

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum penyelenggaraan negara menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dalam pembukaan alinea ke-4 yang menyebutkan bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut sebagai negara hukum harus berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menentukan negara Indonesia adalah negara hukum.

Salah satu cara untuk mewujudkan tujuan negara dikarenakan luasnya wilayah negara Indonesia, maka berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 diatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing provinsi, kabupaten dan kota itu dipimpin oleh kepala daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang. Ungkapan “dibagi atas” bukan “terdiri atas” bukanlah istilah yang kebetulan. Ungkapan itu digunakan untuk

menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan yang kedaulatan negara berada di tangan pemerintah pusat. Berbeda dengan terdiri atas yang lebih menunjukkan substansi federalisme.¹

Sesuai dengan perspektif Negara Kesatuan atau *unitary states* sebagaimana yang telah diuraikan diatas, sangat logis dan tepat apabila Pemerintah pusat berwenang untuk melakukan kontrol (pengawasan) terhadap penyelenggara pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah. Adapun kewenangan pengawasan oleh Pemerintah Pusat adalah wewenang untuk melakukan pengawasan atas norma hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah “*executive review*”, selain itu karena kedudukan hukum (*rechtpositie*) daerah otonom adalah sub sistem negara kesatuan dan otonomi, bukan dalam arti kemerdekaan yang lepas dari ikatan negara kesatuan, maka pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan.²

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut :

- (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Semarang: Unissula Press, 2019), hlm 57-58.

² Putu Putra Dedy Laksana, “Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, diakses dari <http://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/download/4896>, pada tanggal 20 november 2021 pukul 10.33.

- (2) Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN.³

Dalam praktiknya pelaksanaan otonomi daerah banyak mengalami permasalahan dan penyimpangan terutama dalam alokasi anggaran, penyalahgunaan wewenang, pelanggaran yang menimbulkan kerugian keuangan negara, perekonomian nasional dan perusakan lingkungan hal tersebut kerap terjadi karena kurangnya pengawasan oleh pemerintah pusat pelanggaran juga terjadi karena banyak kepala daerah yang melakukan berbagai inisiatif sendiri dalam menjalankan tugas pemerintahan yang berpotensi bertentangan dengan hirarki perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 18 jenis sanksi yang bisa dikenakan kepada kepala daerah. Sanksi tersebut antara lain adalah berupa teguran, program pembinaan khusus, tidak dibayarkannya hak keuangan selama 3 sampai 6 bulan, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.

³ Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (<http://soppengkab.go.id>), diakses pada Senin, 29 November 2021, pukul 13.00 WIB.

Adapun bentuk pelanggaran yang dikenai sanksi antara lain adalah berupa keterlambatan penetapan APBD, tidak menjalankan program nasional, atau keluar negeri tanpa izin.⁴

Pemberian sanksi harus tegas dan pantas seperti uraian yang telah dijelaskan sebelumnya sebab pelanggaran tersebut akan berdampak buruk terhadap demokrasi dan keutuhan NKRI. Secara umum, pelanggaran hukum oleh kepala daerah mengikis kemampuan dari daerah tersebut dalam membangun potensi dan kesejahteraan rakyatnya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap masalah ini dan menuangkannya dalam bentuk penulisan hukum dengan judul: **“TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PEMBERIAN SANKSI KEPADA KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam memberikan sanksi kepada kepala daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia?

⁴ Pengawasan Tidak Optimal (<http://www.kppod.org/berita/view?id>), diakses pada Senin, 29 November 2021, pukul 14.40 WIB.

2. Masalah apa yang timbul dalam pemberian sanksi kepada kepala daerah dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Adapun yang menjadi maksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme penyelesaian pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Kepala Daerah ditinjau dari Hukum Tata Negara;
- b. Untuk mengetahui bagaimana pemberian sanksi kepada Kepala Daerah yang melakukan pelanggaran hukum.
- c. Untuk mengetahui kendala apa yang dihadapi dalam pemberian sanksi kepada Kepala Daerah dan bagaimana upaya penyelesaiannya.

2. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk dapat menambah dan memperluas pengetahuan dalam pembuatan karya-karya ilmiah serta ilmu penerapan hukum.
- b. Untuk mendapatkan pengetahuan serta memperluas wawasan tentang tata cara penyelesaian pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

- c. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan informasi bagi yang memerlukan terkait penelitian yang dibahas dalam penulisan hukum ini.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Negara Hukum

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘rechtsstaat’ dan ‘the rule of law’, juga berkaitan dengan konsep ‘nomocracy’ yang berasal dari perkataan ‘nomos’ dan ‘cratos’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘demos’ dan ‘cratos’ atau ‘kratien’ dalam demokrasi. ‘Nomos’ berarti norma, sedangkan ‘cratos’ adalah kekuasaan. Adapun yang diidealkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.

Lebih lanjut, Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik, yaitu: 1). Hak-hak asasi manusia; 2). Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak warga negara (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*); 3). Pemerintah berdasarkan peraturan perundangan (*wetmatigheid van bestuur*); 4). Adanya peradilan administrasi dalam menyelesaikan sengketa.

Setelah mengalami beberapa perkembangan pemikiran, konsep negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum di antaranya:

- 1) Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- 2) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- 3) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- 4) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- 5) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- 6) Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
- 7) Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.⁵

b. Teori Kepastian Hukum.

Kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, di samping yang lainnya yakni kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dalam interaksinya dengan insan

⁵ Indra Muchlis Adnan, *Negara Hukum dan Demokrasi*, (Bantul: Trussmedia Grafika, 2019), hlm. 3-4-5.

yang lain tanpa membedakan asal usul dari mana dia berada. Kepastian hukum pada dasarnya sudah dikenal sejak awal perkembangan teori dan filsafat hukum terutama sejak adanya ajaran cita hukum (*idee des recht*) yang dikembangkan oleh Gustav Radbruch, seperti yang dikutip oleh Mertokusumo. Cita hukum itu terdiri atas 3 (tiga) aspek yang harus ada secara proporsional yaitu (1) kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), (2) kemanfaatan (*Zweckmasigkeit*) dan (3) keadilan (*Gerechtigkeit*). Jadi kepastian hukum merupakan salah satu dari cita hukum. Karena cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu persatu, maka ketiganya harus ada dalam setiap aturan hukum. Lebih lanjut Gustav Radbruch mengemukakan bahwa:⁶

“Dalam pengertian hukum dapat dibedakan tiga aspek yang ketiganya diperlukan untuk mencapai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek pertama adalah keadilan dalam arti yang sempit. Keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang yang ada di depan pengadilan. Aspek yang kedua adalah tujuan atau finalitas. Aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Aspek yang ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas. Aspek ini menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.”

Menurut Budiman Ginting, kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan manusia, baik individu, kelompok, maupun

⁶ Khairani, *Kepastian Hukum Hak Kerja Outsourcing Ditinjau dari Konsep Hubungan Kerja Antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, (Jakarta: Rajawali pers,2016), hlm. 15.

organisasi. Kepastian hukum dapat pula bermakna adanya konsistensi peraturan dan penegakan hukum.⁷ Bagir Manan menerjemahkan pengertian kepastian hukum dalam beberapa komponen. Komponen-komponen yang dimaksud antara lain, adalah:⁸

- 1) Kepastian aturan hukum yang diterapkan;
- 2) Kepastian proses hukum, baik dalam penegakan hukum maupun pelayanan hukum.
- 3) Kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau
- 4) Pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu keputusan hukum;
- 5) Kepastian waktu dalam setiap proses hukum; dan
- 6) Kepastian pelaksanaan, seperti kepastian eksekusi putusan
- 7) Hakim.

Dalam kaitannya dengan unsur-unsur negara hukum, Scheltema mengemukakan bahwa salah satu unsur negara hukum adalah adanya kepastian hukum. Menurut Soedikno Mertokusumo, merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, sebagaimana dikemukakan pengertian kepastian merupakan perlindungan yustisiabel tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

⁷ *Ibid.*, hlm 16.

⁸ *Ibid.*,

Bachsan Mustofa menjelaskan tentang kepastian hukum mempunyai 3 arti, yaitu;⁹

“Pertama, pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak. Kedua, pasti mengenai kedudukan hukum dari subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturanperaturan hukum administrasi Negara. Ketiga mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang-wenang (eigenrechting) dari pihak manapun, juga tindakan dari pemerintah.”

Menurut Jan Meichel Otto, indikator untuk adanya suatu kepastian Hukum maka suatu peraturan harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:¹⁰

- 1) Terdapatnya aturan hukum yang jelas (clear), konsisten dan dapat diakses semua orang (accessible), yang dikeluarkan oleh atau atas nama negara.
- 2) Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut.
- 3) Secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan sebagian terbesar masyarakat.
- 4) Adanya peradilan yang independen dan imparsial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa.
- 5) Putusan peradilan itu, secara aktual, dapat dilaksanakan.

⁹ *Ibid.*, hlm 17.

¹⁰ *Ibid.*,

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penulisan hukum ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kewenangan pemerintahan yang kemudian disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah publik.¹¹
- b. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²
- c. Kepala Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹³
- d. Pemberian adalah proses, cara, perbuatan memberi atau memberikan.
- e. Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Tidak akan ada gunanya pemerintah menetapkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi masyarakat tanpa menyertakan suatu sanksi di dalamnya.¹⁴

¹¹ Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, *Hukum Administrasi Pemerintahan* (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 97.

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, LN No.244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Pasal 1 ayat (1).

¹³ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (2).

¹⁴ Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, *Op.Cit.*, hlm. 201.

- f. Sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan, sifat sanksi administrasi adalah *reparator-condemnatoir* yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman.¹⁵
- g. Sanksi pidana ditujukan kepada pelaku, Pemberlakuan sanksi pidana turut berperan pada penegakan dan penataan kaidah hukum administrasi dan pada pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.¹⁶

E. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif analitis, artinya pembahasan dilakukan dengan cara menyajikan dan menjelaskan (menerangkan) data secara lengkap, terperinci dan sistematis, kemudian terhadap data tersebut dilakukan analisis dengan menggunakan teori-teori dalam ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara, Peraturan Perundang-undangan dan pemikiran penulis.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian dengan mengkaji dan mempelajari data sekunder (kepuustakaan) melalui pendekatan Perundang-undangan dan didukung dengan penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang menggunakan

¹⁵ *Ibid.*, hlm 204.

¹⁶ *Ibid.*,

fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun data yang relevan dengan objek permasalahan yang sedang diteliti, data tersebut diperoleh dari studi terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis, serta sumber-sumber tertulis lainnya baik tercetak maupun elektronik.

4. Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya diolah secara kualitatif, yaitu dengan menggunakan kata-kata dan kalimat-kalimat agar tersusun suatu materi pembahasan yang sistematis dan mudah dipahami serta dapat dipertanggungjawabkan.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini terdiri dari 5 (lima) bab. Setiap bab terbagi menjadi beberapa sub bab. Adapun perinciannya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan gambaran untuk mengetahui apa yang diuraikan secara singkat mencakup secara keseluruhan dan hubungan antara yang satu dengan yang lain, terbagi dalam 6 (enam) pokok yaitu terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

Dalam bab ini akan diuraikan pembahasan tentang Bentuk Negara Kesatuan dan Ciri-cirinya, Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia, Dasar Hukum Tugas dan Wewenang Kepala Daerah, Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan.

BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PEMBERIAN SANKSI KEPADA KEPALA DAERAH

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Kewenangan Pemerintah Pusat menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pembentukan Daerah Otonom oleh Pemerintah Pusat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kewenangan Presiden dan Menteri Dalam Negeri dalam Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah, Pemberian Sanksi terhadap Kepala Daerah yang melanggar Kebijakan Pemerintah Pusat.

BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan membahas mengenai Analisis Pengaturan dan Pelaksanaan Pemberian Sanksi terhadap Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat, Masalah yang Timbul dan Upaya Penyelesaiannya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis menarik kesimpulan mengenai apa yang telah diuraikan dari berbagai bab-bab sebelumnya yang berhubungan dan berkaitan dengan penulisan hukum ini, adapun saran-saran merupakan pendapat yang dikemukakan oleh penulis sebagai bentuk kepedulian penulis terhadap penulisan hukum ini.