



## KRITERIA PENGENAAN BESARAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM PRODUK HUKUM DAERAH

### *CRITERIA FOR THE APPLICATION OF THE SCALE OF ADMINISTRATIVE SANCTIONS IN REGIONAL LEGAL PRODUCTS*

**Muhammad Khairi Muslimin**

Fakultas Hukum, Universitas Mataram

E-mail : [penulis1@unram.ac.id](mailto:penulis1@unram.ac.id)

**Abdul Khair**

Fakultas Hukum, Universitas Mataram

E-mail : [abdulkhair@unram.ac.id](mailto:abdulkhair@unram.ac.id)

**M. Saleh**

Fakultas Hukum, Universitas Mataram

E-mail : [msaleh@unram.ac.id](mailto:msaleh@unram.ac.id)

#### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami bagaimana kriteria dalam pengenaan dan besaran dalam sanksi administrasi dalam produk hukum daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sesuai dengan hasil temuan dalam penelitian ini bahwa Pemerintah Daerah dapat mengatur besaran denda administratif dalam Perda atau Perkada sesuai dengan karakteristik dan materi muatan Perda dan/atau Perkada yang akan ditetapkan; metode penentuan besaran denda administratif dapat dilakukan melalui kajian teknis atau penilaian (appraisal) yang disesuaikan dengan materi muatan dan prosedur penetapan denda administratif dalam Peraturan Daerah atau Peraturan kepala Daerah.

***Kata Kunci: Pengenaan, Besaran, Sanksi Administrasi, Produk Hukum, Daerah.***

#### **Abstract**

*This research aims to find out and understand the criteria for imposing and the amount of administrative sanctions on regional legal products. With regard to the amount of administrative fines that can be determined in regional regulations or regional head regulations, it is not regulated further. The method used in this research is the Legislative Approach and Conceptual Approach, while the method used in this research is the normative research method. With regard to the procedure for determining the amount of administrative fines and the criteria for imposing administrative sanctions in Regional Regulations and Regional Regulations, according to the findings in this research, the Regional Government can regulate the amount of administrative fines in Regional Regulations or Regional Regulations in accordance with the characteristics and content of the Regional Regulations and/or Regional Regulations that will be set; The method for determining the amount of administrative fines can be carried out through technical studies or assessments which are adjusted to the content material and procedures for determining administrative fines in Regional Regulations or Regional Head Regulations.*

***Keywords: Imposition, Amount, Administrative Sanctions, Legal Products, Region.***

## A. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagai penjabaran dari ketentuan yang telah diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 mengenai prinsip-prinsip Dasar Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah harus dilakukan dengan tata cara dan persyaratan sebagai negara hukum yaitu ber-pedoman pada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Era Otonomi Daerah yang secara nyata, tegas dan jelas dilaksanakan di Indonesia sejak dimulainya era Reformasi di segala bidang merupakan perwujudan pelaksanaan demokrasi lokal diseluruh wilayah Indonesia<sup>1</sup>, diawali dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga terakhir melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, dalam rangka menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah, Daerah berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada)<sup>2</sup>.

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat, keberadaan sanksi administrasi semakin penting artinya<sup>3</sup>. Ketentuan Pasal 238 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Selanjutnya dalam Pasal 238 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan salah satu jenis sanksi administratif dapat berupa denda administratif (*administratieve boete*).

Namun, terkait dengan berapa besaran denda administratif (*administratieve boete*) yang dapat ditetapkan di dalam Perda atau Perkada tidak diatur lebih lanjut, baik di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan maupun di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan latar belakang yang penulis telah paparkan di atas, maka pokok permasalahan yang penulis angkat adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana prosedur/persyaratan dalam menentukan besaran sanksi denda administratif dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah?; dan 2) Bagaimana kriteria pengenaan besaran sanksi administrasi dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah? Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui pengaturan besaran sanksi administrasi dalam Peraturan Daerah ataupun Peraturan Kepala Daerah dan untuk mengetahui bagaimana prosedur dalam menentukan besaran sanksi denda administratif dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Metode yang digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi pustaka dan studi dokumen. Metode

1 Suharyo, 2015, *Pembentukan Peraturan Daerah dan Penerapan Sanksi serta Problematikanya*, a Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol.4, No.3, hlm. 432.

2 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18, Ayat 6.

3 Philipus M. Hadjon, 2004, *Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, FH Unair, Surabaya, hlm. 11.

analisis yang digunakan peneliti dalam penelitian ini dilakukan dengan metode penafsiran (*interpretasi*).

### C. PEMBAHASAN

#### **Prosedur/persyaratan dalam menentukan besaran sanksi denda administratif dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah**

##### **1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengenaan Sanksi Administratif**

Dalam sebuah negara hukum yang menempatkan asas legalitas sebagai pilar utama penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, wewenang pemerintah (*bestuursbevoegdheid*) berasal dari peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hal ini dapat dilihat pada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) mengatur terkait dasar kewenangan pemerintah dalam menggunakan wewenang. Pasal 8 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan berbunyi<sup>4</sup>:

Badan atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan<sup>5</sup>:

- a. Peraturan perundang-undangan; dan
- b. AUPB

Berdasarkan prinsip tersebut tersirat bahwa wewenang pemerintahan daerah bersumber dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan didapatkan melalui tiga cara yaitu melalui atribusi, delegasi, dan mandat<sup>6</sup>.

Berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat bahwa landasan pemikiran kewenangan pemerintah daerah memuat peraturan daerah dan sanksi administrasi bersumber dari wewenang yang diperoleh secara atribusi. Atribusi sebagaimana dikatakan dalam *Algemene Bepalingen Van Administratief Recht* adalah<sup>7</sup>:

*“Van attributie van bevoegdheid kan worden gesproken wanneer de wet (in materiele zin) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald orgaan toekent” (Atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang dalam arti amteril menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu).*

Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ atau badan pemerintahan yang berfungsi menjalankan kegiatan dan roda pemerintahan mendapatkan secara langsung kewenangannya dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*)<sup>8</sup>.

4 Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, *tentang Administrasi Pemerintahan*, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601

5 H.D. Stout, dikutip oleh Ridwan HR, hlm. 91.

6 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 232.

7 Ridwan HR. 2013, *Hukum administrasi negara* Ed. Revisi, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 103.

8 Philipus M. Hadjon, et. al. 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 245.

Pemberian wewenang pengaturan sanksi administratif dalam Peraturan Daerah sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh pakar hukum administrasi negara Ridwan Hr yang menilai sanksi administratif dalam Perda sudah sesuai karena telah mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada<sup>9</sup>. Selaras dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*)<sup>10</sup>.

#### a. Peraturan Daerah

Peraturan daerah yang selanjutnya disebut Perda, batasan kewenangan pengaturan besaran denda administratif ditentukan oleh materi muatan Perda yang akan dibuat. Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi<sup>11</sup>:

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan ketentuan di atas, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur materi muatan Perda sebagai berikut:

*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Perda dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) karakteristik, yakni Perda yang bersifat atributif dan Perda yang bersifat delegatif. Adapun Perda yang bersifat Atributif adalah perda yang dilaksanakan atas wewenang pemerintah daerah dan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan sedangkan delegatif adalah Perda yang dibentuk karena adanya perintah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mengenai karakteristik Perda dapat diuraikan dalam tabel di bawah ini:

2.1 Tabel Karakteristik Perda

NO.	Karakteristik Perda	Materi Muatan
1.	Atributif	a. Otonomi Daerah b. Tugas Pembantuan c. Kondisi khusus Daerah atau kearifan lokal Daerah
2.	Delegatif	Perintah atau untuk penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

9 Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 114-115.

10 Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, hlm. 8

11 Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*, LN No. 244, Tahun 2014, TLN No. 5587. Pasal 236 Ayat 3 dan 4.

**b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada)**

Peraturan Kepala Daerah selanjutnya disebut Perkada, batasan kewenangan pengaturan besaran denda administratif ditentukan oleh materi muatan Perkada yang akan dibuat. Berdasarkan ketentuan Pasal 246 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 ditentukan bahwa Perkada dibentuk untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Adapun berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Perkada merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2.2 Tabel Karakteristik Perkada

No.	Karakteristik Perkada	Materi Muatan
1.	Delegatif	Penjabaran lebih lanjut dari norma pendelegasian yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2.	Wewenang (atributisi dan delegasi)	Penjabaran materi wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, baik wewenang atribusi yang bersumber dari undang-undang maupun wewenang delegasi yang bersumber dari peraturan perundangundangan dibawah undang-undang.

**Kriteria pengenaan besaran sanksi administrasi dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah**

**1. Prosedur Pembuatan Perda dan Perkada Mengenai Sanksi Administratif**

Kriteria pengenaan besaran sanksi denda administratif dalam Perda atau Perkada harus didasarkan pada prosedur pembentukan Perda atau Perkada. Pasal 237 ayat (2) dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa pembentukan Perda dan Perkada mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas pembentukan dan asas materi muatan Perda berlaku *mutatis mutandis* pembentukan Perkada sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 246 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kemudian terkait dengan prosedur pengaturan dan penetapan besaran denda administratif dalam Perda atau Perkada, perlu dilakukan melalui tahapan sebagai berikut: Pemerintah Daerah perlu melakukan klasifikasi dan identifikasi karakteristik Perda atau Perkada yang akan ditetapkan sebagaimana karakteristik Perda dan Perkada yang dijelaskan dalam sub bahasan 1.

**2. Substansi Pengenaan Besaran Sanksi Denda Administratif pada Perda dan Perkada**

Menentukan pengaturan besaran denda administratif dalam Perda dan Perkada maka harus dikaitkan dengan sifat sanksi administratif, yakni ditentukan berdasarkan kebutuhan biaya

kegiatan pemulihan atau pengembalian pada keadaan semula (*reparatoir*). Dasar penentuan kebutuhan biaya tersebut dapat ditentukan oleh Pemerintah Daerah menggunakan 2 (dua) cara yaitu:

1. Melakukan kajian teknis oleh tenaga ahli/pakar/profesional dibidang ilmu terkait yang sesuai dengan bidang urusan pemerintahan yang akan dikenakan denda tersebut;<sup>12</sup> atau
2. Melalui penilaian (*appraisal*) baik penilai publik atau penilai pemerintah. Berdasarkan kajian teknis atau appraisal tersebut nantinya Pemerintah Daerah akan memperoleh suatu estimasi biaya pemulihan (*reparatoir*) dan/atau estimasi atas nilai ekonomis suatu aset, baik berwujud maupun tidak berwujud yang berdasarkan hasil analisis terhadap fakta-fakta yang objektif dan relevan dengan menggunakan metode, parameter dan prinsip-prinsip penilaian yang berlaku. Hasil kajian teknis atau *appraisal* tersebut kemudian dapat digunakan sebagai acuan oleh Pemerintah Daerah dalam menetapkan besaran denda administratif dalam Perda atau Perkada.

Berdasarkan uraian diatas maka terkait penentuan besaran denda administratif dalam Perda atau Perkada dapat dikualifikasi kedalam karakteristik, materi muatan, prosedur, dan metode penentuan besaran denda administratif.

#### D. KESIMPULAN

Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan menerapkan sanksi dan/atau denda administratif sebagai wewenang atribusi berdasarkan Undang-Undang no. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang no. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah Daerah diberikan keleluasaan untuk merumuskan secara konkrit mengenai jenis dan macam-macam (besaran) sanksi yang dikenakan pada subjek pelanggaran yang diatur melalui Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah tertentu sebagai perwujudan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Adapun prosedur dan persyaratan penentuan sanksi yang akan diterapkan adalah dengan mengatur pokok-pokok sanksi atau denda yang dikenakan, sedangkan rincian dan berat ringannya sanksi dapat dirumuskan secara konkrit yang bersifat kasuistis sesuai dengan peristiwa yang terjadi melalui penilaian atau appraisal baik itu penilaian publik atau penilaian pemerintah sebagai acuan bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan Sanksi Administrasi.

Adapun kriteria yang dipergunakan atas pengenaan sanksi dalam Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah adalah ditentukan berdasarkan kebutuhan keadaan aktivitas yang berkenaan dengan pemulihan atau perbaikan kembali atas keadaan yang terjadi dalam pelanggaran agar adapat kembali pada keadaan semula atau (*reparatoir*). Untuk menentukan besaran dan berat ringannya sanksi administrasi maka harus dikaitkan dengan sifat dan jenis sanksi-sanksi yang terdapat dalam konsep hukum administrasi, yaitu Berstudwang, Pencabutan KTUN yang menguntungkan, Penerapan Dwangsom, dan Denda Administrasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung.

<sup>12</sup> Pengkajian teknis dilakukan guna mengetahui nilai wajar dan patut dalam menentukan besaran denda administratif.

- Suharyo, 2015, *Pembentukan Peraturan Daerah dan Penerapan Sanksi serta Problematikanya*, a Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol.4, No.3.
- Philipus M. Hadjon, 2004, *Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, FH Unair, Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, et. al. 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2013, *Hukum administrasi negara* Ed. Revisi, Rajawali Press, Jakarta.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 , *tentang Administrasi Pemerintahan*, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*, LN No. 244, Tahun 2014, TLN No. 5587.