

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Indonesia merupakan Negara Hukum. Konsekuensi logis dari hal ini adalah tingkah laku masyarakat maupun penyelenggaraan negara diatur dalam sebuah norma-norma atau aturan yang kemudian dikenal sebagai hukum positif atau hukum yang masih berlaku di Indonesia pada saat ini. Dalam mewujudkan negara hukum, salah satunya diperlukan peraturan perundang-undangan untuk mengatur keseimbangan dan keadilan dalam segala bidang kehidupan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan (amandemen) terhitung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen memuat bab yang khusus terkait dengan pemerintahan daerah, yaitu Bab VI (Pemerintahan Daerah) yang terdiri 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B. Ketiga pasal ini merupakan hasil perubahan (amandemen) kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga pasal ini dijadikan sebagai landasan yuridis konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah.

Agar otonomi daerah diatur secara khusus lagi maka dibentuklah undang-undang tentang pemerintahan daerah. Secara keseluruhan undang-undang pemerintahan daerah mengalami 3 (tiga) kali perubahan pasca reformasi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir ialah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat beberapa penyebab yang mempengaruhi Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini mengalami banyak perubahan, yaitu (i) struktur ketatanegaraan yang berubah melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari tahun 1999-2002; (ii) materi muatan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah cukup banyak; (iii) banyak pihak yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, sehingga beberapa materi yang ada dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah banyak mengalami perubahan; dan (iv) hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sering mengalami ketegangan.

Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah dan DPRD ini berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Dengan demikian, maka kedudukan Kepala Daerah dan DPRD sejajar namun memiliki fungsi yang berbeda.

Latar belakang perlunya ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- a) menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b) menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien;
- c) menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkat/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- d) menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan
- e) menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan definisi bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di setiap daerah. Kreativitas,

---

<sup>1</sup> Septi Nur Wijayanti. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. VOL. 23 NO. 2 DESEMBER 2016, hlm. 187.

inovasi dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya kepada Pemerintah Pusat.<sup>2</sup>

Salah satu hal yang dapat dijadikan sumber pendanaan dalam menjalankan dan melakukan pembangunan terhadap suatu daerah adalah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ini pada hakekatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang digunakan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Di dalam APBD ini tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

Kepala Daerah dapat dijatuhi sanksi administratif apabila tidak mengajukan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah kepada DPRD sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 312 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 36 ayat (2) huruf n Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>2</sup> Adissya Mega Christia. *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Law Reform Volume 15, Nomor 1, Tahun 2019, hlm. 150.

Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Jember, keterlambatan APBD yang terjadi di Jember bermula dari terlambatnya pengajuan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) RAPBD Tahun Anggaran 2020 kepada DPRD. Dalam hal ini, setelah diselidiki oleh tim Pemerintah Provinsi Jawa Timur, keterlambatan RAPBD murni akibat kesalahan dari Bupati Jember.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020, penyampaian rancangan KUA-PPAS kepada DPRD seharusnya paling lambat minggu kedua pada bulan Juli 2019. Namun rancangan KUA-PPAS tersebut baru disampaikan kepada DPRD yaitu pada 31 Oktober 2019.

Sehingga hal ini menjadi suatu permasalahan tersendiri bagi Kabupaten Jember, karena menjadi satu-satunya kabupaten di Jawa Timur yang belum mengesahkan APBD Tahun Anggaran 2020. Akibat dari terlambatnya pengesahan APBD ini maka akan berdampak kepada jalannya roda pemerintahan, karena segala rencana program, dan pembangunan harus dibahas secara matang oleh eksekutif dan disetujui oleh legislatif melalui prosedur yang sah.

Berdasarkan uraian diatas, maka saya tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **Kajian Yuridis Terhadap Sanksi Administratif Oleh Gubernur Jawa Timur Kepada Bupati Jember (Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 700/1713/060/2020).**

## **1.2. Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan bagaimanakah kajian yuridis terhadap sanksi administrasi oleh Gubernur Jawa Timur kepada Bupati Jember, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji terhadap sanksi administratif yang diberikan oleh Gubernur Jawa Timur kepada Bupati Jember, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah, sebagai berikut :

### **a. Manfaat 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.

### **b. Manfaat Praktis**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan/atau pemerintah guna

melakukan suatu penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal pemerintah daerah yang diharapkan memberikan suatu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

## **1.5. Metode Penelitian**

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha pencapaian pengkajian untuk menghasilkan argumentasi atau konsep baru yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, maka dalam penulisan proposal ini digunakan metode penelitian sebagai berikut :

### **1.5.1. Metode Pendekatan Masalah**

Terdapat beberapa pendekatan di dalam penelitian hukum. Sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, maka pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian yuridis normatif ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan memahami hierarki, dan Asas-Asas dalam peraturan perundang-undangan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-

doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>3</sup>

### **1.5.2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, yang dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil.

### **1.5.3. Bahan Hukum**

Sumber data digunakan sebagai sumber penelitian guna memecahkan isu hukum yang dihadapi. Terdapat beberapa sumber data yang digunakan dalam penulisan ini meliputi sumber data primer, sumber data sekunder, dan sumber data tersier yang dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **1.5.3.1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas.<sup>4</sup> Yaitu undang-

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm.136.

<sup>4</sup> Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, hlm.47.



undang dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan permasalahan yang disajikan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020;
7. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970/4072/SJ Tentang Tindaklanjut Permasalahan di Kabupaten Jember;

8. Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 739/9238/060/2020 Tentang Laporan Hasil Evaluasi Tindak Lanjut Menteri Dalam Negeri Nomor 700/12429/SJ dan Permasalahan Penyusunan APBD Tahun 2020 Kabupaten Jember;
9. Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 700/1713/060/2020 Tentang Penjatuhan Sanksi Administratif Kepada Bupati Jember.

#### **1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut meliputi a) buku-buku teks yang membicarakan permasalahan hukum seperti skripsi, tesis, dan disertasi hukum b) kamus-kamus hukum c) jurnal-jurnal hukum, dan d) komentar-komentar atas putusan hakim.<sup>5</sup>

#### **1.5.3.3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan penelitian.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

#### **1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan di bahas. Semua bahan hukum yang diperoleh akan di olah melalui tahapan *editing*. Bahan yang didapat tidak seluruhnya akan diambil dan kemudian dimasukkan. Bahan yang dipilih hanya bahan hukum yang memiliki keterikatan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.

#### **1.5.5. Analisa Bahan Hukum**

Dalam melakukan analisa bahan hukum yang diperoleh, penulis harus memperhatikan dan mempergunakan beberapa langkah agar dapat menemukan hasil yang tepat untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh penulis terdiri atas :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang dipecahkan;
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan non-hukum yang dipandang mempunyai relevansi;

3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

