

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGATURAN  
MATERI SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN  
KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**MUHAMMAD HAERIL HARTANI AR**

**B11116102**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGATURAN  
MATERI SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN  
KEPALA DAERAH**

**OLEH**

**MUHAMMAD HAERIL HARTANI AR**

**B11116102**

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
Program Kekhususan Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGATURAN MATERI SANKSI  
PIDANA DALAM PERATURAN KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD HAERIL HARTANI AR  
B11116102**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Senin, 30 Agustus 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H.  
NIP. 19640911989031004

Eka Merdekawati Diafar. S.H., M.H.  
NIP. 198205132009122001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.  
NIP. 197611291999031005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

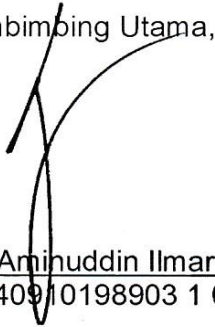
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Muhammad Haeril Hartani AR  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116102  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul : Tinjauan Yuridis terhadap Pengaturan Materi  
Sanksi Pidana dalam Peraturan Kepala  
Daerah

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 18 Juli 2022

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H  
NIP. 19640910198903 1 004

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H  
NIP. 198205132009122001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan

Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD HAERIL HARTANI. AR  
N I M : B11116102  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana  
Dalam Peraturan Kepala Daerah

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2022



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Nama : Muhammad Haeril Hartani Ar  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116102  
Judul : Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Agustus 2022

Yang Bersangkutan,



Muhammad Haeril Hartani Ar

## ABSTRAK

**Muhammad Haeril Hartani AR (B11116102), *Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah* (Di bawah bimbingan Aminuddin Ilmar sebagai Pembimbing Utama, dan Eka Merdekawati Djafar sebagai Pembimbing Pendamping).**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan materi sanksi pidana dalam peraturan kepala daerah dan penetapan sanksi oleh pemerintah daerah dalam konteks penanganan Covid-19.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Serta menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dan serta dianalisis secara preskriptif-normatif.

Adapun hasil penelitian ini, adalah 1) Sanksi yang diatur dalam berbagai Perkada yang diteliti berupa sanksi administrasi dan sanksi pidana, kedua jenis sanksi tersebut hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. 2) Pemerintah Daerah dapat saja menetapkan sanksi pidana dalam konteks penanganan Covid-19 dan bila hendak mengatur tentang ketentuan sanksi baik administratif maupun pidana, dituangkan dalam bentuk Perda dan bukan dalam bentuk Perkada.

**Kata Kunci: Peraturan Kepala Daerah, Pengaturan, Sanksi.**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahi Ar-Rahmani Ar-Rahimi*

Segala puji bagi Allah SWT, tuhan semesta alam, kepada-Nya segala rahmat, kebaikan dan keselamatan dunia maupun akhirat kita semua panjatkan. Dan segala syukur kita curahkan karena mengutus baginda Nabi sekaligus Rasul Muhammad SAW, sebagaimana dalam firmannya “*Sungguh, telah ada pada (diri) Rasulullah itu suri teladan yang baik bagimu*”. Telah pula Nabi Muhammad saw bersabda “*Telah aku tinggalkan kalian dalam keadaan terang benderang, malamnya serupa dengan siangnya, tidak ada yang menyeleweng daripadanya kecuali orang-orang yang beriman*”. Salawat dan salam semoga senantiasa menggema untuk-Nya.

Syukur dan bahagia menyertai hingga kata pengantar ini ditulis untuk melengkapi tugas akhir penulis sebagai mahasiswa strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dengan judul *Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah*.

Disadari bahwa skripsi ini disusun dan ditulis dengan berbekal segenap kemampuan yang dimiliki penulis. Sehingga masukan dan kritik dari berbagai pihak atas kekurangan dan kesalahan penulisan skripsi ini diperlukan oleh penulis. Segala masalah, tantangan dan bimbingan serta dukungan telah memberi banyak pemahaman bagi penulis sehingga skripsi ini tetap dapat diselesaikan.



Pada kesempatan ini pula, penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Ayah saya Arifin, dan Ibu saya tercinta Nasriah yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan sebaik-baiknya. Kepada kalian segala cinta, kasih dan doa akan selalu penulis panjatkan sepanjang usia.

Penulis juga ingin mengucapkan banyak-banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajaran dan staffnya.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh jajarannya.
3. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, Terima kasih atas bimbingan dan arahan yang diberikan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
4. Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H. selaku Penguji I dan Ahsan Yunus S.H., M.H. selaku Penguji II, terima kasih atas segala saran dan arahan yang telah diberikan.
5. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Eka Merdekawati Djafar S.H.,M.H. selaku Sekretaris Departemen Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

6. Segenap Dosen dan seluruh civitas akademika fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih telah mengajarkan banyak ilmu dan membantu melayani urusan administrasi selama penulis menimbah ilmu.
7. Penulis tak lupa pula menyampaikan rasa terima kasih kepada teman seperjuangan penulis dalam menempuh pembelajaran semasa proses perkuliahan yaitu, Salam, Atha, Comang, Angga, Ahmad, Amir, Arham, Rewa, Ilham, Yusril, Asdar, Cua, Aksan, Aul, Awalta.
8. Kemudian penulis akan menyampaikan rasa terima kasih kepada teman-teman sekampung halaman yang selalu memberikan support kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini yaitu, Fahrin, Asrar, Aldi, Fachrizal, Reza, Regi, Asvan, Iki, Dayat.
9. Terima Kaish penulis ucapkan kepada teman-teman Barlop yang telah menyemangati penulis untuk menyusun skripsi ini, yaitu, Puspa, Syawirah, Ayu, Riska, Iska, Anif, Anisya, Kak Dayah, Ical, Riki.

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBINGAN</b> .....	iv
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Keaslian Penelitian.....	8
F. Metode Penelitian .....	9
1. Jenis penelitian .....	9
2. Pendekatan Penelitian .....	10
3. Sumber Bahan Hukum.....	10
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	12
5. Analisis Bahan .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA PENGATURAN MATERI SANKSI DALAM PERATURAN KEPALA DAERAH</b> .....	13
A. Negara Hukum.....	13
B. Teori Perundang-Undangan.....	17
1. Perihal Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 .....	19
2. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.....	30
C. Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana .....	33
1. Pengertian Sanksi.....	33
2. Sanksi Pidana .....	34

3. Sanksi Administrasi.....	38
D. Implikasi Hukum.....	42
E. Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah .....	43
1. Jenis Sanksi Yang Diatur Peraturan Kepala Daerah .....	43
2. Analisis Ketentuan Sanksi Dalam Peraturan Kepala Daerah .....	50
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA PENETAPAN SANKSI OLEH KEPALA DAERAH DALAM KONTEKS PENANGANAN COVID-19.....</b>	<b>59</b>
A. Pemerintahan Daerah Dan Otonomi Daerah .....	59
B. Peraturan Perundang-Undangan Di Tingkat Daerah .....	64
C. Penetapan Sanksi Pidana Oleh Pemerintah Daerah Dalam Konteks Penanganan Covid-19.....	66
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>76</b>
A. Kesimpulan .....	76
B. Saran .....	77
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>78</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (2) secara tegas dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Konsep negara hukum yang dianut Indonesia tidak bisa dilepaskan keterikatannya dengan ide dasar *rechtsstaat* yang juga dianut oleh Belanda yang pernah menjajah Indonesia.<sup>1</sup> Negara hukum dapat dipahami sebagai keadaan bernegara di mana warga negara dan mereka yang mengatur warga negara harus mematuhi hukum.

Artinya negara hukum juga berlaku pada hubungan antara mereka yang berwenang karena menduduki jabatan, warga negara, kelompok, serta aktor swasta misalnya asosiasi dan perusahaan. Negara hukum juga berlaku pada apapun yang berlangsung di tengah-tengah masyarakat, bagaimana hukum harus dibuat dan dijalankan, pelaku kejahatan dan pelanggaran harus diperlakukan, bagaimana pajak dihitung dan dikumpulkan, transaksi jual beli, pernikahan, perceraian, warisan, lalu lintas jalan, dan masih banyak lagi.

Sederhananya, negara hukum akan selalu relevan bagi hubungan antara mereka diatur dan mengatur serta hubungan antara pihak swasta, baik badan hukum ataupun seseorang. Penekanan ini

---

<sup>1</sup> A. Rosyidi Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, hlm. 1.

dimunculkan agar terhindar dari eksklusifitas argumentasi yang sering menyatakan bahwa negara hukum hanya berkaitan dengan membatasi kekuasaan, negara hukum bukan hanya sekedar itu. Namun, tentu saja negara hukum selalu menjadi tolak ukur ketika kekuasaan pemerintahan dilaksanakan. Berikut ini merupakan beberapa hal yang tidak dapat dikecualikan:<sup>2</sup>

1. Kapanpun seorang pejabat melaksanakan kekuasaannya, ia harus memiliki kewenangan secara hukum untuk melakukannya.
2. Ketika melaksanakan kekuasaannya, para pejabat harus patuh terhadap yang berlaku.

Hukum menentukan bagaimana kekuasaan dilaksanakan. Ini juga disebut sebagai “proses sesuai hukum” yang dirancang untuk melindungi hak-hak individual dan melindungi setiap orang dari kesewenang-wenangan atau tindakan salah. Pada poin ini, keberadaan aturan hukum atau peraturan perundang-undang dalam konteks negara hukum menjadi penting. Peraturan perundang-undangan menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di tingkatan pusat dan di tingkatan daerah, serta menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan.<sup>3</sup> Negara hukum dapat termanifestasi dalam kehidupan bernegara hanya dengan melalui

---

<sup>2</sup> The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2012, *Rule Of Law: A Guide For Politicians*, Sweden, hlm. 8.

<sup>3</sup> Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang, Yogyakarta, hlm. 3.

penegakan peraturan perundang-undangan baik pula. Hanya dengan jalan itu, hukum dalam memberikan solusi atas masalah sosial, politik ekonomi dan budaya di tengah-tengah masyarakat.

Penegakan hukum sebagaimana dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo, adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang dimaksud keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.<sup>4</sup>

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa secara umum penegakan hukum (*law enforcement*) adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>5</sup> Lebih detail menurutnya dalam pengertian lebih luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapapun yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

---

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 25.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, Makalah: "Penegakan Hukum", <http://www.jimly.com>, diakses pada 30 Desember 2020, hlm. 1.

Jimly Asshiddiqie kemudian menjelaskan lagi bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari segi subjek dan objeknya. Dari segi subjeknya, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.<sup>6</sup>

Dari segi objeknya atau hukumnya, penegakan hukum juga dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan hukum peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu perkataan *law enforcement*, dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi *penegakan hukum* dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah *penegakan peraturan* dalam arti sempit.<sup>7</sup>

Sejak masa *Coronavirus Disease (Covid-19)*, pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah telah mengalami kesulitan panjang dalam penerapan hukum dan belum menemui penerapan hukum yang efektif untuk mengatasi masalah kesehatan tersebut. Sejumlah kebijakan hukum telah dikeluarkan untuk menghambat dan mencegah laju penyebaran *Coronavirus Disease (Covid-19)* agar tidak menimbulkan dampak yang semakin parah bagi negara.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*



Salah satu upaya pemerintah yakni dengan membatasi interaksi dan pergerakan masyarakat serta penerapan protokol kesehatan. sesuai amanah Konstitusi dan UU Nomor 4 Tahun 1984 dan UU Nomor 6 Tahun 2018, sebelumnya Presiden telah menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 dan PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Berikutnya, lahir lagi aturan di bawahnya berupa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB pada 31 Maret 2020, serta Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Covid-19 tanggal 13 April 2020. Inilah dasar hukum dalam penanggulangan Covid-19 di NKRI. Pakar Hukum Tata Negara, Yusril Ihza Mahendra, pernah mengatakan bahwa masyarakat yang melanggar PSBB tentang Virus Corona atau Covid-19 tidak bisa dipidana. Menurut dia, sanksi pidana hanya bisa dijatuhkan oleh Undang-Undang (UU). Tetapi, seperti yang diketahui, beberapa daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota mengeluarkan peraturan kepala daerah yang memuat sanksi pidana.

Di Kota Makassar, diberlakukan oleh Pemerintah Kota Makassar. Perwali tersebut yakni Nomor 51 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya

Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (Covid-19), yang mengatur Perwali dimaksud, yakni adanya sanksi berupa denda. Walikota Banjarbaru, Nadjmi Adhani juga pernah mengeluarkan Perwali Kota Banjarbaru Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggar Pelaksanaan Protokol Kesehatan Covid-19 dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19), dengan dasar pertimbangan bahwa dengan semakin meningkatnya penyebaran Covid-19 di Kota Banjarbaru.

Kemudian DKI Jakarta dalam rangka pelaksanaan PSBB di daerah DKI Jakarta, Anies Baswedan menerbitkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pelaksanaan PSBB, tertanggal 30 April 2020. Begitu pula, di Jawa Barat, ada Peraturan Gubernur Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Pelaksanaan PSBB di daerah Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Bekasi, dan Kota Bekasi, tertanggal 12 Mei 2020.

Dari uraian diatas bahwa penerapan sanksi dalam ketidakpatuhan masyarakat terhadap imbauan pemerintah dalam menjalankan protokol kesehatan dalam bentuk Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota, dan Peraturan Bupati merupakan salah satu bentuk tindakan yang dipaksakan dan merupakan kekeliruan dalam penegakan hukum dalam kehidupan bernegara. Kaidah hukum

bahwa yang memberi sanksi dan mencabut sebagian atau seluruh hak asasi rakyat adalah harus rakyatnya sendiri atau dikenal dengan adagium *no punish without representative*. Dalam sistem Hukum Tata Negara kita harus melalui perwakilannya yaitu DPR dan DPRD dengan wewenang legislasi membuat Undang-Undang atau Perda.<sup>8</sup>

Berdasarkan uraian masalah di atas, penulis mengajukan judul skripsi yaitu **"Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan materi sanksi pidana dalam peraturan kepala daerah?
2. Apakah dalam konteks penanganan covid-19 pemerintah daerah boleh menetapkan sanksi pidana?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan materi sanksi pidana dalam peraturan kepala daerah.
2. Untuk menganalisis penetapan sanksi pidana oleh pemerintah daerah dalam konteks penanganan Covid-19.

---

<sup>8</sup> Rofiq Hidayat, Pengaturan Sanksi Pidana Tak Boleh Dituangkan dalam Aturan Turunan, <https://new.hukumonline.com>, 9 November 2020, diakses pada 5 april 2020.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan lingkup penelitian, maka kegunaan penelitian ini meliputi:

##### **1. Secara Akademis**

Secara Akademis diharapkan karya tulis ilmiah ini dapat memberikan masukan atau kontribusi secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan ilmu hukum tata negara khususnya perihal ilmu perundang-undangan di Indonesia

##### **2. Secara Praktis**

Secara praktis diharapkan karya tulis ilmiah hukum ini dapat membantu bagi semua pihak dalam mengamati setiap kebijakan hukum yang dibentuk dan diberlakukan oleh pemerintah. Tulisan ini juga merupakan bentuk partisipasi penulis dalam mengawasi dan menilai sejauh mana ketelitian dan ketaatan pemangku pada peraturan hukum yang berlaku dalam rangka pengambilan kebijakan hukum.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian yang berjudul "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah" belum pernah dilakukan sebelumnya. Hal ini didapatkan dari hasil penelusuran kepastakaan di perpustakaan Universitas Hasanuddin, terkhususnya Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Peneliti juga melakukan penelusuran menggunakan mesin pencari *google* dan

*repository* perpustakaan dari perguruan tinggi lainnya, dan berdasarkan hasil penelusuran tersebut tidak ditemukan penelitian yang sama.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah penelitian normatif. Penelitian normatif menurut Soerjono Soekanto adalah menggunakan studi hukum studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada asas-asas hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif bertolak pada bahan-bahan hukum yang bersifat tertulis, sehingga disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen.<sup>9</sup>

Metode penelitian hukum normatif juga didasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud, 2005, *penelitian hukum edisi revisi*, Kencana Prenada Media, Jakarta, Hlm. 45

## 2. Pendekatan Penelitian

Setelah menjelaskan metode penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, berikut adalah pendekatan-pendekatan yang dipakai dalam penelitian hukum yang bersifat normatif ini:

### a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.<sup>10</sup>

### b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan bahan dasar dalam ilmu penelitian umumnya disebut dengan sumber data sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

---

<sup>10</sup> Saiful Anam, 2017, *Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum*, Diakses tanggal 10 September 2020, <https://www.saplaw.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>.

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang bersifat membantu dan atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan ini biasanya digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer dan memberikan petunjuk ke arah mana penelitian melangkah.<sup>11</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, hukum, ensiklopedia, majalah, koran dan lain-lain.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 23.

<sup>12</sup> Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, hlm. 46.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*) yang ditujukan untuk memperoleh bahan-bahan hukum dan informasi-informasi sekunder yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian yang bersumber dari buku buku, jurnal, makalah, serta sumber-sumber informasi lainnya seperti bahan-bahan hukum yang terdokumentasikan melalui situs-situs internet yang relevan.

Metode studi pustaka ini digunakan untuk memperoleh informasi ilmiah mengenai tinjauan pustaka, pembahasan teori dan konsep yang relevan dalam penelitian ini yaitu yang berkaitan dengan pengaturan materi sanksi pidana dalam peraturan kepala daerah.

#### **5. Analisis Bahan**

Bahan yang diperoleh atau dikumpulkan dalam penelitian berupa data yang sifatnya kualitatif maka analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, dimana proses pengolahan datanya yakni setelah data tersebut terkumpul dan dianggap telah cukup kemudian data tersebut diolah dan dianalisis secara deduktif yaitu dengan berlandaskan kepada dasar-dasar pengetahuan umum kemudian meneliti persoalan yang bersifat khusus dari adanya analisis inilah kemudian ditarik suatu kesimpulan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA PENGATURAN MATERI SANKSI DALAM PERATURAN KEPALA DAERAH

#### A. Negara Hukum

Pemikiran atau cita negara hukum sebenarnya jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Timbulnya pemikiran negara hukum merupakan bentuk reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat suatu bangsa. Jika ditelusuri, telaah atas ide atau gagasan negara hukum akan selalu berujung pada tiga filosof terkemuka yakni, Sokrates, Plato dan Aristoteles. Pemikiran ketiga filosof tersebut selalu menjadi rujukan yang paling sering digunakan dalam pembahasan kehidupan kenegaraan, politik, hukum bahkan ekonomi.

Dalam pandangan Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.<sup>13</sup> Ide dibalik gagasan tersebut dapat ditemui dengan menelusuri tiga karyanya yakni *Politeia*, *Politikos* dan *Nomoi*. Plato ingin menciptakan sebuah negara ideal yang tidak terlepas dari pemikiran bahwa negara yang ideal adalah hasil dari kepemimpinan pemimpin yang cerdas. Karena itu di dalam bukunya

---

<sup>13</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 1.

berjudul *Republic*, Plato menjelaskan bahwasanya hukum merupakan sebagian dari pengetahuan seorang pemimpin, yaitu filosof-raja.<sup>14</sup>

Ide negara hukum juga dikemukakan oleh Aristoteles. Pandangan ide negara hukum Aristoteles dikaitkan dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait dengan "*Polis*". Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum.<sup>15</sup> Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang berasusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah negara hukum, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.<sup>16</sup>

Konsepsi pemikiran tersebut mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti etis dan sempit. Dikarenakan tujuan negara hanya semata-mata untuk mencapai keadilan. Teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori etis, sebab menurut teori ini, isu hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.<sup>17</sup> Ahli yang menganut pemahaman ini berpandangan bahwa, hukum bukanlah semata-mata apa yang secara formil diundangkan oleh badan legislatif suatu negara. Hukum dari aspek kedaulatan, bersumberkan perasaan hukum anggota-

---

<sup>14</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 4..

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> L.J Van Apeldoorn, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan Mr. Oetarid Sadino, Pradnja Paramita, Jakarta, hlm. 24.

anggota masyarakat. Perasaan hukum adalah sumber dan merupakan pencipta hukum. Negara hanya memberi bentuk pada perasaan ini, hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan hukum.<sup>18</sup>

Menurut F.R Bothlingk, negara hukum adalah "*De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" atau negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum. Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, "*Eenzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*", di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh terhadap pembuat undang-undang.<sup>19</sup> Konsep negara hukum menghendaki *everything must be done according to law* atau segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum, negara hukum juga menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.

Dalam wacana politik dan hukum, dikenal dua konsep negara hukum yang banyak menginspirasi negara di dunia sebagai model pembentukan dan pengembangan kehidupan bernegara, yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law*, dalam bahasa Indonesia sama-sama

---

<sup>18</sup> P. Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, hlm. 99.

<sup>19</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi... Op.cit.*, hlm 21

diterjemahkan menjadi negara hukum. *Rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX, sedang *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert venn Dicey tahun 1885. Kedua konsep tersebut ditopang oleh latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan, meskipun pada dewasa ini perbedaan keduanya tidak lagi dipermasalahkan secara serius karena keduanya pada konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>20</sup>

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum yang Eropa Kontinental yang disebut *civil law* yang membawa karakteristik administratif, sedangkan *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law* dengan *judicial* sebagai karakteristiknya. Ciri-ciri *rechtsstaat* menurut F. Julius Stahl, sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Adanya perlindungan terhadap HAM
2. Adanya pembagian dan pemisahan terhadap kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan
4. Adanya peradilan administrasi.

Mengutip pendapat Albert Van Dicey, seorang pemikir Inggris yang masyhur dalam bukunya berjudul *Introduction to the study of the*

---

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 9.

*constitution*, menyebutkan ada tiga unsur utama dalam negara hukum (*rule of law*), yakni:<sup>22</sup>

1. *Supremacy of law*, adalah mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum)
2. *Equality before the law*, kesamaan bagi kedudukan dihadapan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara.
3. *Constitution based on individual right*, konstitusi itu adalah merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Konsep ini selalu dikaitkan dengan perlindungan hukum sebab tidak lepas dari gagasan utamanya mengenai perlindungan terhadap hak asasi manusia. Sebenarnya antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* yaitu mempunyai latar belakang dan perkembangan yang berbeda meskipun sama-sama menginginkan perlindungan hukum bagi hak asasi manusia melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak.<sup>23</sup>

## **B. Teori Perundang-Undangan**

Disiplin dan pembahasan tentang ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebung Wissenschaft*) meliputi dua aspek utama,

---

<sup>22</sup> Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 13.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 126-127.

pertama teori perundang-undangan dan kedua ilmu perundang-undangan. Perbedaan keduanya terletak pada orientasi substansinya.<sup>24</sup> Maria Farida Indrati mengungkapkan teori perundang-undangan (*gesetzgebung theorie*) berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif. Sedangkan ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.<sup>25</sup>

Peraturan perundang-undangan sendiri dapat diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Teori perundang-undangan maupun ilmu perundang-undangan dapat mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P3).<sup>26</sup>

UU P3 merupakan perwujudan dari klaim Indonesia sebagai negara hukum. Yang itu berarti segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, termasuk pula pemerintahan harus dijalankan melalui keberadaan hukum. Hukum itu

---

<sup>24</sup> Afione Ade Rosika, *Tinjauan Teori Perundang-Undang Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak*, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Qistie*, Volume 12, Nomor 1 Mei 2019, hlm. 24.

<sup>25</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undang 1*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 8.

<sup>26</sup> Afione Ade Rosika, *Loc.cit.*

sendiri dibentuk dan ditegakkan dalam sebuah sistem nasional, dengan semua elemennya yang saling terkait dan menunjang dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi setiap permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam UU P3, kita akan menemukan mana yang menjadi bagian bagian teori perundang-undang, berupa dasar-dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dasar-dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan akan dijelaskan sebagai berikut:

## **1. Perihal Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019**

### **a. Pengertian Peraturan Perundang-undangan**

UU PPP merupakan ketentuan yang baku yang di dalamnya memuat materi-materi pokok seperti asas-asas, tata cara, teknik dan tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang berlaku bagi pembentuk peraturan perundang-undangan di pusat maupun di tingkatan daerah.

UU PPP dibentuk dan berlaku sebagai penyatuan dan penyempurnaan atas kekurangan yang terdapat dalam beberapa peraturan undangan-undangan sebelumnya, yakni Tap MPRS RI Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia,

Tap MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Tertib Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan di daerah dan berbagai produk hukum lain yang sifatnya mengatur tentang teknik penyusunan perundang-undangan.

Pada dasarnya, peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijaksanaan tertulis yang bersifat pengaturan (*regelen*) yang dibuat oleh aparatur sipil negara mulai dari MPR sampai Direktur Jenderal atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen pada lingkup nasional,<sup>27</sup> kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota, hingga Peraturan Desa. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat 2 UU PPP, Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>27</sup> Zaid Afif, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Dialog*, Vol. 7, Nomor 1 September 2018, hlm. 3.



Dalam kepustakaan, Istilah perundang-undangan (*legislation*<sup>28</sup>, *wetgeving*<sup>29</sup> atau *Gezetsgebung*<sup>30</sup>), sebagaimana yang dikemukakan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>31</sup>

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hamid S Attamimi secara singkat mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.<sup>32</sup> Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku dan mengikat secara umum. Tingkah laku tersebut dapat berisi

---

<sup>28</sup> Dapat diartikan peraturan perundang-undangan atau pembentukan undang-undang.

<sup>29</sup> Diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan undang-undang negara.

<sup>30</sup> Diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 10.

<sup>32</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 19.

ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.<sup>33</sup>

Lebih lanjut, Bagir Manan menyebutkan dalam pemahaman kepustakaan Belanda, lazimnya peraturan perundang-undangan disebut dengan *wet in materiele zin*,<sup>34</sup> adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* atau *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya, yang berisi peraturan yang mengikat umum. Jadi, disebut *wet in materiele zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa yang membentuknya. Sehingga *wet materiele zin* dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan<sup>35</sup> Menurut D.W.P Ruiters, *wet in materiele zin* mengandung tiga unsur, yaitu *rechtsnorm* (norma hukum); *naar buiten werken* (berlaku keluar); dan *algemeenheid in ruime zin* (bersifat umum dalam arti luas).<sup>36</sup>

Selain *wet in materiele*, dikenal juga istilah *wet in formele zin*, yaitu setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* atau *Staten Generaal*, terlepas apakah isinya suatu penetapan (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*), jadi dalam hal ini dilihat

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit*, hlm. 10-11.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> A. Rosyidi Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, hlm. 14.

<sup>36</sup> *Ibid.*

dari pembentuknya, atau siapa yang membentuk.<sup>37</sup> Norma umum yang dibentuk melalui *wet in formele zin* merupakan satu tingkatan berada langsung dibawah konstitusi dalam tata urutan hukum.<sup>38</sup>

#### **b. Asas Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain menerapkan dasar pemikiran, pembentuk juga mesti menerapkan asas-asas hukum, baik yang bersifat umum maupun khusus. Asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis sehingga asas hukum merupakan jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.<sup>39</sup>

Para ahli juga memandang bahwa asas-asas tersebut dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formil dan asas-asas yang bersifat materil. Asas-asas formil yaitu asas yang berkenaan dengan tata cara pembentukan dan bentuknya, dan asas-asas materil yaitu asas-asas yang berkenaan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.<sup>40</sup>

Menurut pendapat A. Hamid S. Attamimi, asas-asas umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi, asas cita negara hukum Indonesia, asas negara

---

<sup>37</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 52.

<sup>38</sup> A. Rosyidi Al Atok, *Loc. Cit.*

<sup>39</sup> Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang, Yogyakarta, hlm. 126.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hlm. 127.

berdasarkan hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan pendapat para ahli. Maka berdasarkan asas-asas tersebut, beliau merumuskan asas-asas khusus yang disebut dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang meliputi:<sup>41</sup>

- a. Asas-asas formil, dengan perincian:
  - 1) Asas tujuan yang jelas;
  - 2) Asas perlunya pengaturan;
  - 3) Asas organ atau lembaga yang tepat;
  - 4) Asas materi muatan yang tepat;
  - 5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - 6) Asas dapat dikenalnya;
- b. Asas-asas materil, dengan perincian:
  - 1) Asas sesuai dengan cita negara hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
  - 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
  - 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar negara hukum; dan
  - 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menganut pembedaan demikian, yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang undangan. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

<sup>42</sup> A. Rosyidi Al Atok, *Op. cit.*, 28-29.

- 1) Asas kejelasan tujuan;
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) Asas dapat dilaksanakan;
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Asas kejelasan rumusan; dan
- 7) Asas keterbukaan.

Sedang yang berkaitan dengan asas materi muatan peraturan perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1), bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung:<sup>43</sup>

- 1) Asas pengayoman;
- 2) Asas kemanusiaan;
- 3) Asas kebangsaan;
- 4) Asas kekeluargaan;
- 5) Asas kenusantaraan;
- 6) Asas bhinneka tunggal ika;
- 7) Asas keadilan;
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum;
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan
- 10) Asas keseimbangan.

Selain asas di atas, pada Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam hukum pidana: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana dan asas praduga tak bersalah. Dan juga, misalnya dalam hukum perjanjian: asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, asas itikad baik dan asas *pacta sunt servanda*.

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, hlm. 29-30.

### **c. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 yaitu terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU P3 terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut:<sup>44</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.

---

<sup>44</sup> Dewa Ragawino, 2005, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 16-17.

e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangkan atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintah lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.



#### **d. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**

##### 1) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 10 UU P3 menyebutkan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:<sup>45</sup>

- 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- 4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
- 5) dan/atau; pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

##### 2) Peraturan Pemerintah

Pasal 12 UU P3 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>46</sup>

##### 3) Peraturan Presiden;

Pasal 13 UU P3 yang menyebutkan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau

---

<sup>45</sup> Achmad Ruslan, *Op.cit.*, hlm. 209.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 210.

materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>47</sup>

- 4) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 14 UU P3 menyebutkan 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.<sup>48</sup>

## **2. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan**

### **a. Fungsi Internal**

Fungsi internal merupakan fungsi sebagai subsistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturang perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:<sup>49</sup>

- 1) Fungsi penciptaan hukum (*rectscheping*) yang melahirkan sistem kaidah yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui keputusan hakim (*yurisprudensi*), kebiasaan yang timbul dalam praktik kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Achmad Ruslan, *Op. cit.*, hlm. 63-66.

perundang-undangan. Secara tidak langsung hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran hukum (*doctrine*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum. Di Indonesia peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum, merupakan sendi utama dalam sistem nasional.

- 2) Fungsi pembaharuan hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Fungsi pembaharuan hukum terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa hukum Belanda. Tidak kalah pentingnya juga, adalah memperbaharui peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.
- 3) Fungsi Integrasi, pluralisme hukum yang terjadi di Indonesia saat ini menuntut untuk meminimalkan potensi perbedaan dan konflik yang ada. Sehingga pembaharuan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum yang diakui.
- 4) Fungsi kepastian hukum, yaitu merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-

undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan dan hukum adat atau yurisprudensi.

b. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal sebagai ketentuan peraturan perundang-undangan-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini dapat disebut fungsi sosial hukum. Dengan demikian berlaku juga pada hukum kebiasaan, hukum adat serta yurisprudensi. Fungsi sosial ini akan lebih baik dipergunakan oleh peraturan perundang-undangan karena berbagai pertimbangan, yaitu:<sup>50</sup>

- 1) Fungsi perubahan, yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) adalah peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.
- 2) Fungsi stabilitas, yaitu peraturan perundang-undangan diciptakan untuk menciptakan stabilitas yang mencakup segala bidang dalam kehidupan masyarakat dan bernegara.
- 3) Fungsi kemudahan, yaitu peraturan perundang-undangan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan yang dapat diakses setiap orang dalam

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm. 66-67

hubungannya dengan orang lain, kelompok, institusi pemerintahan, lembaga, dan swasta.

## **C. Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana**

### **1. Pengertian Sanksi**

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Hal ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasinegara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah).<sup>51</sup> Menurut *Black's Law Dictionary*, *sanction* (sanksi) adalah “*a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*” atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi Undang-Undang.

Menurut Hans Kelsen, sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk

---

<sup>51</sup> Ivan Fauzan Raharja, “*Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*”, *Jurnal Inovatif*, Volume 8 Nomor 2, Mei 2014, hlm. 117.

menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan “legal” apabila dilekati sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.<sup>52</sup>

## 2. Sanksi Pidana

Pidana merupakan terjemahan dari perkataan *straf* dalam bahasa Belanda. Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat juga banyak menggunakan istilah hukuman sebagai terjemahan dari perkataan *straf*. Menurut Sudarto terdapat perbedaan antara istilah hukuman dan pidana. Istilah hukuman mengandung pengertian umum sebagai sanksi yang dengan sengaja ditimpakan kepada seseorang yang telah melakukan pelanggaran hukum, baik hukum pidana maupun hukum perdata, sedangkan istilah pidana merupakan suatu pengertian khusus yang berkaitan dengan hukum pidana. Artinya, dalam terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan hukum pidana. Maka kepada pelaku dikenakan sanksi berupa pidana.<sup>53</sup>

Pemidanaan atau hukuman menurut Andi Hamzah, adalah suatu pengertian umum, sebagai suatu sanksi yang menderitakan atau nestapa yang sengaja dilimpahkan kepada seseorang. Sedangkan, pidana merupakan suatu pengertian khusus yang

---

<sup>52</sup> Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manulang, 2007, *Pengantar Ke Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 84.

<sup>53</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 12.

berkaitan dengan hukum pidana.<sup>54</sup> Pengertian ini berbeda antara pembedaan dan pidana, pembedaan berbicara tentang sanksi yang menderitakan sedangkan pidana berbicara tentang hukum pidana itu sendiri. Pengertian pidana juga diberikan oleh Simon, menyatakan bahwa pidana adalah suatu penderitaan yang ditimpakan kepada seseorang. Penderitaan tersebut oleh undang-undang pidana dikaitkan dengan telah terjadinya pelanggaran terhadap suatu norma, yang dengan suatu putusan hakim telah dijatuhkan bagi seseorang yang bersalah.<sup>55</sup>

Penjelasan lain diberikan oleh Sudarta, yang menyatakan terdapat hubungan umum dan khusus antara pembedaan dan pidana. Pembedaan merupakan bagian khusus umum dari pidana, sebaliknya pidana merupakan bagian yang khusus dari pembedaan. Barda Nawawi Arief mengatakan, apabila pengertian pembedaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pembedaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substantif. Hukum

---

<sup>54</sup> Andi Hamzah, 1993, *Sistem Pidana dan Pembedaan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 1.

<sup>55</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hlm. 13.

pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai suatu kesatuan sistem pemidanaan.<sup>56</sup>

Bertolak dari pengertian di atas, apabila aturan perundang-undangan (*the statutory rules*) dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan dalam KUHP, baik berupa aturan umum maupun aturan khusus tentang perumusan tindak pidana, pada hakikatnya merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan. Keseluruhan peraturan perundang-undangan dibidang hukum pidana substantif tersebut terdiri dari aturan umum (*general rules*) dan aturan khusus (*special rules*). Aturan umum terdapat didalam Buku I KUHP, dan aturan khusus terdapat dalam KUHP Buku II dan Buku III, maupun dalam Undang-Undang Khusus diluar KUHP. Aturan khusus tersebut pada umumnya memuat perumusan tindak pidana tertentu, namun dapat pula memuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan umum.<sup>57</sup>

Dari penjelasan diatas, dapat dipahami bahwa Barda Nawawi Arief memandang dengan cara berbeda. Pemidanaan bukan hanya berbicara mengenai sanksi yang dijatuhkan tetapi juga mengenai prosedur penjatuhan sanksi beserta hukum yang mengatur baik secara materil maupun formil berkaitan dengan hal tersebut.

---

<sup>56</sup> Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 129.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 135.



Sejalan dengan itu, Sudarto mengatakan pembedaan adalah sinonim dari istilah penghukuman. Penghukuman itu berasal dari kata dasar hukum, sehingga diartikan sebagai, “menetapkan hukum” atau “memutuskan tentang hukumnya”. Dengan demikian, pembedaan dapat diartikan sebagai penjatuhan oleh hakim yang merupakan konkretisasi atau realisasi dari ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan.<sup>58</sup> Pembedaan juga diartikan sebagai akibat dari sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain atau suatu perbuatan.<sup>59</sup>

Di Indonesia, jenis-jenis sanksi pidana secara umum diatur dalam KUHP. KUHP merupakan jenis undang-undang induk yang memuat aturan umum hukum pidana, dan mengikat peraturan perundang-undangan khusus diluar KUHP. Namun, dalam hal tertentu peraturan perundang-undangan khusus tersebut dapat mengatur sendiri atau berbeda dari KUHP. Jenis sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP, yaitu:

- a. Pidana pokok
  - 1) Pidana Mati
  - 2) Pidana Penjara
  - 3) Pidana kurungan
  - 4) Pidana denda
  - 5) Pidana tutupan
- b. Pidana tambahan
  - 1) Pencabutan hak-hak tertentu
  - 2) Perampasan barang-barang tertentu
  - 3) Pengumuman putusan hakim

---

<sup>58</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>59</sup> E. Utrecht, 1966, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, hlm. 7.

### 3. Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi merupakan gagasan doktrinal dan tidak didefinisikan secara normatif di dalam undang-undang. Doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi yang berbeda istilah ini. Ciri umum yang ditekankan oleh sebagian besar penulis adalah keadaan bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal. Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum, yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum.<sup>60</sup>

Penggunaan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari kebijakan secara umum yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban, memberi kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak setiap orang dari suatu gangguan. Penegakan norma hukum administrasi merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran dengan melakukan suatu tindakan dengan cara memberikan sanksi administrasi.

Sanksi administrasi secara luas dipahami sebagai sanksi yang dijatuhkan oleh pembentuk peraturan tanpa intervensi oleh pengadilan. *Public Administration Act Europe Union* merumuskan sanksi administrasi sebagai *by administration sanction is meant a negative reaction that may be applied by an administrative agency*

---

<sup>60</sup> Sri Nur Hari Susanto, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi", *Administrasi Law And Governance Journal*, Volume 2 Issue 1, Maret 2019, hlm. 131.

*in response to an actual breach of a statute, regulation or individual decision, and which is deemed to be a criminal sanction pursuant to the European Convention on Human Rights (Sanksi administrasi berarti reaksi negatif yang dapat diterapkan oleh badan administrasi dalam menanggapi pelanggaran undang-undang, peraturan atau keputusan individual, dan yang dianggap sebagai sanksi hukuman sesuai dengan konvensi Eropa tentang hak asasi manusia).<sup>61</sup>*

Van Wijk, *et al.* menguraikan unsur-unsur sanksi administratif berikut. Pertama, sanksi administratif merupakan tindakan-tindakan yang membebani terhadap warga negara. Dalam konteks ini, van Wijk *et al* menyatakan bahwa pemberian insentif/disinsentif, perubahan standar/baku mutu, pemberian kewajiban pembukaan informasi, atau tindakan pemerintah yang sifatnya umum, tidaklah termasuk ke dalam tindakan yang membebani dalam konteks sanksi administratif. Kedua, sanksi dijatuhkan melalui sarana hukum publik. Dengan demikian, upaya hukum pemerintah melalui jalur hukum perdata, misalnya dalam rangka gugatan wanprestasi, tidak pula termasuk ke dalam konteks sanksi administratif. Ketiga, digunakan oleh pemerintah. Van Wijk, *et al.* mengartikan pemerintah di sini dalam arti luas, sehingga termasuk juga hakim dalam hal sanksi yang dijatuhkan berupa sanksi pidana) dan pejabat tata usaha negara (TUN) dalam hal sanksi yang dijatuhkan

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 132.

berupa sanksi administratif. Keempat, sebagai reaksi atas ketidaktaatan. Menurut van Wijk, *et al.* Sanksi administratif biasanya diberikan setelah adanya pelanggaran. Dengan demikian, berbagai tindakan pencegahan yang dibebankan oleh pejabat TUN biasanya tidak digolongkan ke dalam sanksi administratif. Meski demikian, para pengarang ini juga mengakui bahwa sanksi administratif berupa paksaan pemerintah atau uang paksa terkadang dapat pula diterapkan secara preventif.<sup>62</sup>

Salah satu yang membedakan sanksi administratif dengan sanksi menurut penegakan hukum perdata atau sanksi pidana adalah tidak diperlukannya kekuasaan pengadilan untuk menjatuhkan sanksi tersebut. Hal ini terlihat dari pandangan Oostenbrink, yang menyatakan bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara, yang dilaksanakan tanpa perantara kekuasaan peradilan. Hal senada juga dikemukakan oleh Atmosudirjo yang menyatakan bahwa dalam penjatuhan sanksi administratif oleh pemerintah, pejabat TUN dapat langsung menjatuhkan sanksi tanpa perlu melalui perantara hakim.<sup>63</sup>

Dalam hukum administrasi sanksi adalah “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang

---

<sup>62</sup> Andri Gunawan Wibisana, “Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Volume 6 Nomor 1, 2019, hlm. 49.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.” Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum Administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op nietnaleving*).<sup>64</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian di atas sanksi administratif merupakan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan peraturan yang bersifat administratif. Sanksi administratif dapat berupa pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Dilihat dari segi sasarannya, jenis sanksi administrasi dapat berupa:

- a. sanksi reparatoir artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*),
- b. sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif,

---

<sup>64</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 315

- c. sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

#### **D. Implikasi Hukum**

Implikasi normatif atau akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat yang dimaksud adalah akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang sesuai dengan hukum yang berlaku<sup>65</sup>.

Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh suatu peristiwa hukum, yang dapat berwujud<sup>66</sup>:

1. Lahir, berubah atau lenyapnya suatu keadaan hukum.
2. Lahir, berubah atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara dua atau lebih subjek hukum, dimana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.
3. Lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.

Dapat disimpulkan bahwa implikasi normatif atau akibat hukum merupakan suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena suatu sebab, yaitu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum, baik perbuatan yang sesuai dengan hukum, maupun perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum.

---

<sup>65</sup> R. Soeroso. 2011. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 295.

<sup>66</sup> *Ibid.*

## **E. Pengaturan Materi Sanksi Pidana Dalam Peraturan Kepala Daerah**

### **1. Jenis Sanksi Yang Diatur Peraturan Kepala Daerah**

Di masa pencegahan dan penanganan Covid-19, beragam macam kebijakan dibentuk dan diberlakukan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Mulai dari kebijakan mengenai protokol kesehatan, pembatasan sosial berskala besar (PSBB), hingga kebijakan new normal. Serangkaian kebijakan tersebut dikeluarkan dalam rangka mempercepat gerak pemerintah dan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam menanggulangi akselerasi penyebaran Covid-19.

Namun, banyak dari kebijakan tersebut tidak memperhatikan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu yang menjadi perhatian penulis adalah kebijakan-kebijakan penanganan terhadap penyebaran Covid-19 yang dituangkan melalui Peraturan Kepala Daerah (Selanjutnya disebut Perkada, yang terdiri dari peraturan gubernur, peraturan walikota dan peraturan bupati). Pembentukan berbagai perkada tersebut melanggar beberapa peraturan pokok bahkan melanggar peraturan ditingkat daerah itu sendiri, yang menyangkut pembentukan peraturan di tingkat daerah.

Pemerintah daerah, baik provinsi, kota maupun kabupaten berdalih bahwa kebijakan tersebut bagian dari pelaksanaan

otonomi daerah yang ditafsir semauanya saja. Sebagai pemerintah di daerah mereka harus mengambil langkah cepat di situasi yang genting dalam rangka melindungi masyarakat di daerah atau alasan lainnya. Akibatnya, banyak kebijakan daerah yang diterbitkan dalam rangka penanggulangan dan penanganan Covid-19 menabrak sejumlah peraturan lainnya. Pertanyaannya kemudian, seberapa mendesak dan genting situasi yang dihadapi sehingga pemerintah daerah harus menabrak sejumlah peraturan dalam pembuatan kebijakan?

Pembentuk Perkada secara subjektif telah menafsir situasi pandemi Covid-19 sebagai situasi yang luar biasa sehingga perlu dihadapi dengan cara yang tak biasa pula oleh daerah tanpa memperhatikan peran pemerintah pusat. Pemerintah daerah luput memperhatikan dan mengkaji secara mendalam mengenai boleh atau tidaknya peraturan kepala daerah memuat ketentuan sanksi baik sanksi pidana maupun sanksi administratif. Bahkan, pemerintah daerah boleh jadi belum memahami bagaimana kedudukan dan untuk tujuan serta dalam hal apa peraturan kepala daerah dibentuk.

Berikut ini, beberapa Perkada yang materinya memuat ketentuan sanksi, baik pidana maupun administratif:

- a. Peraturan Walikota Makassar Nomor 51 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Penegakan Hukum Protokol Kesehatan



Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease* (Covid-19).

Sanksi dalam Perwalkot ini diatur dalam Pasal 7, yakni berbunyi:

- 1) Pengelola dan penyelenggara acara yang tidak melaksanakan ketentuan dan protokol kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 dan Pasal 5 dikenakan sanksi administrasi berupa:
  - a) Teguran lisan dan teguran tertulis;
  - b) Pembubaran atas kegiatan yang dilaksanakan orang pribadi atau badan;
  - c) Penghentian sementara kegiatan tempat usaha milik orang pribadi atau badan;
  - d) Denda administratif paling banyak Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah); dan/atau
  - e) Pencabutan izin usaha atau pencabutana izin kegiatan orang pribadi atau badan.
- 2) Dalam hal berdasarkan Pengawasan dan/atau laporan dan pengaduan masyarakat terbukti adanya pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan walikota ini dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

b. Peraturan Wali Kota Banjarbaru Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggar Pelaksanaan Protokol Kesehatan Covid-19 dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19)

Ketentuan sanksi yang diatur dalam peraturan walikota ini yaitu:

Pasal 4

- 1) Setiap orang yang tidak melaksanakan kewajiban menggunakan masker di luar rumah pada tempat umum atau fasilitas umum dikenakan sanksi:
  - a) administratif teguran tertulis;
  - b) pembinaan fisik yang terukur;
  - c) kerja Sosial berupa membersihkan sarana fasilitas umum dengan mengenakan rompi; atau

- d) denda administratif paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu) dan paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).
- 2) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan dapat didampingi oleh Kepolisian

Pasal 5

- 1) Setiap orang yang melanggar larangan melakukan kegiatan dengan jumlah lebih dari 5 (lima) orang di tempat atau fasilitas umum dikenakan sanksi:
  - a) administratif teguran tertulis;
  - b) sosial berupa membersihkan sarana fasilitas umum dengan mengenakan rompi; atau
  - c) denda administratif paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu) dan paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).
- 2) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan dapat didampingi oleh Kepolisian.

- c. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pelaksanaan PSBB yang digantikan dengan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Corona Virus Disease 2019

Jenis sanksi yang diatur dalam Pergub ini meliputi:

Pasal 6

- 1) Setiap Orang yang tidak menggunakan Masker sesuai dengan standar kesehatan yang menutupi hidung, mulut, dan dagu, ketika berada di luar rumah, saat berkendara, tempat kerja dan/atau tempat aktivitas lainnya dikenakan sanksi berupa:
  - a) kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum; atau
  - b) denda administratif paling banyak sebesar Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

- 2) Pelaksanaan pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satpol PP dengan pendampingan oleh Perangkat Daerah terkait, dan dapat didampingi oleh unsur Kepolisian dan/atau TNI.

#### Pasal 7

- 1) Fasilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a, antara lain:
  - a) jalan;
  - b) trotoar;
  - c) saluran air;
  - d) jembatan penyeberangan orang;
  - e) taman; atau
  - f) halte bus.
- 2) Alat untuk pelaksanaan sanksi kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a terdiri atas:
  - a) rompi;
  - b) alat pembersih, antara lain sapu, lap, dan ember; dan
  - c) Masker.
- 3) Alat untuk kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disediakan oleh Satpol PP

#### d. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Pelaksanaan PSBB

Jenis sanksi yang diatur dalam Pergub ini meliputi:

#### Pasal 5

- 1) Setiap penanggung jawab sekolah dan/atau institusi pendidikan yang melanggar penghentian sementara kegiatan di sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya selama pemberlakuan pelaksanaan PSBB dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan atau teguran tertulis.
- 2) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan dapat didampingi oleh Kepolisian.

#### Pasal 6

- 1) Setiap pimpinan tempat kerja pada tempat kerja/kantor yang tidak dikecualikan dan melanggar penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja selama

pemberlakuan pelaksanaan PSBB dikenakan sanksi administratif berupa:

- a) penghentian sementara kegiatan berupa penyegelan kantor/tempat kerja; dan
  - b) denda administratif paling sedikit Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- 2) Dalam hal tempat kerja/kantor yang dikecualikan dari penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja selama pemberlakuan pelaksanaan PSBB tidak melaksanakan kewajiban penerapan Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19, pimpinan tempat kerja dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis dan denda administratif paling sedikit Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
  - 3) Pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Tenaga Kerja di Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan pendampingan dari Perangkat Daerah terkait.
  - 4) Penyegelan kantor/tempat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sampai dengan berakhirnya pemberlakuan PSBB di Wilayah Bodebek.

#### Pasal 7

- 1) Setiap penanggung jawab restoran/rumah makan/usaha sejenis yang selama pemberlakuan pelaksanaan PSBB tidak melaksanakan kewajiban:
  - a) membatasi layanan hanya untuk dibawa pulang secara langsung (take away), melalui pemesanan secara daring dan/atau dengan fasilitas telepon/layanan antar; dan
  - b) penerapan Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19, dikenakan sanksi administratif penghentian sementara kegiatan berupa penyegelan restoran/rumah makan/usaha sejenis dan denda administratif paling sedikit Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- 2) Pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan pendampingan dari Perangkat Daerah yang menangani Bidang Kepariwisata di Daerah Provinsi atau Daerah Kabupaten/Kota.

#### Pasal 8

- 1) Setiap penanggung jawab hotel yang selama pemberlakuan pelaksanaan PSBB tidak melaksanakan kewajiban:
  - a) meniadakan aktivitas dan/atau menutup fasilitas layanan hotel yang dapat menciptakan kerumunan dalam area hotel; dan
  - b) penerapan Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19, dikenakan sanksi administratif penghentian sementara kegiatan berupa penyegelan fasilitas layanan hotel dan denda paling sedikit Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- 2) Pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan pendampingan dari Perangkat Daerah yang menangani Bidang Kepariwisata di Daerah Provinsi atau Daerah Kabupaten/Kota.
- 3) Penyegelan fasilitas layanan hotel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sampai dengan berakhirnya pemberlakuan PSBB.

#### Pasal 9

- 1) Setiap pimpinan tempat kerja pada kegiatan konstruksi yang selama pemberlakuan pelaksanaan PSBB tidak melaksanakan kewajiban membatasi aktivitas pekerja hanya berada di kawasan proyek dan penerapan Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19, dikenakan sanksi administratif berupa:
  - a. teguran tertulis dan denda administratif paling sedikit Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan
  - b. jika masih melakukan pelanggaran dikenakan Tindakan penghentian sementara kegiatan konstruksi, berupa penyegelan di kawasan proyek
- 2) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Perangkat Daerah yang menangani Bidang Tenaga Kerja dengan pendampingan dari Perangkat Daerah terkait di Daerah Provinsi atau Daerah Kabupaten/Kota.
- 3) Penyegelan kawasan proyek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berlaku sampai dengan berakhirnya pemberlakuan PSBB di Wilayah Bodebek.

## **2. Analisis Ketentuan Sanksi Dalam Peraturan Kepala Daerah**

Untuk memastikan kekeliruan dan kesalahan peraturan kepala daerah di atas, dalam pengujian ini, setidaknya penulis akan berpedoman dengan peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Sebelum itu, terlebih dahulu kita kembali memperjelas kedudukan Perkada di antara jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menerangkan:

- 1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud ayat (1)

Jenis Peraturan kepala daerah tidak berada diantara peraturan yang disebutkan di atas, melainkan ditemukan bila mengamati Pasal 8, yang menyatakan:

- 1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Aturan lebih lanjut mengenai Perkada ditemukan dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang membatasi tujuan dan peruntukan pembentukan perkada, yaitu sebagai berikut:

- 1) Untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan perkada;
- 2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan serta pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan serta pembentukan Perkada

Dengan demikian, Perkada merupakan jenis peraturan yang kedudukan dan kekuatannya berada di bawah dan seringkali bergantung pada peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 dan beberapa peraturan

perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 8 serta Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang materi muatan yang diperbolehkan dalam Perkada. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur tentang perencanaan, penyusunan, dan penetapan Perkada, Pengundangan Perkada, Pembatalan Perkada dan Penegakan Perkada.

Berkenaan dengan masalah pokok yakni dimuatnya materi sanksi dalam Perkada, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, pada dasarnya tidak menyebutkan secara langsung Perkada tidak boleh memuat ketentuan sanksi, melainkan menyebutkan jenis peraturan yang boleh memuat ketentuan sanksi

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan:

- 1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:



- a. Undang-Undang;
  - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
  - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
  - 3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Pasal 15 di atas disusun secara eliminatif, bahwa selain dari Undang-Undang, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, tidak boleh memuat sanksi pidana. Hal ini dapat dipahami, sebab secara prinsipil perumusan sanksi pidana itu harus mendapat persetujuan rakyat melalui perwakilannya di Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan asas *no punisht without representative*. Itupun, jenis sanksi pidana yang boleh dimuat atau disumuskan dalam sebuah perda hanyalah jenis pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Jenis sanksi seperti sanksi administratif atau sanksi keperdataan, tidak disebutkan dalam undang-undang ini.

Demikian halnya dengan Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Keduanya tidak menyebutkan secara langsung Perkada tidak boleh memuat ketentuan sanksi, melainkan menyebutkan jenis peraturan di tingkatan daerah yang boleh memuat ketentuan pidana. Kedua pasal tersebut memuat isi yang identik yakni:

- 1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- 3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- 5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. penghentian sementara kegiatan; d. penghentian tetap kegiatan; e. pencabutan sementara izin; f. pencabutan tetap izin; g. denda administratif; dan/atau h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Singkatnya, Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, hanya menyebutkan bahwa baik sanksi pidana dan sanksi administratif hanya boleh dimuat dalam sebuah Perda. Atau dengan kata lain penulis pertegas, bahwa Perkada bukanlah jenis peraturan yang boleh memuat ketentuan sanksi.

Uraian dan paparan beberapan ketentuan di atas telah menggambarkan sangat tegas, bahwa ketentuan mengenai sanksi hanya boleh dirumuskan, dimuat dan diatur dalam beberapa jenis peraturan perundang-undangan, dan Perkada tidak termasuk salah satu diantaranya. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam hal ini telah melakukan ketidakpatuhan dengan menabrak beberapa peraturan perundang-undangan. Menjadi layak apabila penulis mengatakan bahwa semua Perkada yang memuat ketentuan sanksi dalam rangka mendukung upaya penanggulangan dan penanganan Covid-19 cacat hukum, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan daya paksa bagi masyarakat.

Padahal pemerintah daerah, pada dasarnya telah diperintahkan agar pembentukan perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan kontrol atas pembentukan produk hukum di tingkatan daerah telah di atur sedemikian rupa agar menghindari produk hukum yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan dapat merugikan masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 249 dan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, isinya sebagai berikut:

Pasal 249

- 1) Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.

- 2) Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri.
- 3) Bupati/wali kota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- 4) Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat

#### Pasal 250

- 1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- 2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Dengan alasan tersebut, semua Perkada yang dibentuk oleh pemerintah daerah harus memiliki kesesuaian dengan peraturan di atasnya, dan untuk memastikan itu pemerintah daerah wajib menyampaikannya kepada pejabat yang berwenang. Dan apabila ditemukan permasalahan dalam Perkada yang dihasilkan, maka Perkada tersebut dapat dibatalkan oleh pejabat yang berwenang dan pejabat yang berwenang wajib membatalkan semua perda yang tidak memiliki kesesuaian dengan peraturan di atasnya. Pembatalan atas Perkada yang bermasalah harus

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

- 1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- 2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

Dapat disimpulkan bahwa sebagai salah satu produk hukum di tingkat daerah, Perkada yang ditetapkan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) wajib menyampaikannya kepada Menteri apabila jenisnya Peraturan Gubernur, dan kepada Gubernur apabila jenisnya Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota. Penyampaian itu harus dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan. Setelah disampaikan, selanjutnya dilakukan evaluasi oleh Menteri apabila jenisnya Peraturan Gubernur, dan oleh Gubernur apabila jenisnya Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota. Menteri dapat langsung membatalkan Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota, dalam hal perkara tersebut bermasalah dan Gubernur tidak membatalkannya.

Evaluasi yang dilakukan menyangkut kepatuhan dan kesesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berarti tidak sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Bertentangan dengan kepentingan umum berarti tidak sesuai beberapa hal meliputi: 1) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; 2) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; 3) terganggunya ketentraman dan ketertiban umum; 4) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.