)

Dalam rangka melakukan analisis secara komprehensif, penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji koherensi berbagai ketentuan hukum positif yang menjadi kerangka penegakan hukum perikanan, termasuk di dalamnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan beserta perubahannya (UU No. 45 Tahun 2009), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, serta aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 dan Permen KP Nomor 31 Tahun 2021. Melalui pendekatan ini, penelitian menelaah hierarki dan harmonisasi aturan sanksi administratif dengan tujuan pemidanaan.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menggali konsep-konsep fundamental yang berkaitan dengan kebijakan kriminal (*criminal policy*) dan teori efektivitas hukum. Pendekatan ini melibatkan telaah terhadap doktrin *Ultimum Remedium*, prinsip *Restorative Justice*, serta teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto untuk mengukur sejauh mana sanksi administratif mampu memberikan efek jera (*deterrent effect*) dibandingkan sanksi pidana. Pendekatan konseptual memungkinkan peneliti untuk memahami pergeseran paradigma pemidanaan dari yang bersifat retributif (pembalasan fisik) menjadi restoratif (pemulihan ekonomi). (Efendi & Ibrahim, 2018)

Untuk mendukung analisis, penelitian ini menggunakan dua jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang secara langsung relevan dengan objek kajian, meliputi Pasal 33 UUD 1945, UU Perikanan, UU Cipta Kerja, PP No. 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan, serta Permen KP No. 31 Tahun 2021 tentang Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Kelautan dan Perikanan. Bahan hukum primer ini berfungsi sebagai fondasi untuk menilai legalitas dan kekuatan mengikat dari sanksi administratif yang diterapkan.

Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan mencakup literatur hukum berupa buku-buku ilmiah, artikel jurnal hukum yang berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan dan perikanan, serta pendapat para sarjana mengenai kelemahan dan kelebihan sanksi administratif. Bahan hukum sekunder ini membantu memberikan perspektif teoretis, memperkaya interpretasi,

dan memperdalam pemahaman terhadap isu pergeseran sanksi pidana ke administratif. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis, yaitu dengan menggambarkan pengaturan hukum sanksi administratif yang baru, kemudian menilainya menggunakan teori efektivitas hukum dan prinsip perlindungan sumber daya alam. Melalui metode tersebut diharapkan dapat diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai apakah perubahan kebijakan ini memperkuat kedaulatan hukum di laut atau justru melemahkannya demi kepentingan investasi semata.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Pergeseran Sanksi Pidana ke Administratif

Perubahan lanskap hukum perikanan Indonesia pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), bukan sekadar revisi redaksional, melainkan sebuah transformasi paradigmatis. Transformasi ini mengubah wajah penegakan hukum perikanan dari yang semula bernuansa *retributive justice* (pembalasan melalui pidana badan) dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU Perikanan), menjadi bernuansa *administrative penal law* yang berorientasi pada pemulihan ekonomi dan kepatuhan administratif. Konstruksi hukum perubahan ini dapat dianalisis melalui tiga dimensi utama: pergeseran filosofi pemidanaan, dekriminialisasi pelanggaran perizinan, dan mekanisme teknis sanksi administratif dalam peraturan turunan.

1. Pergeseran Filosofi: Dari *Primum Remedium* ke *Ultimum Remedium*

Inti Dalam rezim UU Perikanan lama (UU No. 45/2009), hukum pidana ditempatkan sebagai *primum remedium* atau upaya utama. Filosofi yang dianut kala itu adalah *deterrence effect* melalui ketegasan sanksi badan. Asumsinya, pelaku *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing* hanya akan jera jika dihadapkan pada ancaman penjara yang lama dan denda maksimal yang bersifat kumulatif. Negara memposisikan dirinya sebagai penjaga kedaulatan yang menghukum keras setiap intrusi atau pelanggaran, tanpa kompromi. (Fathurrahim et al., 2025)

Namun, UU Cipta Kerja mendekonstruksi filosofi tersebut dengan memperkenalkan pendekatan *Ultimum Remedium*. Dalam perspektif ini, hukum pidana dipandang sebagai "obat terakhir" yang hanya boleh digunakan apabila instrumen hukum lain—dalam hal ini hukum administrasi—sudah tidak mampu lagi menangani pelanggaran tersebut. Perubahan ini didasarkan pada rasionalitas ekonomi bahwa memenjarakan pelaku pelanggaran perikanan (terutama pelanggaran administratif/perizinan) sering kali tidak sebanding dengan biaya penegakan hukum (*cost of enforcement*) yang harus dikeluarkan negara, mulai dari penyidikan, penuntutan, hingga biaya pemasyarakatan.

Sebaliknya, sanksi administratif dianggap lebih efisien dan menguntungkan. Fokus negara bergeser dari "menghukum badan" menjadi "memulihkan kerugian". Konstruksi ini menempatkan pelanggaran perikanan—khususnya yang berkaitan dengan dokumen perizinan—bukan lagi sebagai kejahatan murni (*mala in se*), melainkan sebagai pelanggaran administratif (*mala prohibita*) yang dapat ditebus melalui mekanisme kompensasi finansial. (Anam et al., 2025) Dengan demikian, hukum difungsikan sebagai instrumen untuk mengamankan pendapatan negara, di mana kepatuhan hukum dikonversi menjadi nilai ekonomi melalui denda administratif yang masuk sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

2. Dekriminalisasi Pelanggaran Perizinan: Bedah Pasal UU Cipta Kerja

Konstruksi hukum pergeseran ini terlihat nyata dalam perubahan materi muatan pasal-pasal krusial di UU Perikanan. UU Cipta Kerja melakukan dekriminialisasi terhadap beberapa delik yang sebelumnya diancam pidana penjara. Dekriminalisasi di sini tidak berarti perbuatan tersebut menjadi legal, melainkan ancaman sanksinya diubah dari pidana menjadi administratif.

Contoh paling mencolok terdapat pada Pasal 26 dan Pasal 27 UU Perikanan yang berkaitan dengan kewajiban memiliki Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). (Supriyatin et al., 2023)

- a. Sebelum Perubahan: Pasal 93 UU No. 45/2009 mengancam setiap orang yang melakukan usaha perikanan tanpa SIUP dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp2 miliar. Begitu pula bagi nelayan yang berlayar tanpa SIPI/SIKPI, ancaman pidananya sangat berat.
- b. Sesudah UU Cipta Kerja: Pasal 26 dan Pasal 27 diubah ketentuannya. Pelanggaran terhadap kewajiban perizinan berusaha ini tidak lagi langsung dikenakan sanksi pidana. Pasal-pasal sanksi pidana (seperti Pasal 93) direvisi sedemikian rupa sehingga memberikan ruang bagi penerapan sanksi administratif terlebih dahulu. Jika pelaku usaha tidak memiliki perizinan berusaha, sanksi utamanya kini adalah penghentian kegiatan, denda, atau paksaan pemerintah lainnya.

Perubahan ini menciptakan klasifikasi baru dalam penegakan hukum perikanan. Pelanggaran yang bersifat administratif (dokumen, alat tangkap yang tidak sesuai izin, pelanggaran jalur/zona) ditarik ke ranah hukum administrasi. Sementara itu, sanksi pidana penjara dipertahankan hanya untuk kejahatan yang bersifat destruktif dan membahayakan kelestarian lingkungan secara langsung, seperti *destructive fishing* (pengeboman, pembiusan ikan) yang diatur dalam Pasal 84, atau bagi pelaku yang melakukan residivisme (pengulangan pelanggaran) setelah dikenai sanksi administratif namun tetap membandel.

3. Operasionalisasi Sanksi dalam Permen KP No. 31 Tahun 2021

Untuk menjabarkan amanat UU Cipta Kerja dan PP Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan menerbitkan Permen KP Nomor 31 Tahun 2021 tentang Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Kelautan dan Perikanan. Regulasi inilah yang menjadi ujung tombak operasionalisasi pergeseran sanksi tersebut. (Handoyo et al., 2024)

Dalam Permen ini, konstruksi sanksi administratif dibangun secara berjenjang (*graduated sanctions*) berdasarkan tingkat pelanggaran. Berikut adalah analisis mendalam terhadap jenis-jenis sanksi yang diatur:

- a. Teguran Tertulis: Ini merupakan sanksi paling ringan yang berfungsi sebagai peringatan awal (*early warning*). Konstruksi hukumnya bersifat persuasif-edukatif. Sanksi ini diberikan kepada pelanggaran ringan yang bersifat administratif murni, misalnya keterlambatan memperpanjang izin atau kesalahan pelaporan hasil tangkapan yang tidak disengaja. Tujuannya adalah memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk memperbaiki kesalahannya tanpa harus langsung mematikan kegiatan usahanya.
- b. Paksaan Pemerintah: Sanksi ini merupakan manifestasi dari kewenangan eksekutif negara (*bestuursdwang*). Paksaan pemerintah dapat berupa tindakan nyata untuk

menghentikan pelanggaran seketika itu juga. Contoh konkretnya adalah penyegelan alat tangkap yang tidak sesuai spesifikasi, penghentian sementara kegiatan kapal di laut, atau perintah untuk kembali ke pelabuhan pangkalan. Secara yuridis, paksaan pemerintah bertujuan mencegah kerugian lebih lanjut terhadap sumber daya ikan sebelum proses hukum lebih lanjut dilakukan.

- c. Denda Administratif: Ini adalah instrumen utama dalam rezim baru ini. Denda administratif dihitung berdasarkan formula yang kompleks, memperhitungkan variabel seperti ukuran kapal (Gross Tonnage/GT), jenis alat tangkap, volume hasil tangkapan, dan harga patokan ikan. Konstruksi hukum denda ini sangat kental dengan nuansa ekonomi; ia berfungsi sebagai *restorative justice* dalam konteks finansial negara. Denda ini tidak melalui putusan pengadilan (seperti denda pidana), melainkan ditetapkan langsung oleh pejabat berwenang (Menteri atau Dirjen). Hal ini memangkas birokrasi peradilan (*bypass judicial process*), sehingga eksekusi pembayaran diharapkan lebih cepat masuk ke kas negara.
 - d. Pembekuan dan Pencabutan Izin: Ini adalah sanksi administratif terberat (*the ultimate administrative sanction*). Jika pelaku usaha tidak mengindahkan teguran, tidak membayar denda, atau melakukan pelanggaran berat berulang, negara menggunakan kewenangannya untuk mencabut "hak istimewa" (*privilege*) berupa izin usaha yang diberikan sebelumnya. Dalam hukum administrasi, izin adalah instrumen pengendali. Ketika izin dicabut, pelaku usaha kehilangan legalitas untuk memanfaatkan sumber daya publik. Pencabutan izin ini memiliki dampak ekonomi yang jauh lebih mematikan bagi korporasi daripada sekadar pidana kurungan bagi nahkoda, karena ia menghentikan total operasional perusahaan.
4. Implikasi Yuridis: Transformasi Pelanggaran Menjadi Objek PNBP

Poin paling krusial dari konstruksi hukum ini adalah transformasi makna "pelanggaran". Dalam rezim pidana, pelanggaran adalah noda yang harus dihukum. Dalam rezim administratif UU Cipta Kerja, pelanggaran dikonstruksi ulang menjadi objek potensial Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Sama halnya dengan kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) yang membagi kuota (Industri, Lokal, Non-Komersial) untuk memonetisasi sumber daya ikan, sanksi administratif memonetisasi ketidakpatuhan. Ada logika transaksional yang terbangun: "Anda boleh melanggar (secara tidak langsung), asalkan Anda mampu membayar dendanya."

Secara yuridis, hal ini mengubah hubungan hukum antara negara dan pelaku usaha. Negara tidak lagi berdiri semata-mata sebagai otoritas pemidana, tetapi juga sebagai otoritas pengelola pendapatan (*revenue collector*). Mekanisme denda administratif dalam Permen KP No. 31/2021 menciptakan "jalur cepat" penyelesaian kasus yang menguntungkan secara fiskal. Namun, konstruksi ini menyimpan bahaya laten berupa degradasi wibawa hukum. Jika denda yang ditetapkan (formula tarif) ternyata lebih rendah daripada keuntungan ekonomis yang didapat dari hasil *IUU Fishing*, maka sanksi administratif ini kehilangan fungsi *deterrence*-nya dan berubah menjadi sekadar "pajak tambahan" bagi pencuri ikan. (Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 31 Tahun 2021 Tentang Pengenaan Sanksi Administratif Di Bidang Kelautan Dan Perikanan, 2021)

Dengan demikian, pergeseran dari pidana ke administratif ini bukan sekadar perubahan prosedur, melainkan perubahan fundamental dalam cara negara

memandang, menghargai, dan melindungi sumber daya lautnya. Dari pandangan yang sakral (kedaulatan) menjadi pandangan yang lebih pragmatis (kemanfaatan ekonomi). Konstruksi hukum ini sah secara legal formal, namun efektivitas substantifnya sangat bergantung pada seberapa berat denda yang diterapkan dan seberapa konsisten pengawasan dilakukan di lapangan. Tanpa eksekusi yang tegas, pergeseran ini hanya akan menjadi karpet merah bagi eksploitasi laut berkedok kepatuhan administratif.

B. Analisis Efektivitas: Antara Penerimaan Negara dan Efek Jera

Pergeseran paradigma dari *criminal law oriented* menuju *administrative penal law* dalam sektor perikanan pasca UU Cipta Kerja membawa konsekuensi yuridis dan sosiologis yang mendalam. Jika kebijakan Penangkapan Ikan Terukur (PIT) dikritik karena berpotensi memprivatisasi akses laut melalui mekanisme kuota yang didominasi pemodal besar, maka penerapan sanksi administratif pengganti pidana menghadapi kritik serupa dalam dimensi penegakan hukum: adanya potensi "komersialisasi kesalahan".

Dalam konstruksi hukum yang baru, negara seolah menempatkan pelanggaran hukum sebagai komoditas yang dapat dikonversi menjadi pendapatan negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Meskipun secara teoretis hal ini bertujuan untuk *restorative justice* (pemulihan kerugian ekonomi negara), namun dalam tataran implementasi, mekanisme ini menghadapi tantangan efektivitas yang serius ketika dihadapkan pada karakter kejahatan perikanan yang transnasional dan terorganisir. (Supriyatin et al., 2023) Analisis efektivitas ini dapat dibedah melalui tiga perspektif utama: rasionalitas ekonomi pelaku usaha (*cost of doing business*), kelemahan struktural dalam eksekusi sanksi, dan degradasi nilai keadilan ekologis.

1. Sisi Substansi Hukum: Denda Administratif sebagai *Cost of Doing Business*

Mahkamah Dalam perspektif *Economic Analysis of Law*, pelaku usaha—terutama korporasi perikanan skala industri—adalah entitas rasional yang selalu mengkalkulasi untung-rugi (*cost-benefit analysis*) sebelum melakukan tindakan. Kepatuhan hukum bagi korporasi bukanlah masalah moralitas, melainkan masalah efisiensi ekonomi. (Handoyo et al., 2024)

Kelemahan mendasar dari sanksi administratif berupa denda adalah sifatnya yang terukur dan dapat diprediksi. Ketika sanksi pidana penjara dihapuskan atau dijadikan upaya terakhir (*ultimum remedium*) untuk pelanggaran perizinan, maka risiko "kehilangan kemerdekaan badan" bagi direksi perusahaan hilang. Risiko tersebut digantikan oleh risiko finansial semata.

Masalah timbul ketika nominal denda administratif yang diatur dalam regulasi pemerintah ternyata lebih kecil dibandingkan dengan margin keuntungan yang diperoleh dari praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*. Bagi korporasi besar yang memiliki armada kapal di atas 100 GT, denda administratif sebesar ratusan juta atau bahkan miliaran rupiah sering kali dianggap tidak signifikan dibandingkan dengan nilai tangkapan ikan (seperti Tuna atau Lobster) yang bisa mencapai puluhan miliar rupiah dalam satu kali trip. (Telaumbanua, 2023)

Akibatnya, denda administratif tidak lagi dimaknai sebagai hukuman yang menjerakan, melainkan hanya dianggap sebagai biaya operasional (*cost of doing business*). Pelaku usaha akan dengan sengaja melanggar aturan (misalnya, memanipulasi *logbook* atau beroperasi di luar zona izin) dan "menyisihkan" sebagian keuntungan untuk membayar denda jika tertangkap. Dalam situasi ini, hukum kehilangan wibawanya karena ia telah direduksi menjadi sekadar transaksi dagang

antara pelanggar dan negara. Hal ini menciptakan paradoks: negara mendapatkan pendapatan dari denda, namun kerusakan sumber daya ikan terus terjadi karena perilaku pelanggar tidak berubah.

2. Sisi Struktur dan Penegakan: Kompleksitas Eksekusi Denda Dibandingkan Pidana

Pertanyaan Asumsi bahwa sanksi administratif lebih efektif dan cepat (*speedy*) dibandingkan sanksi pidana sering kali gugur dalam tahap eksekusi. Penegakan sanksi administratif menuntut kapasitas kelembagaan negara yang sangat kuat dalam hal penagihan piutang negara. (Shafira et al., 2021)

Berbeda dengan sanksi pidana yang bersifat *in personam* (melekat pada tubuh manusia), sanksi administratif denda melekat pada kewajiban finansial entitas usaha. Hal ini membuka celah penghindaran (*avoidance*) yang luas. Pelaku usaha yang nakal dapat menggunakan berbagai strategi hukum korporasi untuk menghindari pembayaran denda, antara lain:

- a. Mempailitkan Perusahaan: Pelaku dapat dengan sengaja mempailitkan perseroan terbatas (PT) yang terkena sanksi, sehingga asetnya tidak cukup untuk membayar denda negara, sementara keuntungan hasil kejahatan sudah dialihkan ke entitas lain.
- b. Penyembunyian Aset (*Asset Tracing Difficulty*): Eksekusi denda administratif memerlukan kemampuan aparat untuk melacak aset perusahaan. Tanpa instrumen penyitaan paksa yang sekuat wewenang penyidik pidana, penagihan denda administratif sering kali macet di tengah jalan.
- c. Perlawanan Administratif: Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atas penetapan sanksi denda, yang pada akhirnya memakan waktu lama, sama seperti proses peradilan pidana yang ingin dihindari.

Dalam konteks Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana dimaksud Pasal 33 UUD 1945, negara memiliki kewenangan untuk "mengawasi" (*toezichthoudensdaad*). Namun, jika instrumen pengawasan (sanksi) ini tumpul karena sulit dieksekusi, maka negara gagal menjalankan fungsi pengawasannya. Data empiris di berbagai sektor sering menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan membayar denda administratif jauh lebih rendah dibandingkan kepatuhan menjalani putusan pidana, karena tidak adanya unsur paksaan fisik (penahanan) yang menakutkan secara psikologis.

3. Degradasi Keadilan Ekologis dan Ketimpangan Penegakan Hukum

Penerapan sanksi administratif pengganti pidana juga berpotensi mencederai rasa keadilan masyarakat, khususnya nelayan kecil. Sebagaimana kritik terhadap kebijakan PIT yang dianggap meminggirkan nelayan tradisional karena dominasi kuota industri, kebijakan sanksi administratif ini juga berpotensi menciptakan ketimpangan hukum yang tajam.

Sanksi denda bersifat regresif jika tidak diterapkan secara proporsional. Denda sebesar Rp100 juta mungkin tidak berarti apa-apa bagi korporasi besar, namun nominal yang sama adalah "vonis mati" bagi nelayan kecil atau pengusaha lokal yang sedang berkembang. Jika sanksi administratif diterapkan secara pukul rata tanpa mempertimbangkan kemampuan bayar dan skala usaha secara adil, maka hukum akan menjadi instrumen yang mematikan pelaku usaha kecil namun melanggengkan dominasi pelaku usaha besar. (Fathurrahim et al., 2025)

Lebih jauh lagi, *IUU Fishing* bukan sekadar pelanggaran administrasi perizinan. Ia adalah tindakan yang merusak ekosistem laut, mengancam keberlanjutan stok ikan, dan merugikan hak-hak nelayan tradisional. Mengubah respons hukum terhadap kerusakan ekologis ini menjadi sekadar sanksi administratif berpotensi mendegradasi nilai lingkungan hidup.

Ada pesan moral hukum yang hilang: bahwa merusak alam adalah perbuatan tercela yang layak dikriminalisasi (*condemned*), bukan sekadar perbuatan yang "berbayar". Ketika negara lebih fokus pada berapa PNBP yang masuk dari denda daripada pemulihan ekosistem yang rusak, maka negara telah bergeser dari filosofi "sebesar-besar kemakmuran rakyat" (kesejahteraan jangka panjang) menjadi pragmatisme ekonomi jangka pendek. (Shafira et al., 2021)

Secara keseluruhan, meskipun perubahan ke sanksi administratif menawarkan efisiensi prosedural dan potensi penerimaan negara, efektivitasnya dalam memberikan efek jera sangat diragukan. Tanpa didukung oleh: (1) Nominal denda yang bersifat progresif dan jauh melampaui keuntungan ilegal (*punitive damages*); (2) Mekanisme eksekusi paksa yang ketat dan tidak bisa dihindari (seperti penyitaan aset serta merta); dan (3) Ancaman pidana yang tetap membayangi sebagai "gigi tajam" bagi residivis, maka kebijakan ini hanya akan memfasilitasi impunitas terselubung bagi korporasi besar. (Afif & Sunggara, 2025)

Hukum yang efektif tidak hanya hukum yang mampu mengisi kas negara, tetapi hukum yang mampu mengubah perilaku subjek hukumnya untuk patuh. Jika perilaku *destructive* dan *illegal fishing* tetap marak pasca penerapan sanksi administratif, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan *Ultimum Remedium* ini telah gagal mencapai tujuan utamanya untuk melindungi sumber daya perikanan nasional.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pergeseran rezim penegakan hukum perikanan dari sanksi pidana ke sanksi administratif pasca berlakunya UU Cipta Kerja merupakan perubahan paradigmatis yang sah secara normatif, namun problematis secara substantif dalam menjamin perlindungan sumber daya perikanan yang berkelanjutan. Pendekatan ultimum remedium yang menempatkan sanksi administratif sebagai instrumen utama memang menawarkan efisiensi prosedural dan potensi peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak, tetapi pada saat yang sama berisiko menurunkan daya gentar hukum ketika denda administratif dipersepsikan oleh korporasi besar sebagai sekadar biaya operasional usaha. Kondisi ini berpotensi melemahkan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian perilaku dan perlindungan ekologis, serta menciptakan ketimpangan keadilan antara pelaku usaha skala besar dan nelayan kecil. Oleh karena itu, efektivitas sanksi administratif tidak dapat diukur semata dari aspek penerimaan negara, melainkan harus dinilai dari kemampuannya menekan praktik IUU Fishing, memulihkan kerusakan sumber daya ikan, dan tetap menjaga wibawa negara dalam menjalankan amanat Pasal 33 UUD 1945, dengan menempatkan sanksi pidana sebagai instrumen korektif yang nyata dan siap diterapkan bagi pelanggaran berat atau berulang.

DAFTAR REFERENSI

- Afif, M., & Sunggara, M. A. (2025). Analisis Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Kepatuhan Usaha Bidang Perikanan. *Jurnal USM Law Review*, 8(1), 491–508. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11797>

- Anam, S., Amboro, Y. P., & Shahrullah, R. S. (2025). Sanksi Administratif sebagai Primum Remedium Pelanggaran Pemanfaatan Ruang Laut: Efek Jera atau Negosiasi. *Perspektif Hukum*, 25(1), 35–65. <https://doi.org/10.30649/ph.v25i1.326>
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Kencana.
- Fathurrahim, Limatahu, M., & Mufti, A. (2025). The Urgency Of Shifting The Regulation Of Enforcement Of Fisheries Criminal Laws From Criminal Sanctions To Administrative Sanctions. *Jurnal USM Law Review*, 8(3), 1869–1889. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12758>
- Handoyo, W., Suprijatna, D., & Mulyadi. (2024). Upaya Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Illegal Fishing di Perairan Natuna Kepulauan Riau. *Karimah Tauhid*, 3(3), 3564–3582. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i3.12657>
- Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 31 Tahun 2021 Tentang Pengenaan Sanksi Administratif Di Bidang Kelautan Dan Perikanan (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan Dan Perikanan (2021).
- Riangdi, A. M. (2023). Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Primum Remedium Dalam Tindak Pidana Illegal Fishing Ditinjau Dari Teori Keadilan. *Istinbath: Jurnal Hukum*, 20(1), 208–232.
- Setyawan, A., Sinaga, P., & Bhakti, T. S. (2025). Pengelolaan Pesisir Pasca UU Cipta Kerja: Harmonisasi Kewenangan Pusat dan Daerah. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4(4), 520–539. <https://doi.org/10.55606/jurrih.v4i4.6592>
- Shafira, M., Firganefi, F., Gustiniati, D., & Anwar, M. (2021). Illegal Fishing: Optimalisasi Kebijakan Penegakan Hukum Pidana sebagai Primum Remedium. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 5(1), 40–59. <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.391>
- Supriyatin, U., Hermana, A., Galih, Y. S., Mulyadi, D., & Hardiman, D. M. (2023). Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Budi Daya Ikan Tanpa Surat Izin Usaha Perikanan. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 11(2), 282. <https://doi.org/10.25157/justisi.v11i2.12007>
- Telaumbanua, F. H. (2023). Penerapan Hukum Dalam Pemidanaan Pada Tindak Pidana Perikanan Tanpa Izin Di ZEEI (Studi Putusan Nomor 6/PID.SUS-PRK/2022/PN.MDN). *Jurnal Panah Hukum*, 2(2), 101–110. <https://doi.org/10.57094/jph.v2i2.1038>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (1945).
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (2009).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (2023).