

BAB I

PENDAHALUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan sistem tata kelola pemerintah di Indonesia mengalami kemajuan yang sangat pesat dalam beberapa dasawarsa terakhir. Dalam kurun waktu yang relatif singkat, pemerintah Indonesia telah melewati serangkaian reformasi sektor publik, khususnya reformasi manajemen keuangan daerah.

Reformasi manajemen keuangan daerah ini ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dimulai 1 Januari 2001. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut dapat tercapai, salah satunya apabila manajemen keuangan (anggaran) dilaksanakan dengan baik. Anggaran keuangan adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh kepala daerah untuk mengevaluasi unit kerja yang ada di bawah kendali kepala daerah (KDH) selaku kepala eksekutif.

APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Perda. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(RAPBD) berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. APBD sangat penting bagi daerah yaitu sebagai pedoman dan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam jangka waktu satu tahun. APBD juga merupakan instrumen dalam mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) termasuk kategori kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam operasional anggaran sedangkan perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi keuangan. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah tahun berikutnya mengikuti sebuah siklus yang dimulai pada bulan Januari dan berakhir pada bulan Desember dalam tahun anggaran yang sedang berjalan.

Penyusunan RAPBD tersebut dibagi menjadi tiga periode, dimana pada catur wulan pertama (bulan Januari April) disusun RKPD yang didasarkan pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang),

indikatif tahun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD). Selanjutnya pada periode kedua (bulan Mei-Agustus) berdasarkan RKPD yang berpedoman pada Surat Edaran (SE) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) disusun KUA dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA). KUA dan PPA menjadi dasar SE-KDH yang ditujukan kepada SKPD sebagai pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA)-SKPD yang berdasarkan pada Renja SKPD. Pada periode akhir (bulan September-Desember) disusun Rencana Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD yang didasarkan pada himpunan RKA-SKPD. Penetapan Raperda APBD menjadi Perda APBD dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran yang sedang berjalan.

Menurut Permendagri Nomor 52 Tahun 2015 tentang penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016 didasarkan prinsip yaitu: sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, tertib, tepat waktu, transparan, partisipatif, dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya. Namun dalam implementasinya masih terdapat hambatan yang membuat proses penyusunan APBD ini tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta prinsip penyusunan APBD dikarenakan kepentingan pribadi ataupun kepentingan golongan.

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD 1945. Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa mengenai urusan anggaran pendapatan dan belanja menjadi urusan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota.

Menurut Ateng Sjariffudin mengatakan sebagai berikut:

“istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggung jawabkan”.¹

Secara yuridis dalam Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan definisi pemerintahan daerah yaitu:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Otonomi daerah sebagai bentuk pelimpahan sebagian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (pemda), mengakibatkan pemda memiliki kebebasan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Salah

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi daerah dan Titik Berat Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hlm 27

satunya adalah pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan keuangannya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), suatu rencana keuangan tahunan pemda. APBD ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah (Perda), yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.² Secara garis besar, penyusunan APBD terdiri dari 6 (enam) tahapan, yaitu:

1. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA).
2. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
3. Penyiapan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA SKPD);
4. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD;

² Deddi Nordiawan dkk, *Akuntansi Pemerintahan*, Salemba Empat, Jakarta, 2007, hlm. 43.

5. Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Ranper KDH) mengenai Penjabaran APBD;
6. Evaluasi serta penetapan Ranperda APBD dan Ranper KDH mengenai Penjabaran APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBD ini adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, dimana dokumen ini berfungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Semakin APBD dibutuhkan, proses penyusunan APBD seharusnya menjadi lebih baik dan tepat waktu. Akan tetapi fenomena yang terjadi adalah banyak daerah yang mengalami keterlambatan pengesahan APBD. Sebagai contoh keterlambatan penyusunan APBD Kabupaten Sumedang. Dari hasil penelusuran diperoleh data sebagai berikut :

“Pekab Sumedang terancam dikenai sanksi administrasi karena terlambat menetapkan RAPBD 2016. Sesuai peraturan perundangan penetapan RAPBD itu harus dilakukan sebelum tahun anggaran berakhir artinya RAPBD 2016 itu harus ditetapkan November 2015. Namun sampai saat ini DPRD dan Pekab Sumedang belum menetapkan RAPBD 2016. Bahkan sampai saat ini defisit RAPBD masih

menembus angka Rp 257 miliar dari pendapatan Rp 2,2 triliun. Wakil Bupati Eka Setiawan menyebutkan Sumedang tidak akan mendapat sanksi karena beberapa daerah yang lain juga banyak yang belum menetapkan RAPBD. “Termasuk RAPBD Provinsi Jabar juga saat ini masih dalam tahap evaluasi Mendagri,” kata Eka, Senin (4/1/2016).”³

Dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 312 ayat (2) menyebutkan, sebagai berikut DPRD dan kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan perda tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang undangan selama 6 bulan.

Setelah melihat uraian diatas, penulis tertarik untuk menjadikanya sebagai tugas akhir dalam bentuk skripsi dengan judul : **Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Keterlambatan Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan sanksi administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terkait dengan keterlambatan penyusunan RAPBD?

³<http://jabar.tribunnews.com/2016/01/04/benarkah-gagal-tetapkan-rapbd-2016-sumber-bakal-dapat-sanksi-ini-penjasannya>, diunduh pada Senin 4 Januari 2014, pukul 16.00 Wib

2. Bagaimana penegakan hukum dalam hal penerapan sanksi terhadap keterlambatan penyusunan RAPBD ?
3. Hambatan apa yang dihadapkan dalam penerapan sanksi administratif terhadap keterlambatan waktu penyusunan RAPBD dan bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan sanksi administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terkait dengan keterlambatan penyusunan RAPBD.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji penegakan hukum dalam hal penerapan sanksi terhadap keterlambatan penyusunan RAPBD.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang hambatan apa yang dihadapkan dalam penerapan sanksi administratif terhadap keterlambatan waktu penyusunan Rancangan Pendapatan Belanja Daerah berdasarkan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya

manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan dari rencana penulisan ini antara lain :

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis yaitu kegunaan dari penulisan hukum ini yang bertalian dengan pengembangan ilmu hukum. Manfaat teoritis dari rencana penulisan ini *sebagai* kepentingan akademis, hasil penelitian ini akan dapat memberikan sumbangan untuk pengembangan ilmu hukum di lingkungan Hukum Keuangan Negara khususnya tentang sanksi administratif dari keterlambatan penyusunan APBD.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pejabat/aparat penegak hukum dan pembentuk undang-undang, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan pengembangan konsep penerapan sanksi terhadap pelanggaran keterlambatan penyusunan APBD.
- b. Bagi pemerintah daerah, mudah-mudahan dapat melakukan perubahan paradigma dalam melaksanakan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan perubahan dinamika yang terjadi dalam mengemban amanat dari masyarakat. Sehingga dapat melaksanakan Tugas dan Fungsinya secara profesional dan berkeadilan
- c. Bagi masyarakat diharapkan bermanfaat sebagai masukan konstruktif dalam membentuk budaya tertib dan adil sesuai aturan hukum.

E. Kerangka Pemikiran

Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang 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 niet-naleving*).⁴

Jenis dan macam sanksi administrasi negara, diantaranya adalah:⁵

1. Jenis sanksi dalam sanksi hukum administrasi

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi:

- a. Sanksi reparatoir artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pengenaan uang paksa (*dwangsom*),
- b. Sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.

⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm 315.

⁵Ibid, hlm 319

Di samping dua jenis sanksi tersebut, ada sanksi lain yang oleh J.B.J.M ten Berge disebut sebagai sanksi regresif (*regressive sanctions*), yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Contohnya: penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Ditinjau dari segi tujuan diterapkannya sanksi, sanksi regresif ini sebenarnya tidak begitu berbeda dengan sanksi reparatoir. Bedanya hanya terletak pada lingkup dikenakannya sanksi tersebut. Sanksi reparatoir dikenakan terhadap pelanggaran norma hukum administrasi secara umum, sedangkan sanksi regresif hanya dikenakan terhadap ketentuan-keentuan yang terdapat dalam ketetapan.

Menurut Philipus M. Hadjon⁶,

“penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Khusus untuk sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, artinya tidak diterapkan prinsip “ne bis in idem” (secara harfiah, tidak dua kali mengenai hal yang sama, mengebai perkara yang sama tidak boleh disidangkan untuk kedua kalinya). Dalam

⁶ <http://sulthanberkahliah.blogspot.co.id/2013/12/hukum-administrasi-negara.html>, diunduh pada Sabtu, 28 Desember 2013, pukul 04.09 Wib

hukum administrasi dengan sanksi pidana ada perbedaan sifat dan tujuan.”

2. Macam-macam Sanksi dalam Hukum Administrasi.⁷

Macam-macam Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara seperti berikut, *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

a. Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*)

Bestuursdwang merupakan kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi yang lainnya.

Paksaan pemerintahan harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan lain-lain.

Peringatan yang mendahului *bestuursdwang*, hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan *bestuursdwang* di mana wajib didahului dengan suatu peringatan tertulis, yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Tata Usaha Negara.

⁷Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 250-265

Isi peringatan tertulis ini biasanya meliputi hal-hal sebagai berikut: Peringatan harus definitif, organ yang berwenang harus disebut, peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat, ketentuan yang dilanggar jelas, pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas, dan memuat penentuan jangka waktu, pemberian beban jelas dan seimbang, pemberian beban tanpa syarat, beban mengandung pemberian alasannya, peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

- b. Penarikan kembali Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menguntungkan

Ketetapan yang menguntungkan (*begunstigende bechikking*) artinya ketetapan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui ketetapan, atau bila ketetapan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Penarikan kembali Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu.

Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang (*Regressieve sancties*) yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat. Sanksi penarikan kembali KTUN yang menguntungkan diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap

peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu, Ketetapan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima Ketetapan Tata Usaha Negara sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya.

Sebab-sebab Pencabutan Ketetapan Tata Usaha Negara sebagai Sanksi ini terjadi melingkupi: jika yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran. Jika yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap,

hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap, maka keputusan akan berlainan misalnya penolakan izin.

c. Pengenaan Uang Paksa (*Dwangsom*)

N.E. Algra, mempunyai pendapat tentang pengenaan uang paksa ini, menurutnya, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.

Menurut hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.

Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi *subsidaire* dan dianggap sebagai sanksi reparatoir. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan *dwangsom* sama dengan pelaksanaan paksaan nyata. Dalam kaitannya dengan KTUN yang menguntungkan seperti izin, biasanya pemohon izin disyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggar (pemegang ijin) tidak segera mengakhirinya. Uang jaminan itu dipotong sebagai *dwangsom*. Uang

jaminan ini lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bestuurdwang* sulit dilakukan.

d. Pengenaan Denda Administratif

Menurut P de Haan, dalam bukunya *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat* menyatakan bahwa, terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini, yaitu bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.

Dalam pengenaan sanksi ini pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang langsung (*atrybutie*) mengenai sanksi punitif ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Sanksi ini biasanya terdapat dalam hukum pajak, jaminan sosial, dan hukum kepegawaian. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan. Berkenaan dengan

denda administrasi ini, di dalam *algemene bepalingen van administratief recht*, disimpulkan bahwa, denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.

Proses penegakan hukum tentu melibatkan banyak hal dan keberhasilannya ditentukan oleh hal-hal tersebut. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Sukanto, adalah:

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau ditetapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut ten Berge:⁸

“instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.”

Menurut Paulus E. Lotulung⁹,

⁸ https://www.academia.edu/9168036/PERLINDUNGAN_HUKUM_PENEGAKAN_HUKUM_DAN_PERTANGGUNGJAWABAN_HUKUM_DALAM_HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA/2016/24/04, diunduh pada Minggu 24 April 2016, pukul 13.00 Wib

“pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara ada beberapa macam, yaitu jika ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang mengadakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, ada kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara struktural berada di luar pemerintah.”

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah menjalankan pemerintahan berdasarkan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat.

Sarana penegakan hukum selain pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan ten Berge menyebutkan ¹⁰ “bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi negara. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi negara.

Menurut Philipus Hadjon¹¹,

“pada umumnya tidak ada gunanya memasukan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di

⁹Ibid

¹⁰Ibid

¹¹Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm 245.

dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-atauran tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.”

Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku masyarakat ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu. Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi negara tertulis dan tidak tertulis.

Ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan. Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi negara dikenal ada dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir adalah sanksi yang diberikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadi pelanggaran. Sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Selain itu ada juga yang disebut sebagai sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan.

Dalam melakukan berbagai tindakan (termasuk tindakan hukum) pemerintah harus bersandar pada asas legalitas. Tindakan hukum mengandung makna penggunaan kewenangan dan di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban. Tanggung jawab negara terhadap warga negara atau

pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara. Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dan keputusan.

Di samping itu, pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrumen hukum oleh pejabat pemerintah pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum. Telah jelas bahwa setiap penggunaan kewenangan itu di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan.

Di samping penentuan kewajiban tanggung jawab itu didasarkan pada cara-cara memperoleh kewenangan, juga harus ada kejelasan tentang siapa yang dimaksud dengan pejabat dan kapan atau pada saat bagaimana seseorang itu disebut dan dikategorikan sebagai pejabat.

Yang dimaksud dengan pejabat adalah seorang yang bertindak sebagai wakil dari jabatan, yang melakukan perbuatan untuk dan atas nama jabatan. Sementara seseorang itu disebut atau dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangan untuk atau atas nama jabatan. Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau melakukan

tindakan hukum untuk dan atas nama jabatan, maka tindakannya itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan.

Mengenai pertanggungjawaban pejabat ada dua teori yang dikemukakan oleh Kranenburg, yaitu¹²;

“Pertama, *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian, kedua, *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan.”

Mengutip pendapat Logemann¹³, “hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan penggantian pejabat”. Berdasarkan keterangan tersebut jelaslah bahwa pemikul tanggung jawab itu adalah jabatan. Oleh karena itu, ganti rugi juga dibebankan kepada instansi/jabatan, bukan kepada pejabat selaku pribadi. Sebagaimana dikatakan Kranenburg¹⁴ bahwa:

“Pertanggungjawaban dibebankan kepada korporasi (instansi, jabatan) jika suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat itu bersifat objektif, dan pejabat yang bersangkutan tidak dibebani tanggungjawab jika tidak ada kesalahan subjektif. Sebaliknya pejabat atau pegawai itu dibebani tanggung jawab ketika ia melakukan kesalahan subjektif”.

Dalam hal demikian, pejabat tersebut telah melakukan kesalahan subjektif atau melakukan maladministrasi. Mal administrasi adalah perilaku

¹²Kranenburg, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 303-318

¹³https://www.academia.edu/9168036/PERLINDUNGAN_HUKUM_PENEGAKAN_HUKUM_DAN_PERTANGGUNGJAWABAN_HUKUM_DALAM_HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA/2016/24/04, op.cit.

¹⁴Kranenburg, op.cit, hlm 318

atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang menimbulkan kerugian materil dan immateril bagi masyarakat.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian ini dimaksudkan, untuk dapat mengetahui, dan membahas suatu permasalahan, diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu, yang bersifat ilmiah. Metode menurut Arief Subyantoro dan FX Suwanto yang dikutip dari buku Anthon F. Susanto, metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis.¹⁵

Penelitian ini penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soeminto:¹⁶ penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder. Langkah-langkah yang ditempuh peneliti dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, menurut pendapat Komarudin ; “*Deskriptif Analitis*

¹⁵ Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.159-160.

¹⁶ Ronny Hanitijo Soeminto, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri Cetakan Keempat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 24.

ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.¹⁷

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komperatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁸ Berdasarkan hal tersaebut maka dalam penelitian ini penulis bermaksud melakukan pendekatan-pendekatan yuridis normatif, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang disertai dengan contoh kasus dan perbandingan sistem peradilan. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan

¹⁷ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93

kepuustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.¹⁹

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut:²⁰

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitiannya sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:²¹

¹⁹ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit* hlm. 141

²¹*Ibid*, hlm. 11

“Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

Penelitian guna mendapatkan bahan hukum, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
 - c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini dan artikel dari surat kabar serta internet.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum di atas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris dan ensiklopedia.

- b. Penelitian Lapangan menurut Soerjono Soekanto yaitu:²²

Suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.

Peneliti melaksanakan penelitian ke Pemerintah Kabupaten Sumedang untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang Penerapan Sanksi Administratif terhadap keterlambatan Penyusunan RAPBD.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data sekunder dan data primer dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*).

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu suatu metode yang mempelajari dan meneliti literatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan Penerapan Sanksi Administratif terhadap keterlambatan Penyusunan RAPBD.

- b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian itu, peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data yang

²² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 11.

bersifat primer sebagai penunjang data sekunder dilakukan dengan cara mencari data di lokasi atau objek penelitian serta mengadakan wawancara.

5. Alat Pengumpul Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data baik dari perundang-undangan, wawancara, internet maupun buku-buku yang berhubungan dengan penerapan sanksi administratif terhadap keterlambatan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Alat yang dipergunakan oleh peneliti dalam memperoleh data sebagai berikut:

a. Data Kepustakaan

- 1) Menggunakan catatan untuk memperoleh data yang dilakukan secara tertulis.
- 2) Menggunakan laptop dalam memperoleh data yang diperoleh dari alamat website internet.
- 3) Menggunakan flashdisk sebagai penyimpan data yang diperoleh dari alamat website internet atau dari narasumber.

b. Data Lapangan

Melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) atau pedoman wawancara bebas (*Non directive Interview*) serta menggunakan alat

perekam suara (*voice recorder*) untuk merekam wawancara terkait dengan permasalahan yang akan diteliti

6. Analisis Data

Analisis data dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Metode analisis dalam penelitian ini secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh tersebut disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara interpretasi, penafsiran hukum dan konstruksi hukum.

Dalam penelitian ini, data yang didapat dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu suatu analisa yang bertolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan tidak menggunakan statistik dan rumus-rumus.²³

7. Lokasi Penelitian

Dalam hal penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian di bagi menjadi dua, yaitu:

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

²³ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hlm. 26.

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.
 2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung.
- b. Penelitian Lapangan berlokasi di:
- 1) Pemerintah Kabupaten Sumedang, Jl. Prabu Gajah Agung No.19, Situ, Sumedang Utara, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45621, Indonesia
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumedang, Jl. Pangeran Soeriaatmadja No.10, Kotakulon, Kec. Sumedang Sel., Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45312

