

ANALISIS KUALITAS TEKNIK PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENGATURAN SANKSI ADMINISTRATIF: STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DAN PERATURAN TURUNANNYA

Aristya Nadya Azhari, Kuswan Hadji

Universitas Tidar, Magelang

Jl. Kapten Suparman No. 39, Potrobangsari, Kota Magelang, Jawa Tengah

nadyazhh16@gmail.com

Abstract

This research aims to analyze the quality of legislative drafting techniques in regulating administrative sanctions within the Job Creation Law (Undang-Undang Cipta Kerja) and its derivative regulations. The focus is on three core issues: the consistency in the formulation of sanctions (type, magnitude, and procedure), technical drafting weaknesses viewed from legal certainty principles, and their potential to create legal uncertainty and abuse of power. This normative legal research employs statute and conceptual approaches. Findings reveal a low level of consistency between the law and its implementing regulations, leading to sectoral fragmentation. Key technical weaknesses include the use of overly broad and undefined terms, non-standardized penalty calculations, and incomplete procedural guarantees. These deficiencies significantly undermine legal certainty. Consequently, they create high legal risks for businesses due to unpredictable enforcement and open wide discretionary space for officials, which is highly susceptible to corrupt practices and selective enforcement. The study concludes that poor legislative drafting techniques in this crucial aspect threaten the rule of law and the substantive goals of the regulatory reform itself. The research suggests the necessity for a national framework to harmonize administrative sanction regulations.

Keywords: legislative drafting technique, administrative sanction, legal certainty

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas teknik perundang-undangan dalam pengaturan sanksi administratif pada Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan turunannya. Fokus penelitian meliputi tiga masalah inti: konsistensi penggunaan rumusan sanksi (jenis, besaran, dan prosedur), kelemahan teknis perumusan ditinjau dari asas kepastian hukum, serta potensinya menimbulkan ketidakpastian hukum dan penyalahgunaan wewenang. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Temuan menunjukkan tingkat konsistensi yang rendah antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya, sehingga menciptakan fragmentasi sektoral. Kelemahan teknis utama meliputi penggunaan istilah yang terlalu luas dan tidak terdefinisi, perhitungan sanksi yang tidak terstandarisasi, serta jaminan prosedur yang tidak komprehensif. Kelemahan ini secara signifikan melemahkan kepastian hukum. Akibatnya, muncul risiko hukum yang tinggi bagi pelaku usaha akibat penegakan yang tidak dapat diprediksi serta ruang diskresi yang sangat luas bagi pejabat yang rentan terhadap praktik korupsi dan penegakan selektif. Kajian menyimpulkan bahwa buruknya teknik perumusan dalam aspek krusial ini mengancam negara hukum dan tujuan substantif reformasi regulasi itu sendiri. Penelitian merekomendasikan perlunya kerangka nasional untuk mengharmoniskan pengaturan sanksi administratif.

Kata kunci : Teknik Perundang-undangan, Sanksi administratif, kepastian hukum

Pendahuluan

Perkembangan hukum di Indonesia dalam dua dekade terakhir diwarnai oleh upaya sistematis untuk melakukan reformasi

regulasi guna menciptakan iklim investasi yang kondusif dan meningkatkan daya saing ekonomi. Paradigma *regulatory state* yang menekankan pada peran negara sebagai

regulator melalui instrumen hukum telah mendorong proliferasi peraturan perundang-undangan di berbagai sektor. Data dari Kementerian Hukum dan HAM menunjukkan bahwa hingga tahun 2019, terdapat lebih dari 80.000 peraturan yang terdiri dari UU, PP, Perpres, hingga Perda (Safri, 2020). Namun, kuantitas ini tidak serta-merta diikuti dengan kualitas yang memadai. Banyak peraturan yang tumpang tindih (*overlapping*), kontradiktif, dan tidak konsisten, menciptakan *regulatory burden* yang justru menghambat investasi dan kegiatan usaha.

Dalam konteks inilah, pemerintah mengusulkan konsep *omnibus law* sebagai solusi struktural. *Omnibus law*, yang secara harfiah berarti "undang-undang untuk semuanya", adalah suatu metode legislasi yang menggabungkan, mengamandemen, atau mencabut beberapa undang-undang sekaligus dalam satu paket undang-undang baru (Mahfud MD, 2020). Metode ini dianggap dapat mengatasi masalah fragmentasi hukum dengan menciptakan koherensi dan harmonisasi dalam satu kerangka hukum yang terpadu. Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) menjadi produk pertama yang menggunakan metode ini di Indonesia, dengan tujuan utama menyederhanakan, mensinkronkan, dan memangkas regulasi yang dianggap menghambat penciptaan lapangan kerja dan peningkatan investasi.

UU Cipta Kerja mengubah, mencabut, atau memayungi setidaknya 79 Undang-Undang terdahulu dalam 11 kluster strategis, mulai dari penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, hingga pengadaan lahan dan pengenaan sanksi (Susanti, 2021). Pendekatan *omnibus* ini pada dasarnya merupakan respons terhadap kritik *doing business* World Bank yang secara konsisten menempatkan Indonesia pada peringkat yang relatif rendah dalam hal kemudahan berusaha, terutama terkait dengan kerumitan regulasi dan penegakan kontrak (World Bank, 2020).

Salah satu ciri khas reformasi regulasi melalui UU Cipta Kerja adalah pergeseran signifikan dalam filosofi penegakan hukum dari model yang berorientasi pada sanksi pidana (*criminal sanction-oriented*) menuju

model yang lebih mengedepankan sanksi administratif (*administrative sanction-oriented*). Pergeseran ini selaras dengan perkembangan teori hukum administrasi modern yang melihat sanksi administratif sebagai instrumen yang lebih lincah (*flexible*), cepat (*expedient*), dan proporsional dibandingkan sanksi pidana (Faizal, 2021).

Dalam banyak undang-undang sektoral yang diamandemen melalui UU Cipta Kerja, ketentuan-ketentuan pidana yang sebelumnya diatur secara rinci dan seringkali bersifat *ultimum remedium* (obat terakhir) direformulasi atau digantikan dengan sanksi administratif. Misalnya, dalam kluster lingkungan hidup dan kehutanan, berbagai pelanggaran yang sebelumnya dikenai sanksi pidana penjara, kini diatur kembali dengan sanksi administratif yang bertingkat, seperti denda administratif yang besar, paksaan pemerintah (*dwangsom*), atau pencabutan izin.

Pergeseran paradigma ini memiliki landasan teoretis yang kuat. Sanksi administratif dianggap memiliki beberapa keunggulan, diantaranya yaitu:

- (1) proses penjatuhannya relatif lebih cepat karena tidak melalui proses peradilan pidana yang berbelit;
- (2) lebih terfokus pada pemulihan keadaan (*restitutif*) dan kepatuhan (*compliance*) daripada pembalasan (*retributif*); dan
- (3) dapat disesuaikan secara lebih proporsional dengan tingkat pelanggaran dan kapasitas pelaku usaha (Asshiddiqie, 2019).

Dengan demikian, sanksi administratif diharapkan dapat menjadi instrumen *compliance tool* yang efektif, sekaligus mengurangi beban sistem peradilan pidana.

Namun, pergeseran menuju sanksi administratif ini bukannya tanpa risiko. Kualitas dan keberhasilan penerapan sanksi administratif sangat bergantung pada bagaimana ketentuan tersebut dirumuskan secara teknis dalam peraturan perundang-undangan (Manan, 2022). Perumusan yang tidak cermat justru dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang baru, ruang bagi kesewenang-wenangan administrasi (*arbitrariness*), dan pada akhirnya menggerogoti tujuan awal dari reformasi itu sendiri.

Teknik perundang-undangan bukan sekadar persoalan bentuk dan bahasa, melainkan merupakan ilmu dan seni merumuskan norma hukum tertulis agar dapat berlaku efektif, adil, dan dapat dipahami (Rasyid, 2022). Dalam konteks Indonesia, pedoman teknik perundang-undangan diatur dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pedoman ini menekankan pentingnya kejelasan rumusan (*clear wording*), konsistensi (*consistency*), dan kepastian hukum (*legal certainty*) dalam setiap produk hukum.

Asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang merupakan salah satu pilar negara hukum (*rechtsstaat*) menurut Friedrich Julius Stahl, menuntut bahwa hukum harus dapat diketahui (*knowable*), diprediksi (*predictable*), dan diterapkan secara konsisten (Ridwan, 2021). Dalam konteks sanksi administratif, asas ini menghendaki agar jenis, besaran, tatacara penjatuhan, dan lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi dirumuskan secara jelas dan tidak multi-tafsir. Ketidakjelasan dalam rumusan sanksi dapat menyebabkan dua akibat buruk sekaligus: di satu sisi, warga negara (dalam hal ini pelaku usaha) tidak dapat mengatur perilakunya (*conduct regulation*) karena tidak tahu pasti konsekuensi hukum dari tindakannya; di sisi lain, pejabat administrasi diberikan ruang diskresi yang terlalu luas (*wide discretion*) yang berpotensi disalahgunakan (Lubis, 2019).

Problematisasi menjadi lebih kompleks dalam struktur *omnibus law* seperti UU Cipta Kerja. Karena sifatnya yang menyentuh banyak sektor sekaligus, UU ini banyak menggunakan norma delegasi (*delegated norm*)—yaitu norma yang isinya baru akan lengkap setelah diatur lebih lanjut dalam peraturan turunan (PP, Perpres, atau Permen) (Harjono, 2020). Pendekatan ini memang memungkinkan fleksibilitas dan percepatan, tetapi juga menciptakan risiko fragmentasi dan inkonsistensi. Kekosongan norma (*vacuum norm*) pada tingkat UU baru akan terisi oleh berbagai peraturan turunan yang dibuat oleh kementerian/lembaga berbeda, dengan

perspektif dan kepentingan teknis yang berbeda pula.

Sanksi administratif menjadi titik kritis (*critical point*) dalam implementasi UU Cipta Kerja karena beberapa alasan.

1. Sanksi administratif adalah ujung tombak penegakan hukum dalam paradigma baru yang dianut UU ini. Keberhasilan atau kegagalan UU Cipta Kerja dalam menciptakan kepatuhan akan sangat ditentukan oleh efektivitas sanksi administratifnya.
2. Sanksi administratif memiliki dampak ekonomi langsung yang sangat besar bagi pelaku usaha. Denda administratif yang tidak proporsional atau pencabutan izin yang sepihak dapat mengancam kelangsungan usaha.
3. Mekanisme sanksi administratif melibatkan hubungan kekuasaan yang timpang antara negara (dalam hal ini pejabat administrasi) dengan warga negara/pelaku usaha. Tanpa rambu-rambu hukum yang jelas, hubungan ini rentan terhadap penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) (Huda, 2021).

Studi awal terhadap beberapa peraturan turunan UU Cipta Kerja menunjukkan adanya variasi dan potensi inkonsistensi yang mengkhawatirkan. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah (PP) turunan di bidang lingkungan hidup mengatur sanksi administratif dengan satu pola, sementara PP di bidang pertanahan menggunakan pola yang berbeda. Bahkan dalam satu klaster yang sama, seperti kemudahan berusaha, bisa terdapat beberapa Peraturan Menteri yang mengatur sanksi dengan rumusan dan besaran yang tidak seragam (PSHK, 2021). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai bagaimana konsistensi penggunaan rumusan sanksi administratif antara UU induk (Cipta Kerja) dengan peraturan turunannya? Apakah perbedaan-perbedaan yang ada masih dalam batas wajar yang dibenarkan oleh karakteristik sektoral, atau telah melampaui batas sehingga menciptakan ketidakpastian sistemik?

Kelemahan teknis perumusan sanksi administratif dapat muncul dalam berbagai bentuk. Beberapa yang paling umum diidentifikasi dalam literatur adalah:

a) **Rumusan yang terlalu luas dan tidak terukur (*broad and unmeasurable wording*)**

Penggunaan frasa seperti "pelanggaran berat", "denda yang wajar", atau "sanksi administratif lainnya" tanpa definisi operasional yang jelas membuat norma tersebut tidak dapat diterapkan secara objektif (Sutedi, 2021). Pejabat diberikan kewenangan untuk menafsirkan yang pada praktiknya dapat berbeda-beda antar daerah atau antar sektor.

b) **Inkonsistensi dalam jenis dan gradasi sanksi**

Tidak adanya kerangka acuan nasional untuk jenis dan gradasi sanksi administratif mengakibatkan setiap kementerian membuat "standarnya" sendiri (Halim, 2022). Misalnya, untuk pelanggaran prosedural ringan, satu kementerian mungkin hanya mengenakan teguran tertulis, sementara kementerian lain langsung mengenakan denda dalam jumlah besar. Inkonsistensi ini melanggar asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

c) **Prosedur penjatuhan yang tidak baku dan tidak melindungi hak terdakwa**
Asas audi et alteram partem (dengar kedua belah pihak) yang merupakan hak konstitusional setiap warga negara seringkali diabaikan dalam perumusan prosedur sanksi administrative (Bachtiar, 2019). Banyak peraturan turunan yang tidak mengatur secara eksplisit tentang hak untuk didengar, hak membela diri, hak mengajukan keberatan, dan mekanisme banding administratif. Prosedur yang tertutup dan sepihak ini rentan terhadap keputusan yang tidak adil.

d) **Besaran Sanksi yang Tidak Proporsional**

Terdapat kecenderungan dalam beberapa rancangan peraturan turunan untuk menetapkan besaran denda administratif yang sangat tinggi, kadang melebihi sanksi pidana denda untuk tindak pidana sejenis (Iswara & Pramudya, 2021). Hal ini bertentangan dengan prinsip proporsionalitas yang

menjadi dasar filosofi peralihan dari sanksi pidana ke sanksi administratif. Denda yang terlalu besar justru dapat bersifat melumpuhkan (*crippling*) dan kontra-produktif bagi iklim usaha.

Kelemahan-kelemahan teknis ini bukanlah persoalan kecil. Jika dibiarkan, mereka berpotensi menimbulkan dampak sistemik yang serius. Diantaranya dapat menimbulkan keatidakpastian hukum di mana pelaku usaha tidak dapat merencanakan kegiatan usahanya dengan baik karena tidak dapat memprediksi konsekuensi hukum dari suatu pelanggaran, kelemahan teknis ini juga dapat menimbulkan adanya penyalahgunaan wewenang (*Abuse of Power*) di mana ruang diskresi yang terlalu luas tanpa pengawasan yang memadai dapat menjadi lahan subur bagi praktik pemerasan (*extortion*), korupsi, dan pembalasan dendam politik, selain itu juga menjadi beban regulasi baru karena alih-alih menyederhanakan, ketidakjelasan justru menciptakan *compliance cost* baru karena pelaku usaha harus berkonsultasi dengan ahli hukum untuk memahami risiko yang samar-samar (Santoso, 2022).

Mengingat UU Cipta Kerja telah berlaku dan puluhan peraturan turunannya telah dan sedang diterbitkan, penelitian untuk mengevaluasi kualitas teknik perundang-undangan, khususnya dalam pengaturan sanksi administratif, menjadi sangat mendesak. Evaluasi ini penting tidak hanya dari perspektif akademis, tetapi juga dari perspektif kebijakan. Hasil penelitian dapat menjadi masukan berharga bagi pemerintah dalam menyusun peraturan turunan berikutnya, bagi legislatif dalam melakukan pengawasan (*legislative review*), dan bagi Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi uji materiil.

Studi ini memosisikan diri sebagai penelitian hukum normatif-doktrinal yang berfokus pada aspek teknik perundang-undangan. Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menilai substansi kebijakan dari UU Cipta Kerja secara keseluruhan, melainkan secara spesifik menganalisis kualitas perumusan norma sanksi administratif. Fokus pada aspek teknis ini justru sangat strategis karena menentukan sejauh mana substansi

kebijakan yang baik dapat dioperasionalkan secara adil dan efektif.

Dengan menganalisis konsistensi rumusan antara UU Cipta Kerja dengan beberapa peraturan turunan pilihannya, mengidentifikasi kelemahan teknis ditinjau dari asas kepastian hukum, dan memetakan potensi dampaknya terhadap ketidakpastian hukum dan penyalahgunaan wewenang, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada peningkatan kualitas legislasi di Indonesia pada umumnya, dan efektivitas penegakan hukum administratif pada khususnya. Pada akhirnya, hukum yang dirumuskan dengan baik (*well-drafted law*) adalah prasyarat bagi terwujudnya kepastian hukum, keadilan, dan kesejahteraan yang menjadi cita-cita konstitusi.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsistensi penggunaan rumusan sanksi administratif (jenis, besaran, dan prosedur penjatuhan) antara Undang-Undang Cipta Kerja dengan beberapa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri sebagai turunannya?
2. Kelemahan teknis perumusan apa saja yang ditemukan dalam pasal-pasal sanksi administratif tersebut ditinjau dari asas kepastian hukum dan legal certainty?
3. Bagaimana kelemahan teknis tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penegakannya?

Hasil dan Pembahasan

Analisis Konsistensi Penggunaan Rumusan Sanksi Administratif

Analisis terhadap konsistensi rumusan sanksi administratif antara Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) dengan peraturan turunannya menunjukkan pola yang tidak seragam, dengan tingkat inkonsistensi yang bervariasi antar klaster atau antar bidang regulasi. Banyak perbedaan yang tampaknya lebih disebabkan oleh kurangnya koordinasi antar kementerian dalam penyusunan peraturan turunan.

Undang-Undang Cipta Kerja, sebagai *omnibus law*, umumnya menggunakan pendekatan terbuka (*open-ended approach*)

dalam menentukan jenis sanksi administratif. Contohnya, Pasal 65 UUCK tentang klaster Ketenagakerjaan hanya menyebutkan bahwa "pelanggaran terhadap ketentuan... dikenai sanksi administratif" tanpa merinci jenisnya. Pendekatan serupa ditemukan dalam Pasal 77 mengenai Perizinan Berusaha yang menyatakan "sanksi administratif berupa..." tetapi tetap mendelegasikan rinciannya.

Peraturan turunan menunjukkan variasi yang signifikan. Dalam klaster Ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing memberikan rincian sanksi yang relatif terstruktur berupa teguran tertulis, pembatasan kegiatan usaha, penghentian sementara kegiatan, hingga pembekuan atau pencabutan izin. Namun, PP No. 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan Waktu Tidak Tertentu hanya mengatur sanksi denda administratif dengan besaran tertentu.

Dalam klaster Lingkungan Hidup, PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan jenis sanksi yang lebih kompleks: paksaan pemerintah (*dwangsom*), denda administratif, penangguhan sementara kegiatan, hingga pencabutan izin. Pola ini konsisten dengan karakteristik sektor lingkungan yang memerlukan instrumen yang berlapis.

Sedangkan di dalam klaster Perizinan Berusaha, Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha menunjukkan variasi internal: untuk pelanggaran administratif, sanksi berupa peringatan tertulis dan denda; untuk pelanggaran substantif, sanksi berupa penghentian sementara atau pencabutan izin. Namun, konsistensi ini tidak terlihat pada level peraturan menteri. Peraturan Menteri Investasi No. 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Rangka Perizinan Berusaha menambah jenis sanksi "pemblokiran akses" untuk pelanggaran di sektor digital.

Besaran sanksi, khususnya denda administratif, menunjukkan tingkat inkonsistensi yang paling tinggi. Berikut merupakan model penetapan besaran.

1. Model nominal tetap
Beberapa peraturan menggunakan angka pasti. Contoh: PP No. 35 Tahun 2021 menetapkan denda Rp50.000.000 bagi perusahaan yang melanggar ketentuan PKWT.
2. Model persentase
PP No. 22 Tahun 2021 menggunakan persentase dari nilai proyek atau kerugian lingkungan.
3. Model kelipatan
Peraturan Menteri ESDM No. 15 Tahun 2021 menetapkan denda sebagai kelipatan dari tarif penerimaan negara.
4. Model Kombinasi
Beberapa peraturan menggunakan kombinasi, seperti denda minimal Rp100.000.000 atau 1% dari omset, mana yang lebih tinggi.

Analisis komparatif menunjukkan ketidakproporsionalan yang mengkhawatirkan. Untuk pelanggaran prosedural sederhana (seperti keterlambatan pelaporan), besaran denda di sektor pertambangan bisa mencapai miliaran rupiah, sementara di sektor ketenagakerjaan hanya puluhan juta. Perbedaan ini tidak selalu mencerminkan perbedaan dampak sosial-ekonomi pelanggaran, melainkan lebih mencerminkan "budaya sektoral" dalam penegakan hukum.

Masalah diperparah dengan praktik delegasi berantai. UUCK mendelegasikan ke PP, kemudian PP mendelegasikan ke Peraturan Menteri, dan terkadang Peraturan Menteri mendelegasikan lagi ke pedoman teknis. Setiap tingkat delegasi berpotensi menambah variasi dan ketidakpastian (Susanti, 2021).

Prosedur penjatuhan sanksi menunjukkan pola yang paling tidak konsisten, dengan implikasi serius terhadap perlindungan hak-hak procedural. Berikut adalah daftar lembaga pemberi sanksi dari berbagai sektor, diantaranya:

1. Di sektor lingkungan: Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai kewenangan
2. Di sektor ketenagakerjaan: Menteri Ketenagakerjaan atau pejabat yang ditunjuk
3. Di sektor perizinan berusaha: Pejabat yang menerbitkan izin (bervariasi antar sektor)

Variasi ini menciptakan masalah *forum shopping* terbalik, di mana pelaku usaha menghadapi

kerumitan untuk mengetahui secara pasti otoritas mana yang berwenang menjatuhkan sanksi (Harjono, 2020). Selain itu terdapat perbedaan mendasar dalam tahapan prosedural:

1. Model Lengkap

PP No. 22 Tahun 2021 mengatur tahapan lengkap seperti pemeriksaan, surat peringatan, kesempatan pembelaan, keputusan sanksi, dan upaya keberatan.

2. Model Sederhana

Beberapa peraturan menteri hanya mengatur sebuah alur atau prosedur yang sangat sederhana, yakni ada temuan pelanggaran langsung diikuti dengan keputusan menjatuhkan sanksi. Model ini dikatakan bermasalah karena tahap "hak untuk didengar" dihilangkan dari alur prosesnya.

3. Model Tidak Jelas

Banyak peraturan yang sama sekali tidak mengatur prosedur, hanya menyebut "dikenai sanksi administratif".

Prinsip fundamental hak untuk didengar (*audi alteram partem*) diterapkan secara tidak konsisten. Hanya 40% dari peraturan turunan yang dianalisis secara eksplisit mengatur hak untuk didengar sebelum penjatuhan sanksi. Padahal, hak ini merupakan bagian dari due process of law yang dijamin konstitusi. Sehingga dapat disimpulkan tingkat konsistensi antara UUCK dan peraturan turunannya berada pada level rendah hingga sedang. Terdapat fragmentasi sistemik yang mengindikasikan kurangnya grand design atau blue print dalam pengaturan sanksi administratif secara nasional. Koordinasi antar kementerian dalam penyusunan peraturan turunan tampaknya belum optimal.

Identifikasi Kelemahan Teknis Perumusan Ditinjau Dari Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum (*legal certainty*) mensyaratkan bahwa hukum harus dapat diketahui, diprediksi, dan diterapkan secara konsisten. Analisis terhadap perumusan sanksi administratif dalam UUCK dan turunannya mengungkap beberapa kelemahan teknis yang serius. Banyak peraturan menggunakan istilah-istilah normatif tanpa definisi operasional. Contoh: "sanksi administratif sesuai dengan

tingkat kesalahan" (Pasal 65 UUCK), "pelanggaran yang bersifat berat" (PP No. 22/2021), atau "kepentingan umum yang mendesak" sebagai alasan pencabutan izin. Kelemahan ini melanggar prinsip *lex certa* dalam hukum pidana administratif (*administrative penal law*), yang mensyaratkan kejelasan unsur-unsur pelanggaran dan konsekuensinya (Asshiddiqie, 2019). Ketidakjelasan definisi memberikan ruang diskresi yang terlalu luas kepada aparat, sekaligus membuat masyarakat tidak dapat memprediksi konsekuensi hukum dari tindakannya.

Hampir tidak ditemukan parameter objektif untuk menentukan gradasi sanksi. Kapan suatu pelanggaran dikategorikan "ringan" sehingga cukup diberi peringatan, atau "berat" sehingga harus dicabut izinnya, tidak diatur dengan kriteria yang terukur (Iswara & Pramudya, 2021). Padahal, asas proporsionalitas dalam hukum administrasi mensyaratkan hubungan yang rasional antara tingkat kesalahan, dampak pelanggaran, dan berat-ringannya sanksi (Bachtiar, 2019). Tanpa parameter yang jelas, penjatuhan sanksi berisiko menjadi subjektif dan diskriminatif.

Selain itu beberapa peraturan menggunakan rumusan seperti "denda paling banyak 1% dari nilai investasi" (PP No. 5/2021) atau "denda setinggi-tingginya 10 miliar rupiah" (PP No. 22/2021).¹⁶ Rumusan "paling banyak" atau "setinggi-tingginya" memberikan rentang yang terlalu lebar. Dalam praktik, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian, apakah untuk pelanggaran yang sama, satu perusahaan didenda 0,1% sementara perusahaan lain didenda 1%?

Terdapat ambiguitas dalam menentukan dasar penghitungan denda. Contohnya untuk denda berbasis persentase omset, tidak jelas apakah yang dimaksud omset tahunan, omset proyek, atau omset selama periode pelanggaran.¹⁷ Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan sengketa penghitungan yang memperpanjang proses penegakan hukum. Tidak satupun peraturan yang dianalisis memiliki mekanisme penyesuaian (*indexation mechanism*) untuk denda nominal tetap. Dalam kondisi inflasi, denda Rp50 juta yang ditetapkan hari ini akan memiliki nilai riil yang

jauh berkurang dalam 5 tahun mendatang. Ini menunjukkan kurangnya foresight dalam perancangan peraturan (Santoso, 2022).

Mayoritas peraturan menggunakan frasa "pejabat berwenang dapat menjatuhkan sanksi administratif". Dari perspektif teknik perundang-undangan, kata "dapat" memberikan diskresi. Namun, tanpa pedoman pelaksanaan (*guidelines*) yang jelas, diskresi ini dapat berubah menjadi kewenangan mutlak (*absolute discretion*). Dalam teori hukum administrasi, diskresi harus diiringi dengan rambu-rambu (*parameters*) untuk mencegah kesewenang-wenangan (Ridwan, 2021). Sayangnya, peraturan turunan UUCK umumnya tidak menyertakan pedoman penggunaan diskresi tersebut.

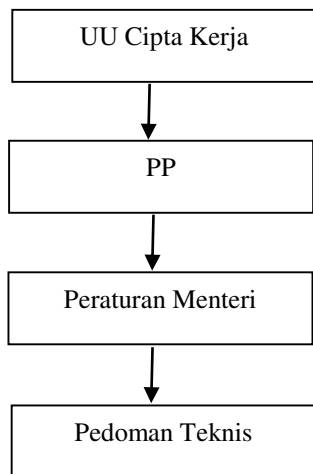
Banyak peraturan yang mengatur "apa" sanksinya tetapi mengabaikan "bagaimana" proses penjatuhannya. Contoh penting adalah ketiadaan pengaturan tentang:

1. Tenggat waktu pemeriksaan
2. Standar bukti (*standard of proof*) dalam proses administratif
3. Mekanisme keberatan administratif (*administrative appeal*)
4. Sanksi terhadap pejabat yang lalai menjalankan prosedur (Huda, 2021).

Ketidakhadiran pengaturan prosedural ini menciptakan *procedural vacuum* yang dapat dieksploitasi oleh kedua belah pihak di mana pejabat dapat memperlambat proses secara sepihak, sementara pelaku usaha dapat menggunakan celah prosedural untuk menghindari dari sanksi. Di sisi lain, terdapat variasi ekstrem dalam pengaturan jangka waktu. Untuk jenis sanksi yang sama (pencabutan izin), satu peraturan memberi tenggat 30 hari bagi perusahaan untuk mengajukan keberatan, sementara peraturan lain hanya memberi 14 hari. Perbedaan ini tidak memiliki dasar rasional yang jelas dan berpotensi melanggar prinsip *equality before the law*.

UUCK melakukan *blanket delegation* yaitu mendelegasikan hampir seluruh detail sanksi administratif kepada peraturan turunan tanpa memberikan rambu-rambu substantif yang memadai (Susanti, 2021). Pendekatan ini memang memberikan fleksibilitas, tetapi mengorbankan kepastian hukum pada tingkat

undang-undang. Dalam teori delegasi legislasi, delegasi harus disertai dengan *standard* atau *guideline* yang cukup jelas agar administrasi tidak memiliki kebebasan mutlak (Harjono, 2020). UUCK seringkali hanya menyatakan "diatur lebih lanjut dengan PP" tanpa memberikan batasan minimal atau maksimal.



Gambar 1
Pola Delegasi

Dari pola delegasi tersebut diatas, menciptakan masalah *democratic deficit*. Semakin panjang rantai delegasi, semakin jauh proses pembuatan norma dari kontrol legislatif dan partisipasi public (Safri, 2020). Padahal, sanksi administratif yang berdampak pada hak ekonomi warga negara seharusnya diatur dengan tingkat partisipasi dan transparansi yang tinggi. Sehingga pada intinya kelemahan mendasar terletak pada pendekatan minimalistik dalam perumusan UUCK, yang kemudian diikuti oleh fragmentasi responsif dalam peraturan turunan. Ketidakhadiran grand design nasional untuk sanksi administratif menyebabkan setiap kementerian membuat sistemnya sendiri-sendiri, dengan standar teknis yang berbeda-beda.

Potensi Ketidakpastian Hukum dan Penyalahgunaan Wewenang

Kelemahan teknis dalam perumusan sanksi administratif tidak hanya merupakan persoalan akademis, tetapi memiliki konsekuensi praktis yang serius terhadap

kepastian hukum dan integritas penegakan hukum.

Pelaku usaha menghadapi kesulitan untuk melakukan *compliance planning* yang efektif. Ketidakjelasan dalam jenis, besaran, dan prosedur sanksi membuat risiko hukum (*legal risk*) tidak dapat dihitung secara akurat (Santoso, 2022). Dalam ekonomi modern di mana kepastian hukum merupakan prasyarat investasi, kondisi ini kontra-produktif dengan tujuan UUCK itu sendiri. Sebagai contoh, perusahaan yang beroperasi multi-sektor harus memahami dan mematuhi puluhan peraturan dengan standar sanksi yang berbeda-beda. *Compliance cost* menjadi sangat tinggi, khususnya bagi UMKM yang tidak memiliki akses ke penasihat hukum khusus.

Ketidakjelasan rumusan membuka ruang bagi penafsiran yang berbeda-beda di tingkat lapangan yang berpotensi munculnya skenario:

1. Variasi regional, yaitu perusahaan dengan pelanggaran sama dapat mendapatkan sanksi berbeda di Jakarta dan di Surabaya, bergantung pada interpretasi pejabat setempat.
2. Variasi sektoral, yaitu pelanggaran prosedural administrasi dapat dianggap ringan di satu sektor tetapi berat di sektor lain.
3. Variasi temporal, yakni interpretasi dapat berubah seiring waktu tanpa perubahan peraturan, bergantung pada kebijakan internal atau prioritas penegakan.

Inkonsistensi ini melanggar asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*) yang dijamin dalam Pasal 28D(1) UUD 1945.

Ketidakpastian hukum cenderung meningkatkan sengketa. Perusahaan yang merasa sanksi tidak proporsional atau prosedur tidak dijalankan dengan benar akan lebih mungkin mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Data awal menunjukkan peningkatan signifikan dalam perkara sengketa administratif di PTUN sejak 2021, dengan mayoritas terkait dengan penerapan sanksi administratif berdasarkan peraturan turunan UUCK. Hal ini justru menambah beban peradilan, berlawanan dengan tujuan efisiensi yang diusung UUCK.

Diskresi yang terlalu luas tanpa pengawasan memadai menciptakan kondisi

ideal untuk praktik korupsi. Pejabat dapat memanfaatkan ketidakjelasan rumusan untuk:

1. Memeras dengan ancaman sanksi berat
Mengancam akan menjatuhkan sanksi maksimal kecuali ada "kesepakatan".
2. Memilih sanksi berdasarkan imbalan
Menjatuhkan sanksi ringan kepada perusahaan yang memberikan imbalan, dan sanksi berat kepada yang tidak.
3. Memanipulasi prosedur
Memperlambat atau mempercepat proses berdasarkan pertimbangan non-hukum (Huda, 2021).

Model sanksi dengan rentang yang lebar (misalnya denda 0,1-1% dari nilai proyek) sangat rentan terhadap manipulasi. Pejabat dapat menggunakan angka terendah untuk "teman" dan angka tertinggi untuk "lawan".

Sanksi administratif dapat dijadikan alat politik atau persaingan usaha tidak sehat. Pemerintah atau pejabat dapat menggunakan kewenangan sanksi untuk menekan kritik, perusahaan yang kritis terhadap kebijakan pemerintah dapat menjadi target penegakan selektif; menguntungkan kelompok tertentu dengan memberatkan pesaing bisnis dari kelompok tertentu; serta mencapai tujuan politik yaitu dengan penjatuhan sanksi tepat sebelum pemilihan umum untuk tujuan tertentu (Faizal, 2021). Ketidakhadiran prosedur yang transparan dan mekanisme pengawasan yang independen memperparah risiko ini.

Pemerintah dapat menggunakan ancaman sanksi yang tidak jelas sebagai alat kontrol di luar hukum. Contoh potensialnya yaitu:

1. Pembatasan aktivitas tanpa dasar hukum formal dengan mengancam akan menjatuhkan sanksi administratif yang berat, pemerintah dapat memaksa perusahaan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang tidak secara eksplisit diatur.
2. Penegakan hukum yang selektif dengan memilih perusahaan mana yang akan ditindak berdasarkan pertimbangan non-hukum, seperti popularitas perusahaan atau dampak media.

Kelemahan teknis berpotensi melanggengkan diskriminasi dalam penegakan

hukum. Perusahaan besar dengan akses hukum yang baik mungkin dapat menegosiasikan sanksi yang lebih ringan atau menghindari penegakan melalui pendekatan politik. Sebaliknya, perusahaan kecil dan UMKM yang tidak memiliki akses tersebut akan menjadi korban utama dari penegakan yang sewenang-wenang. Hal ini bertentangan dengan prinsip *justice for all* dan justru memperlebar ketimpangan ekonomi.

Ironisnya, kelemahan teknis dalam pengaturan sanksi administratif dapat mengakibatkan kegagalan UUCK mencapai tujuannya sendiri karena justru menambah ketidakpastian, proses sengketa yang panjang justru tidak efisien, dan ketidakpastian hukum adalah *deterrent* bagi investasi (World Bank, 2020). Ketika masyarakat dan pelaku usaha melihat inkonsistensi dan potensi penyalahgunaan dalam penegakan hukum, kepercayaan mereka terhadap sistem hukum dan institusi pemerintah akan terkikis (Lubis, 2019). Dalam jangka panjang, erosi kepercayaan ini dapat merusak legitimasi pemerintah dan stabilitas sosial-ekonomi.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kelemahan teknis dalam perumusan sanksi administratif bukanlah persoalan kecil atau teknis belaka. Ini adalah masalah struktural yang berpotensi merusak tujuan reformasi regulasi, menggerogoti kepastian hukum, dan membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang yang sistemik. Perbaikan tidak cukup dilakukan secara parsial per peraturan, tetapi memerlukan pendekatan komprehensif untuk menciptakan kerangka nasional pengaturan sanksi administratif yang koheren, jelas, dan adil.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa konsistensi penggunaan rumusan sanksi administratif antara Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) dengan peraturan turunannya (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri) berada pada tingkat yang rendah dan tidak seragam. UUCK, sebagai *omnibus law*, cenderung menggunakan pendekatan delegatif yang luas dengan mendelegasikan hampir seluruh perumusan detail jenis, besaran, dan

prosedur sanksi kepada peraturan di bawahnya. Akibatnya, ditemukan inkonsistensi signifikan antar sektor dan bahkan dalam satu kluster regulasi yang sama. Jenis sanksi bervariasi tanpa pola baku yang jelas, besaran denda dirumuskan dengan beragam model (nominal, persentase, kelipatan) yang sering kali tidak proporsional, dan prosedur penjatuhannya menunjukkan perbedaan mendasar dalam hal lembaga yang berwenang, tahapan, serta jaminan hak untuk didengar. Variasi ini lebih mencerminkan kurangnya koordinasi dan *grand design* nasional daripada perbedaan karakteristik sektoral yang memang diperlukan.

Ditinjau dari asas kepastian hukum, temuan penelitian mengungkap sejumlah kelemahan teknis perumusan yang fundamental dalam pasal-pasal sanksi administratif tersebut. Kelemahan utama meliputi penggunaan istilah normatif yang tidak terdefinisi secara operasional, rumusan besaran sanksi yang multi-interpretatif dan tidak dilengkapi mekanisme penyesuaian, serta prosedur yang tidak komprehensif dan sering kali mengabaikan prinsip *audi et alteram partem*. Di tingkat struktur, kelemahan terletak pada praktik *blanket delegation* dan rantai delegasi yang panjang dari UU ke PP lalu ke Peraturan Menteri, yang menciptakan kekosongan norma di tingkat undang-undang dan mengurangi akuntabilitas serta transparansi proses pembentukan norma. Pendekatan minimalistik UUCK ini kemudian diisi oleh berbagai peraturan turunan yang dibuat secara responsif dan terfragmentasi, sehingga menghasilkan kerangka sanksi administratif yang tidak koheren.

Daftar Pustaka

- Agustina, R., & Zulchaina, Z. (2021), "Kebijakan Hukum Pidana dalam Undang-Undang Cipta Kerja: Pergeseran ke Sanksi Administratif?", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 28, No. 2, hlm 265-287. 10.20885/iustum.vol28.iss2.art2
- Asshiddiqie, Jimly. (2019). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bachtiar, H. (2019). *Prinsip-Prinsip Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Alumi.
- Faizal, M. (2021). *Pergeseran Paradigma Sanksi dalam Hukum Administrasi: Dari Pidana ke Administratif*. Bandung: Refika Aditama.
- Halim, A. (2022), "Harmonisasi Peraturan Sanksi Administratif di Indonesia", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 6, No. 2, hlm 89-105. 10.23920/jbmh.v6i2.721
- Harjono, D. (2020), "Delegasi Legislasi dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 3, hlm 450-467. 10.31078/jk1736
- Huda, N. (2021). *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindakan Pemerintah*. Yogyakarta: UII Press.
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta. Presiden Republik Indonesia.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 9. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2021 Nomor 41. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 42. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 43. Jakarta. Pemerintah Pusat.
- Iswara, A. P. & Pramudya, M. (2021), "Proporsionalitas Sanksi Administratif dalam Regulasi Sektor Sumber Daya Alam Pasca Undang-Undang Cipta Kerja", *Pandecta: Research Law Journal*, Vol. 16, No. 2, hlm 207-222. 10.15294/pandecta.v16i2.30490
- Lubis, T. M. (2019). *Kepastian Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Mahfud MD, M. (2020). *Omnibus Law: Konsep dan Problematikanya di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Islam Indonesia.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Laporan Tahunan 2021: Peradilan Indonesia dalam Angka*. Mahkamah Agung RI. <https://badilag.mahkamahagung.go.id/>, diakses pada tanggal 16 Desember 2025
- Manan, Bagir. (2022). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) FH UI.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). (2021). *Laporan Ringkas: Monitoring Implementasi UU Cipta Kerja (Laporan Internal)*.
- Rasyid, M. F. (2022). *Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan: Teori dan Praktik*. Malang: Setara Press.
- Ridwan, H. R. (2021). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Safri, N. (2020), "Reformasi Regulasi di Indonesia: Tantangan dan Prospek", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2, 145-160. 10.54629/jli.v17i2.607
- Santoso, B. (2022), "Biaya Kepatuhan dan Daya Saing Ekonomi", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 27, No. 1, hlm 55-70. 10.22146/jieb.70231
- Susanti, A. (2021)", Analisis Yuridis Undang-Undang Cipta Kerja sebagai Omnibus Law dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 10, No. 1, hlm 1-18. 10.33331/rechtsvinding.v10i1.628
- Sutedi, A. (2021). *Aspek Hukum Perizinan dan Sanksi Administratif*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wijaya, K. S., & Sihombing, E. N. (2022), "Kepastian Hukum dalam Penerapan Sanksi Administratif pada Peraturan Turunan Undang-Undang Cipta Kerja", *LITIGASI: Jurnal Ilmu Hukum Dan Pendidikan Pancasila*, Vol. 3, No. 1, hlm 32-45. jurnal.unsur.ac.id/litigasi/article/view/2149
- World Bank. (2020). *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/doing-business>, diakses pada tanggal 16 Desember 2025.