

Analisis Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penagihan PNBP dari Denda Administratif di Bidang Lingkungan Hidup

Oleh

Rizka Okie Wibowo & Raihan Muhammad

Abstrak

Penelitian ini menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah dalam penagihan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bersumber dari denda administratif di bidang lingkungan hidup. Denda administratif, berdasarkan PP No. 22 Tahun 2021, merupakan instrumen penting penegakan hukum lingkungan yang bersifat korektif dan preventif. Namun, statusnya sebagai PNBP menimbulkan persoalan yuridis karena pengelolaan PNBP menurut UU No. 9 Tahun 2018 merupakan kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat melalui Kementerian/Lembaga dan Bendahara Umum Negara. Meskipun terdapat regulasi sektoral seperti PP No. 36 Tahun 2024, Permen LHK No. 14 Tahun 2024, dan Kepmen LHK No. 86 Tahun 2025, dasar hukum keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan PNBP belum tegas dan berpotensi menimbulkan tindakan *ultra vires* serta disharmoni regulasi. Penelitian ini menunjukkan bahwa tanpa adanya pelimpahan kewenangan eksplisit melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana dimandatkan Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018, keterlibatan Pemda dalam penagihan PNBP tetap berada pada area abu-abu hukum (*grey area*). Oleh karena itu, diperlukan reformulasi regulasi yang eksplisit, penguatan koordinasi lintas kementerian, serta integrasi sistem pengelolaan keuangan negara agar sinergi pusat–daerah dapat terwujud secara legal, akuntabel, dan sesuai prinsip *good governance*.

Kata kunci: PNBP, Pemerintah Daerah, Denda Administratif

Abstract

This study examines the authority of Local Governments in collecting Non-Tax State Revenues (PNBP) derived from administrative fines in the environmental sector. Administrative fines, as regulated in Government Regulation No. 22 of 2021, serve as corrective and preventive instruments for environmental law enforcement. However, their status as PNBP raises significant legal concerns, since under Law No. 9 of 2018, the management of PNBP is an exclusive authority of the Central Government through Ministries/Agencies and the State General Treasurer. Although sectoral regulations such as

Government Regulation No. 36 of 2024, Ministerial Regulation of Environment and Forestry No. 14 of 2024, and Ministerial Decree No. 86 of 2025 provide technical arrangements, the legal basis for Local Governments' involvement in PNPB collection remains unclear, creating the risk of ultra vires actions and regulatory disharmony. This research finds that without explicit delegation of authority through a Government Regulation as mandated by Article 19 of Law No. 9 of 2018, local government participation in PNPB collection remains in a legal grey area. Therefore, regulatory reform, stronger inter-ministerial coordination, and an integrated financial management system are required to ensure that central–local government synergy in environmental law enforcement is legally sound, accountable, and consistent with the principles of good governance.

Keywords: PNPB, Local Government, Administrative Fine

I. PENDAHULUAN

Lingkungan hidup sejatinya merupakan salah satu sektor strategis yang secara konstitusional dijamin keberlanjutannya oleh negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.¹ Dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup, pemerintah telah menetapkan kerangka regulasi yang mengatur kewajiban para pelaku usaha dan masyarakat dalam menjaga kualitas lingkungan, serta memberlakukan sanksi administratif terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.²

Salah satu instrumen penegakan hukum lingkungan yang diandalkan dalam sistem hukum Indonesia adalah sanksi administratif. Sanksi ini dimaksudkan sebagai bentuk penegakan hukum yang bersifat korektif, untuk menghentikan pelanggaran dan memulihkan kerusakan lingkungan tanpa harus langsung menempuh jalur pidana—yang merupakan *ultimum remedium*.³ Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang

¹ Lihat Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menegaskan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat.

² Prinsip preventif dan korektif dalam hukum lingkungan tertuang dalam prinsip *polluter pays* dan *strict liability* sebagaimana dikenal dalam hukum administrasi lingkungan.

³ Sanksi administratif sejatinya lebih efektif mendorong kepatuhan tanpa melalui proses litigasi yang panjang. Studi menunjukkan bahwa sanksi pidana dalam hukum lingkungan kurang efektif dibandingkan sanksi administratif karena tidak memulihkan fungsi lingkungan dan hanya menimbulkan efek jera bagi individu. Sebaliknya, sanksi administratif berfokus pada pemulihan lingkungan dan lebih relevan dalam menindak pelanggaran oleh korporasi. Lihat misalnya dalam Ade Mahmud, “MENYOAL EFEKTIVITAS SANKSI PIDANA DALAM TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP DI PROVINSI JAWA BARAT,” *Jurnal Dialektika Hukum* 5, no. 1 (June 2023): 1, <https://doi.org/10.36859/jdh.v5i1.1441>; Asnar Asnar, “Comparison of Effectiveness of Criminal Sanctions And Administrative Sanctions In Environmental Law Enforcement Policy,”

Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, denda administratif dikategorikan sebagai bagian dari penegakan hukum administratif yang dikenakan secara bertingkat setelah peringatan tertulis dan paksaan pemerintah.⁴

Upaya pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan bagian penting dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Pemerintah telah berkomitmen memperkuat sistem hukum dan kelembagaan yang mendukung penegakan hukum lingkungan. Salah satu instrumen yang digunakan adalah sanksi administratif berupa denda administratif, yang dikenakan kepada pelaku usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup.⁵

Sanksi administratif memiliki peran strategis karena bersifat korektif dan preventif, tanpa harus menempuh proses hukum pidana yang panjang dan kompleks.⁶ Melalui PP Nomor 22 Tahun 2021 serta peraturan turunannya, pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabat berwenang, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk mengenakan sanksi administratif kepada pihak-pihak yang terbukti melanggar ketentuan lingkungan.⁷

Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, muncul situasi yang mana Pemerintah Pusat meminta bantuan Pemerintah Daerah untuk menagih denda administratif yang telah dikenakan kepada pelanggar. Permintaan ini tentu berangkat dari pertimbangan praktis dan semangat kolaboratif antara pusat dan daerah, terutama karena Pemerintah Daerah lebih dekat secara geografis maupun administratif dengan para pelaku usaha yang dikenai denda.

Di sisi lain, denda administratif termasuk dalam kategori Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 dan peraturan pelaksanaannya, PNBP merupakan wewenang Pemerintah Pusat dan harus dikelola sesuai prinsip keuangan negara, termasuk dalam hal pemungutan, penyetoran, dan pelaporannya.⁸ Pelibatan Pemerintah Daerah dalam proses penagihan denda administratif sebagai PNBP perlu dicermati secara hati-hati, agar tetap berada dalam kerangka hukum yang

OPSearch: *American Journal of Open Research* 3, no. 1 (January 2024): 1, <https://doi.org/10.58811/opsearch.v3i1.94>.

⁴ PP 22/2021, Pasal 501–507 menjelaskan bahwa sanksi administratif dikenakan secara bertahap dan bersifat mengikat secara hukum.

⁵ Dalam praktik global, *enforcement* berbasis administrasi (*administrative enforcement*) menjadi model utama penegakan hukum lingkungan modern.

⁶ Sanksi administratif mendahului pidana karena menekankan pemulihan dan bukan penghukuman, sesuai pendekatan *restorative environmental law*.

⁷ Lihat PP 36/2024 dan Permen LHK 14/2024 yang memberikan pendelegasian kewenangan ke pejabat pusat dan daerah.

⁸ UU No. 9 Tahun 2018, Pasal 2 ayat (1) huruf f, dan Pasal 10 menyatakan bahwa hanya IP-PNBP yang berwenang melakukan penagihan.

sah dan tidak menimbulkan persoalan dalam aspek akuntabilitas serta kewenangan.⁹

Sebagai respons terhadap dinamika tersebut, pemerintah telah menerbitkan pelbagai regulasi, seperti PP Nomor 36 Tahun 2024, Permen LHK Nomor 14 Tahun 2024, dan Keputusan Menteri LHK Nomor 86 Tahun 2025, yang memberikan ruang lebih jelas bagi peran Pemerintah Daerah dalam mendukung pengelolaan PNBP di sektor lingkungan. Di dalamnya, terdapat ketentuan yang memungkinkan pembentukan unit pengelola PNBP daerah dan penugasan pejabat penagih yang sah sehingga keterlibatan Pemerintah Daerah dapat dilakukan secara legal, transparan, dan sesuai mekanisme yang berlaku.¹⁰

Maka, perlu untuk disusun suatu analisis yuridis yang menelaah sejauh mana Pemerintah Daerah dapat dilibatkan dalam proses penagihan denda administratif bidang lingkungan hidup, serta bagaimana regulasi yang berlaku dapat dioptimalkan untuk mendorong sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam rangka penegakan hukum lingkungan yang efektif dan tertib secara administratif.

II. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana status kewenangan Pemerintah Daerah dalam penagihan PNBP yang bersumber dari denda administratif di bidang lingkungan hidup menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apa implikasi yuridis dan tata kelola keuangan negara apabila Pemerintah Daerah dilibatkan dalam penagihan denda administratif yang tergolong sebagai PNBP tanpa dasar hukum eksplisit dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau peraturan sejenis yang setara secara hierarkis?

⁹ Penagihan oleh pihak yang tidak memiliki *legal standing* dapat menimbulkan potensi maladministrasi atau temuan audit keuangan.

¹⁰ Kepmen LHK No. 86 Tahun 2025 secara eksplisit memberikan dasar hukum bagi Pemda untuk bertindak sebagai unit pengelola PNBP yang sah, termasuk tugas-tugas penagihan dan pelaporan.

III. PEMBAHASAN

A. Status dan Legitimasi Hukum Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam Penagihan Denda PNBP

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan denda administratif di bidang lingkungan hidup yang tergolong sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak menimbulkan persoalan penting dari sudut pandang hukum administrasi dan tata kelola keuangan negara. Hal ini karena pengelolaan PNBP, berdasarkan kerangka hukum yang berlaku merupakan kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat, khususnya dalam domain fiskal nasional.

UU No. 9/2018 secara eksplisit menyusun struktur pengelolaan PNBP dalam Bab IV, yang terdiri mulai dari kewenangan Menteri (Pasal 15), kewenangan Instansi Pengelola PNBP (Pasal 16–17), hingga pemungutan dan penagihan (Pasal 25–28). Dalam Pasal 15, ditegaskan bahwa Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal memiliki wewenang strategis untuk menetapkan kebijakan umum PNBP, menetapkan tarif dan target, melakukan pengawasan, hingga menetapkan PNBP lintas instansi.¹¹ Tidak ada klausul yang mengatur bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan sejenis.

Selanjutnya, Pasal 16 dan 17 UU No. 9/2018 mengatur bahwa Instansi Pengelola PNBP adalah Kementerian/Lembaga atau Bendahara Umum Negara, yang dipimpin oleh pejabat pusat dan memiliki kewenangan memungut, menyetorkan, serta mengelola piutang dan pertanggungjawaban PNBP.¹² Artinya, proses pemungutan dan penagihan PNBP secara hukum berada dalam yurisdiksi instansi vertikal pemerintah pusat, bukan entitas pemerintah daerah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pengelolaan PNBP secara normatif merupakan kewenangan eksklusif instansi pusat, baik dalam aspek penetapan, pemungutan, penyetoran, hingga penagihan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 15 hingga Pasal 28 UU No. 9/2018. Kendati Pasal 19 membuka kemungkinan pelibatan “Mitra Instansi Pengelola PNBP,” tetapi pelibatan tersebut wajib didasarkan pada Peraturan Pemerintah, bukan sekadar Keputusan Menteri.¹³ Dalam hal ini, Kepmen LHK No. 86/2025 sebagai dasar pelibatan

¹¹ Lihat Pasal 15 huruf a–h UU No. 9 Tahun 2018. Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal memiliki kewenangan penuh dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan PNBP, termasuk pengawasan terhadap instansi lain.

¹² Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (1)–(2) UU No. 9 Tahun 2018 menegaskan bahwa Instansi Pengelola PNBP adalah kementerian/lembaga di tingkat pusat yang berwenang memungut, menyetor, dan melaporkan PNBP. Tidak terdapat atribusi langsung kepada Pemerintah Daerah.

¹³ Pasal 19 ayat (3) UU No. 9 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pelibatan Mitra Instansi Pengelola PNBP harus ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. Ini berarti pengaturan lebih lanjut tidak cukup hanya dengan keputusan atau peraturan menteri, melainkan harus dalam bentuk norma hukum turunan dari undang-undang.

Pemda dalam pengelolaan PNBPN KLHK, tidak dapat diartikan sebagai bentuk pelimpahan kewenangan yang sah menurut hukum karena secara hierarkis tidak memiliki kekuatan hukum yang cukup untuk menetapkan perubahan aktor dalam struktur fiskal negara.

Pun, PP No. 22/2021 memang memberikan kewenangan kepada pejabat pengawas lingkungan hidup, baik di pusat maupun di daerah, untuk menetapkan sanksi administratif kepada pelaku usaha, termasuk sanksi denda. Kendati demikian, PP ini tidak menyebut secara eksplisit bahwa pejabat pengawas di daerah pun memiliki kewenangan untuk melakukan penagihan atas sanksi denda yang sudah ditetapkan.¹⁴ Di sisi lain, PP No. 36 Tahun 2024 hanya mengatur jenis dan tarif PNBPN yang berlaku di KLHK, termasuk yang berasal dari denda administratif, tetapi tidak menyebut pihak mana yang berwenang untuk melakukan penagihan terhadap denda tersebut.¹⁵ Ini memperkuat posisi bahwa, meskipun Pemda memiliki fungsi pengawasan dan penegakan administratif, mereka tidak serta-merta memperoleh kewenangan fiskal untuk menarik atau menagih PNBPN.

Dalam ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan PNBPN—khususnya pada Pasal 25 hingga 28—ditegaskan bahwa hanya Instansi Pengelola PNBPN (sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 16 dan 17) yang wajib dan berwenang melakukan penetapan, pemungutan, dan penagihan PNBPN.¹⁶ Tidak disebutkan bahwa kewenangan ini dapat dilimpahkan secara administratif kepada Pemerintah Daerah, apalagi tanpa dasar hukum yang memadai. Dengan demikian, pelibatan Pemda dalam penagihan denda administratif yang diklasifikasikan sebagai PNBPN berisiko masuk dalam kategori perbuatan melampaui kewenangan (*ultra vires*).¹⁷

Dalam hukum administrasi, pelaksanaan fungsi pemerintahan tanpa dasar hukum

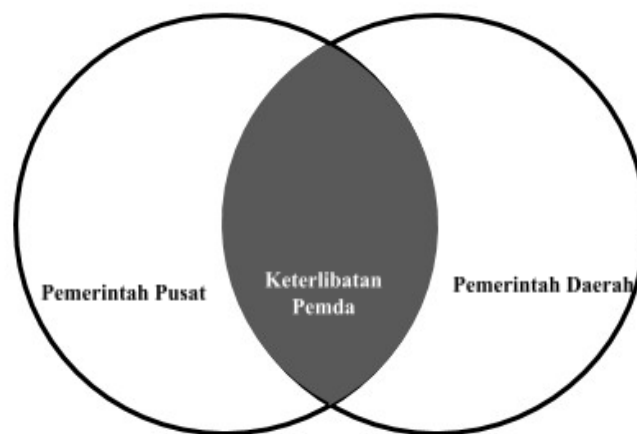
¹⁴ PP No. 22 Tahun 2021 mengatur mekanisme penegakan hukum administratif, namun tidak mengatur penagihan sebagai bagian dari proses fiskal terhadap sanksi denda. Hal ini mengindikasikan batas peran pejabat pengawas daerah hanya sampai pada penetapan sanksi, bukan eksekusi fiskalnya.

¹⁵ PP No. 36 Tahun 2024 hanya menetapkan tarif PNBPN di KLHK, tanpa mengatur siapa yang bertanggung jawab melakukan penagihan. Ketidakhadiran pengaturan ini menunjukkan bahwa otoritas penagihan tetap berada di instansi pengelola pusat, kecuali diatur lain dalam PP tersendiri.

¹⁶ Pasal 25–28 UU No. 9 Tahun 2018 menjelaskan bahwa penetapan, pemungutan, dan penagihan PNBPN dilakukan oleh Instansi Pengelola PNBPN yang sah secara hukum, bukan oleh entitas daerah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan yang setara.

¹⁷ Istilah *ultra vires* berasal dari bahasa Latin yang berarti "melampaui wewenang." Dalam hukum administrasi, *ultra vires* menggambarkan tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang diambil di luar batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Tindakan semacam ini bukan merupakan bagian dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), melainkan merupakan bentuk penyimpangan yang berdiri sendiri karena dilakukan tanpa sumber hukum atau melebihi batas yurisdiksi yang sah. Konsekuensi hukumnya adalah tindakan tersebut batal demi hukum (*void ab initio*)—yakni dianggap tidak pernah ada sejak awal dan tidak menimbulkan akibat hukum apa pun, berbeda dengan tindakan "tidak sah" yang hanya dapat dibatalkan melalui proses peradilan. Lihat A'an Efendi and Sudarsono Sudarsono, "TINDAKAN ULTRA VIRES ORGAN PEMERINTAHAN DAN KONSEKUENSI HUKUMNYA," *Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 2 (July 2024): 145–54, <https://doi.org/10.14710/mmh.53.2.2024.145-154>.

yang eksplisit pun bertentangan dengan asas legalitas sebagaimana tertuang dalam Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.¹⁸ Hal ini tidak hanya bermasalah dari aspek legal formal, tetapi juga berimplikasi terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Tanpa kerangka regulasi yang tegas dan operasional, proses penagihan denda oleh Pemda berisiko menimbulkan tumpang tindih kewenangan, kesalahan pelaporan, serta ketidakjelasan pertanggungjawaban antara Pemda, Kementerian LHK, dan Kementerian Keuangan. Maka, status hukum keterlibatan Pemda dalam hal ini masih berada dalam area abu-abu (*grey area*) secara normatif, dan perlu diperjelas melalui reformulasi regulasi yang memberikan dasar hukum eksplisit, sah, dan hierarkis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Ilustrasi keterlibatan Pemda dalam hal ini masih dalam grey area. Sumber: diolah pribadi

Pada ilustrasi di atas, dua lingkaran yang saling beririsan menggambarkan wilayah kewenangan fiskal Pemerintah Pusat (lingkaran kiri) dan kewenangan administratif Pemerintah Daerah (lingkaran kanan). Area perpotongan keduanya yang diarsir kelabu menandakan posisi *grey area* atau wilayah abu-abu secara normatif, yang mana keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan denda administratif yang tergolong sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak belum memiliki dasar hukum yang eksplisit dan setara secara hierarkis.

Pemerintah Pusat, berdasarkan ketentuan dalam UU No. 9/2018, memiliki

¹⁸ Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur larangan penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang terdiri dari tiga bentuk: (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau (c) larangan bertindak sewenang-wenang. Penjelasan lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (1) menjelaskan bahwa tindakan dianggap melampaui wewenang apabila dilakukan di luar batas waktu, wilayah, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dikategorikan sebagai bertindak sewenang-wenang (Pasal 18 ayat (3)). Ketentuan ini menegaskan prinsip asas legalitas dalam hukum administrasi, yakni bahwa setiap tindakan pemerintahan harus berdasar pada kewenangan yang sah menurut hukum.

kewenangan eksklusif dalam pengelolaan PNB—meliputi penetapan kebijakan, pemungutan, penyetoran, dan penagihan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga atau Bendahara Umum Negara sebagai Instansi Pengelola PNB. Sementara itu, Pemerintah Daerah berdasarkan PP No. 22/2021 dan Permen LHK No. 14/2024 memang memiliki wewenang dalam penegakan sanksi administratif bidang lingkungan hidup, tetapi tidak diatur secara eksplisit untuk melaksanakan penagihan terhadap PNB. Keterlibatan Pemda dalam penagihan denda ini justru muncul melalui norma teknis berupa Keputusan Menteri (seperti Kepmen LHK No. 86/2025), yang secara hierarkis tidak cukup kuat untuk mentransfer kewenangan fiskal negara kepada pemerintah daerah.

Dalam hal demikian, ilustrasi di atas memperjelas bahwa praktik pelibatan Pemda tanpa Peraturan Pemerintah sebagai norma pelaksana dari Pasal 19 UU No. 9/2018 menyebabkan posisi hukum Pemda berada di wilayah yang tidak pasti. Wilayah ini belum memiliki legitimasi formal dan berisiko memunculkan perbuatan *ultra vires*, tumpang tindih kewenangan, dan kekacauan dalam pelaporan serta pertanggungjawaban keuangan negara. Maka dari itu, diperlukan kejelasan norma hukum berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang secara sah dan eksplisit mengatur keterlibatan Pemda dalam tata kelola PNB agar tidak lagi berada dalam wilayah abu-abu secara normatif maupun institusional.

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam aktivitas fiskal strategis—seperti penagihan PNB—hanya sah jika dilandasi oleh norma hukum yang setara dengan peraturan pelaksana dari undang-undang. Jika tidak, tindakan tersebut berpotensi menyebabkan kekacauan pertanggungjawaban keuangan negara dan membingungkan posisi fiskal daerah dalam sistem anggaran negara.

Hingga saat ini, belum ditemukan peraturan pemerintah yang secara eksplisit menetapkan Pemerintah Daerah sebagai Mitra Instansi Pengelola PNB. Maka, pelibatan Pemda melalui Keputusan Menteri, seperti Kepmen LHK No. 86/2025, yang hanya berupa ketentuan teknis internal, belum memiliki legitimasi formal dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.¹⁹

PP No. 22/2021 memang memberikan kewenangan kepada pejabat pengawas untuk menetapkan sanksi administratif, termasuk denda, kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan lingkungan hidup. Akan tetapi, PP *a quo* tidak mengatur secara eksplisit tentang

¹⁹ Pasal 19 ayat (3) UU Nomor 9 Tahun 2018 menyatakan bahwa Mitra Instansi Pengelola PNB harus diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kepmen LHK No. 86 Tahun 2025 belum memenuhi kualifikasi tersebut.

penagihan PNBP oleh Pemerintah Daerah, melainkan mengatur mekanisme sanksi administratif sebagai bagian dari penegakan hukum administratif lingkungan.²⁰

PP No. 36 Tahun 2024 menetapkan jenis dan tarif PNBP yang berlaku di KLHK, termasuk denda administratif sebagai komponen PNBP, tetapi tidak memuat pengaturan tentang siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukannya. Hal ini menegaskan bahwa kewenangan penagihan tetap berada pada instansi pengelola PNBP di pusat. Begitu pula dalam Permen LHK No. 14/2024, yang mengatur teknis pengawasan dan pelaksanaan sanksi administratif, tidak ditemukan norma yang memberikan atribusi atau pelimpahan kewenangan penagihan kepada Pemerintah Daerah.²¹

Sementara itu, dari sisi tata kelola keuangan negara, PMK No. 155/PMK.02/2021 *jo.* PMK No. 58/2023 menegaskan bahwa pengelolaan PNBP harus dilakukan berdasarkan sistem yang terintegrasi secara digital melalui modul penerimaan negara, termasuk kewajiban pelaporan, penyetoran, dan pengelolaan piutang yang dilakukan oleh pejabat fungsional di instansi pusat. Tidak disebutkan bahwa pejabat daerah dapat mengakses atau melaksanakan fungsi tersebut tanpa dasar delegasi eksplisit.²²

Maka, keterlibatan Pemerintah Daerah dalam praktik penagihan denda administratif bidang lingkungan hidup yang tergolong sebagai PNBP masih belum memiliki legitimasi hukum yang sah secara normatif. Praktik ini tidak hanya berisiko menimbulkan perbuatan *ultra vires*, tetapi juga menciptakan ambiguitas kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tanpa reformulasi regulasi melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018, maka pelibatan Pemda hanya akan memperbesar risiko disharmoni sistem fiskal, menurunkan akuntabilitas, serta melemahkan asas legalitas yang menjadi pilar utama dalam hukum administrasi negara.

Maka, pelibatan Pemda dalam penagihan denda administratif lingkungan hidup yang tergolong sebagai PNBP tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat, kecuali telah ditetapkan secara tegas melalui peraturan pemerintah sebagai turunan dari Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018. Tanpa dasar hukum tersebut, praktik tersebut berpotensi dikategorikan sebagai perbuatan *ultra vires* dan bertentangan dengan prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara.

²⁰ PP No. 22 Tahun 2021 hanya mengatur tentang sanksi administratif dan tidak menjangkau tata cara penagihan PNBP secara fiskal oleh Pemda.

²¹ PP No. 36 Tahun 2024 dan Permen LHK No. 14 Tahun 2024 fokus pada penetapan tarif dan pelaksanaan sanksi administratif, bukan pada pelibatan Pemda dalam fungsi penagihan

²² PMK No. 155/PMK.02/2021 *jo.* PMK No. 58/2023 mengatur sistem pengelolaan PNBP secara terpusat, termasuk integrasi data penagihan dan pelaporan melalui modul penerimaan negara oleh instansi pusat, bukan daerah.

B. Implikasi Tata Kelola Penagihan Denda PNBPN oleh Pemerintah Daerah

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan denda administratif yang tergolong sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak menimbulkan konsekuensi yuridis yang serius jika tidak dilandasi oleh norma hukum yang eksplisit. Dalam sistem hukum administrasi, setiap tindakan pemerintah harus bersandar pada prinsip legalitas—yang berarti adanya dasar hukum yang jelas, tertulis, dan sah dalam pelaksanaan kewenangan publik.²³ Ketika Pemda diminta untuk melakukan penagihan terhadap objek PNBPN tanpa regulasi setingkat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang memberikan pelimpahan kewenangan, maka tindakan tersebut berpotensi menjadi perbuatan *ultra vires*.²⁴

Secara sistemik, tata kelola PNBPN telah diatur melalui pendekatan yang sentralistik dan berbasis regulasi nasional, sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 9/2018 yang menggariskan bahwa pengelolaan PNBPN mencakup proses perencanaan, penetapan, pemungutan, penagihan, penyeteroran, hingga pelaporan, yang seluruhnya merupakan domain Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 155/PMK.02/2021 juncto PMK Nomor 58/2023 menjadi perangkat teknis yang menegaskan bahwa proses-proses tersebut harus dilakukan oleh instansi pengelola PNBPN, yakni kementerian atau lembaga di tingkat pusat, serta bendahara umum negara. Tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit menyebut bahwa Pemerintah Daerah dapat melaksanakan fungsi penagihan terhadap objek PNBPN, kecuali jika telah diatur melalui pelimpahan kewenangan yang sah berdasarkan Peraturan Pemerintah, sebagaimana dimungkinkan dalam Pasal 19 UU No. 9/2018.

Implikasi lainnya adalah ketidakjelasan posisi tanggung jawab fiskal. Dalam situasi saat ini, tidak terdapat Standar Operasional Prosedur (SOP) nasional yang mengatur pembagian tugas, alur komunikasi, serta tanggung jawab administratif dan keuangan antara KLHK, Kemenkeu, dan Pemerintah Daerah. Akibatnya, potensi terjadi duplikasi penagihan, penyeteroran tidak tepat waktu, atau bahkan tidak tersetornya dana ke Kas Negara menjadi sangat besar.²⁵ Di sisi lain, jika terjadi kebocoran dana atau pelaporan yang tidak akurat, maka siapa yang bertanggung jawab—Pemda sebagai pelaksana teknis, KLHK sebagai pemilik kewenangan sektoral, atau Kemenkeu sebagai otoritas fiskal—menjadi persoalan

²³ Prinsip legalitas dalam hukum administrasi mengharuskan setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang tertulis dan eksplisit. Lihat Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁴ Perbuatan *ultra vires* berarti tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang dilakukan tanpa atau melampaui kewenangan hukum yang sah, dan oleh karena itu dapat dibatalkan (*voidable*) secara hukum administrasi.

²⁵ Tanpa SOP, tidak ada jaminan standarisasi prosedur penagihan, pengawasan, dan pelaporan antara Pemda, KLHK, dan Kemenkeu. Hal ini membuka ruang terjadinya disorganisasi administratif dan penilaian fiskal yang tidak presisi.

kompleks yang belum memiliki penyelesaian yuridis yang jelas.²⁶

Aspek pengawasan pun menjadi rentan. Tanpa dasar hukum dan sistem pelaporan yang terintegrasi, sulit bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) untuk melakukan audit atau verifikasi kebenaran penerimaan negara dari denda administratif lingkungan hidup yang ditagih oleh Pemda. Ini tidak hanya mengancam integritas sistem PNPB nasional, tetapi juga berisiko menurunkan kualitas akuntabilitas keuangan negara secara keseluruhan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa setiap pengelolaan keuangan negara harus dapat diaudit secara menyeluruh dan transparan.²⁷

Di sisi lain, jika Pemda tetap melaksanakan penagihan berdasarkan surat permintaan atau Keputusan Menteri seperti Kepmen LHK No. 86/2025, tanpa legitimasi formal berupa Peraturan Pemerintah sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018, maka pelaksanaannya menjadi tidak hanya cacat prosedur, tetapi juga lemah secara hierarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional.²⁸ Hal ini melanggar ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat diberlakukan jika dibentuk oleh pejabat atau lembaga yang berwenang dan sesuai dengan jenis serta hierarki yang tepat.

Dalam hal tata kelola fiskal negara, pelibatan Pemerintah Daerah dalam aktivitas penagihan PNPB tanpa kejelasan norma pelimpahan tidak hanya melanggar prinsip legalitas administratif, tetapi juga berimplikasi terhadap fragmentasi sistem keuangan negara yang selama ini dibangun secara terpusat dan berbasis teknologi informasi. Pemda memang tidak memiliki *positional authority* untuk melakukan fungsi teknis pemungutan, penagihan, dan penyetoran PNPB secara mandiri.

Ketiadaan norma pelimpahan secara eksplisit ini menimbulkan problematika lain: inkonsistensi antara norma sektoral dan norma fiskal. Di satu sisi, KLHK melalui Kepmen LHK No. 86/2025 menetapkan unit kerja daerah sebagai pelaksana kegiatan penagihan denda administratif. Namun, pelaksanaan teknis ini tidak didukung oleh regulasi fiskal yang memadai, seperti revisi PMK atau PP yang memungkinkan penyerahan sebagian fungsi penagihan kepada daerah. Hal ini mengakibatkan ketidaksinkronan lintas sektor, yang dalam

²⁶ Ketidaktejelasan pertanggungjawaban menimbulkan risiko administratif dan pidana, baik terhadap bendahara penerima di pusat maupun terhadap ASN di daerah jika terdapat dugaan pelanggaran keuangan negara.

²⁷ Audit terhadap pengelolaan keuangan negara adalah kewenangan konstitusional BPK berdasarkan Pasal 23E UUD NRI 1945 dan diperkuat dalam UU No. 17 Tahun 2003. Jika penagihan dilakukan oleh pihak yang tidak memiliki otorisasi audit trail, maka hasil audit menjadi tidak valid.

²⁸ Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018 menyatakan bahwa pelibatan mitra instansi pengelola PNPB hanya dapat dilakukan melalui pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Keputusan Menteri bukanlah bentuk peraturan yang sah untuk melimpahkan kewenangan fiskal negara.

jangka panjang dapat menurunkan efisiensi koordinasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta menimbulkan potensi *overlapping regulation* yang bertentangan dengan semangat *good governance*.

Di sisi pengawasan, ketidakjelasan dasar hukum juga menghambat fungsi kontrol kelembagaan. BPK dan APIP berpotensi mengalami kesulitan dalam mengaudit kebenaran dan keabsahan transaksi keuangan negara apabila terdapat elemen pengelolaan PNBPN yang dilakukan di luar skema hukum yang sah. Hal ini bertentangan dengan Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa seluruh pengelolaan keuangan negara harus dapat diaudit dan dipertanggungjawabkan secara transparan dan menyeluruh. Tanpa adanya integrasi sistem dan kejelasan aktor yang sah, fungsi pengawasan menjadi lemah, dan risiko kebocoran fiskal semakin tinggi.

Implikasi selanjutnya adalah potensi disharmoni antarregulasi sektoral dan fiskal. Di satu sisi, KLHK melalui Keputusan Menteri LHK No. 86 Tahun 2025 telah menetapkan unit kerja daerah sebagai pelaksana teknis penagihan denda administratif. Namun, pelaksanaan norma teknis tersebut tidak diimbangi dengan perubahan regulasi fiskal yang memadai, seperti melalui revisi PMK atau pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum pelimpahan. Hal ini menimbulkan tumpang tindih regulasi (*overlapping regulation*), yang bertentangan dengan prinsip sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 96 UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011.

Pun, jika pelibatan Pemda dalam penagihan denda administratif tetap dijalankan tanpa legitimasi formal dari peraturan pelaksana undang-undang, maka posisi Pemda secara kelembagaan menjadi lemah dalam menghadapi tuntutan hukum. Dalam hal terjadi gugatan, kesalahan penyeteran, atau bahkan potensi perdata dan pidana administrasi, Pemda dapat kesulitan membela diri karena tidak memiliki *normative legal standing* yang kuat dalam pelaksanaan tugas tersebut. Hal ini menciptakan kerentanan kelembagaan dan membahayakan stabilitas hubungan fiskal pusat-daerah yang seharusnya berjalan secara sinergis dan berdasarkan prinsip *cooperative government*.

Dalam hal ini, dibutuhkan reformulasi regulasi dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang secara eksplisit mengatur tata kelola pelibatan Pemda dalam penagihan PNBPN sektor lingkungan hidup. Regulasi tersebut setidaknya harus mencakup tiga aspek penting:

- (1) *Legal framework* yang memberikan dasar pelimpahan kewenangan secara sah dan terstruktur sesuai Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018;

(2) Kesiapan kelembagaan, termasuk pelatihan teknis dan pemberian akses sistem informasi fiskal kepada Pemda yang terlibat; serta

(3) SOP lintas sektor yang menyatukan KLHK, Kementerian Keuangan, dan Pemda dalam satu sistem koordinatif yang menjamin efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi. Tanpa pembaruan regulasi tersebut, keterlibatan Pemda akan tetap berada dalam wilayah abu-abu hukum (*legal grey zone*) yang tidak hanya membingungkan secara administratif, tetapi juga melemahkan kredibilitas pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh.

Ketidakjelasan peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan PNB, terutama terkait penagihan denda administratif, bukan hanya melemahkan akuntabilitas fiskal, tetapi juga berpotensi melanggar prinsip pemisahan wewenang antarlevel pemerintahan yang telah ditegaskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang secara tegas melarang tindakan melampaui atau mencampurkan kewenangan antar-instansi pemerintahan.

C. SIMPULAN

Berdasarkan uraian yuridis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pelibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan denda administratif yang termasuk dalam kategori Penerimaan Negara Bukan Pajak di bidang lingkungan hidup belum memiliki dasar hukum yang eksplisit dan memadai. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 telah menegaskan bahwa seluruh tahapan pengelolaan PNB, termasuk penagihan, merupakan kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat melalui instansi pengelola yang ditetapkan, yakni Kementerian/Lembaga dan Bendahara Umum Negara. Meski Pasal 19 UU tersebut membuka ruang bagi pelibatan mitra, pelaksanaan pelimpahan tersebut hanya dapat dilakukan melalui Peraturan Pemerintah, bukan melalui Keputusan Menteri sebagaimana yang terjadi pada kasus Kepmen LHK No. 86 Tahun 2025.

Ketiadaan dasar hukum yang setara secara hierarkis telah menimbulkan area abu-abu dalam pelaksanaan fungsi penagihan oleh Pemda, yang secara prinsipil berpotensi dikategorikan sebagai tindakan *ultra vires* dan bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum administrasi. Selain itu, ketidakhadiran regulasi pelimpahan juga menimbulkan implikasi serius terhadap tata kelola keuangan negara, mulai dari

ketidakjelasan posisi fiskal, lemahnya akuntabilitas, risiko *overlapping regulation*, hingga tidak optimalnya pengawasan oleh lembaga pemeriksa. Persoalan ini pada akhirnya menimbulkan disharmoni antara norma sektoral (lingkungan hidup) dengan norma fiskal (keuangan negara), serta menciptakan ketidakpastian kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Untuk menyelesaikan persoalan yuridis dan tata kelola yang timbul akibat keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan PNBP dari denda administratif bidang lingkungan hidup, diperlukan langkah strategis berupa reformulasi regulasi yang eksplisit dan hierarkis. Pemerintah perlu segera menyusun Peraturan Pemerintah sebagai turunan Pasal 19 UU No. 9 Tahun 2018 yang secara sah mengatur pelibatan Pemda sebagai mitra dalam pengelolaan PNBP, terutama dalam fungsi penagihan. Selain itu, mekanisme pelimpahan kewenangan harus dirancang secara struktural, mencakup mandat yang sah, penunjukan unit pelaksana daerah, serta indikator kinerja yang terukur untuk mencegah terjadinya perbuatan *ultra vires* dan memperkuat legal standing Pemda. Seiring itu, integrasi sistem keuangan negara perlu diperkuat melalui pemberian akses dan pelatihan teknis kepada aparat daerah dalam pelaporan, penyeteroran, dan pengelolaan piutang PNBP secara digital dan akuntabel.

Langkah selanjutnya adalah menyusun Standar Operasional Prosedur lintas sektor yang melibatkan KLHK, Kementerian Keuangan, dan Pemerintah Daerah guna mencegah tumpang tindih peran, menjamin efisiensi, serta meningkatkan efektivitas pengelolaan PNBP. Dalam konteks ini, kebijakan sektoral di KLHK pun perlu ditinjau ulang, khususnya Keputusan Menteri yang menetapkan unit kerja daerah sebagai pelaksana penagihan, agar tidak bertentangan dengan prinsip legalitas fiskal nasional. Jika seluruh langkah ini diimplementasikan dengan tepat, maka keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penagihan PNBP akan memperoleh legitimasi hukum yang kuat, meningkatkan akuntabilitas fiskal, dan memperkuat sinergi pusat-daerah dalam rangka mewujudkan sistem keuangan negara yang terintegrasi, transparan, dan berlandaskan prinsip *good governance* serta kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Asnar, Asnar. "Comparison of Effectiveness of Criminal Sanctions and Administrative Sanctions in Environmental Law Enforcement Policy." *OPSearch: American Journal of Open Research* 3, no. 1 (January 2024): 1. <https://doi.org/10.58811/opsearch.v3i1.94>.
- Efendi, A'an, and Sudarsono Sudarsono. "Tindakan Ultra Vires Organ Pemerintahan dan Konsekuensi Hukumnya." *Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 2 (July 2024): 145–154. <https://doi.org/10.14710/mmh.53.2.2024.145-154>.
- Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 86 Tahun 2025 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
- Mahmud, Ade. "Menyoal Efektivitas Sanksi Pidana dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup di Provinsi Jawa Barat." *Jurnal Dialektika Hukum* 5, no. 1 (June 2023): 1. <https://doi.org/10.36859/jdh.v5i1.1441>.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 155/PMK.02/2021 tentang Tata Cara Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 155/PMK.02/2021 tentang Tata Cara Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Pengawasan dan Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2024 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan

Negara Bukan Pajak.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.