

PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI¹

Oleh : Nelly Pinangkaan²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kewenangan pelaksanaan pemerintah daerah dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam membuat perda-perda yang diemban secara demokratis. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1 Desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah. 2. Penerapan sanksi administrasi berupa sanksi administrasi ringan, sedangkan sanksi administrasi berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan.

Kata kunci: Pelaksanaan, pemerintahan, daerah, sanksi administrasi

Latar Belakang

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.³ Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum.⁴ Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggara pemerintahan negara Republik harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan

prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri.⁵

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas, sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga

¹ Artikel

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat, S1 pada Fakultas Hukum Unsrat, S2 pada Pascasarjana Unsrat

³ UUD RI 1945, Pasal 1 ayat (2)

⁴ UUD RI 1945, Pasal 1 ayat (3)

⁵ Penjelasan Umum UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Daerah

⁶ *Ibid.*

dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.⁷

Peraturan Daerah merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, di mana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara pemerintahan daerah.

Penyelenggara pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud.⁸

Peraturan daerah pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, timbul permasalahan yakni: seberapa besar kewenangan pelaksanaan pemerintah daerah dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam membuat perda-perda yang diemban secara demokratis.

Pembahasan

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*)

yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri.⁹ Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksana kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipancarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipancarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.¹⁰

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.¹¹ Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah di mana suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintahan pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah.

1) Penerapan Asas Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat harapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 215.

⁸ *Ibid*, hlm. 217.

⁹ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 27.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 28.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 227.

dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan, (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.¹²

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam empat hal; (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; serta (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.¹³

Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. Desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah

pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah.¹⁴

Desentralisasi politik merupakan pelimpahan kewenangan untuk pengambil keputusan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, mendorong masyarakat dan perwakilan mereka untuk berpartisipasi di dalam proses pengambil keputusan. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawah merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan secara independen, dan intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas tanggung jawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintah pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.¹⁵

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, pemberian kekuasaan dan kewenangan.¹⁶

Tresna berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara. Sedangkan Soehino berpandangan bahwa, desentralisasi kedaerahan memberi ruang kepada alat perlengkapan suatu lembaga hukum untuk membentuk hukum *in-abstracto* dan pemberian delegasi kepada alat perlengkapan lembaga hukum publik untuk membentuk aturan hukum *in-concreto*.¹⁷

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan

¹² Fajar Mukthie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi*, Pradigmatik, Malang, 2003, hlm. 73.

¹³ Harjono, *Model Demokrasi Indonesia*, Grafindo, Jakarta, 2000, hlm. 16.

¹⁴ Arif Nasution, *Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 16.

¹⁵ Ateng Syafrudin, *Asas-asas Pemerintahan Yang Layak*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 61.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 63.

¹⁷ Tresna, *Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 32.

daerah, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri. Jadi, desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.¹⁸ Pemaknaan desentralisasi yang dikaitkan dengan demokratisasi sendi-sendi pemerintahan, bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, yaitu membuat peraturan dan menjalankannya serta menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi.

Dari beberapa pandangan pakar di atas, dengan jelas menafsirkan bahwa dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan di negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.¹⁹

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pusat kepada petugas perorangan pusat di daerah.

2) Penerapan Asas Dekonsentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.²⁰

Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal. Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi; dekonsentrasi, desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.²¹

Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hoesein, Benyamin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, FH UI, Jakarta, 2000, hlm. 31.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 32.

²¹ *Ibid.*, hlm. 32-33.

3) Penerapan Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan dalam Bab 1, Pasal 1 butir 9 bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.²²

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan.²³ Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

B. Pembinaan, Pengawasan dan Sanksi Administrasi

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Koordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pemberian pedoman dan standar mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian, dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.²⁴

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah. Pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa. Hasil pembinaan dan pengawasan digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.²⁵

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Mendagri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh bupati/walikota. Bupati dan walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada camat. Pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar norma, prosedur, penghargaan, dan sanksi diatur dalam peraturan pemerintah.²⁶

²² UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 9

²³ Arif Nasution, *Op Cit*, hlm. 22.

²⁴ Philipus Hadjon, *Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, FH Unair, Surabaya, 2004, hlm. 11.

²⁵ *Ibid*, hlm. 11-12.

²⁶ *Ibid*, hlm. 12.

Pembinaan dan pengawasan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Mendagri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.²⁷

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dari utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap peraturan daerah, pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara berikut:²⁸

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah, terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Raperda provinsi dan oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

3. Optimalisasi fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.

Adapun sanksi administrasi terhadap peraturan daerah, yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikenai sanksi administrasi ringan, bagi pejabat pemerintah yang melanggar ketentuan mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan atasan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka dikenai sanksi administrasi sedangkan bagi pejabat yang melanggar ketentuan menyalahgunakan wewenang maka dikenai sanksi administrasi berat, serta yang melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional dan merusak lingkungan dikenai sanksi administrasi berat.²⁹

Sanksi administrasi ringan sebagaimana dimaksud berupa:³⁰

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; atau
- c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

Sanksi administratif sedang sebagaimana berupa:³¹

- a. pembayaran uang paksa dan/atau, ganti rugi;
- b. pemberhentian sementara dengan memperoleh, hak-hak jabatan; atau
- c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

Sanksi administratif berat sebagaimana berupa:³²

- a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
- c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

²⁹ Ateng Syafrudin, *Op Cit*, hlm. 81.

³⁰ *Ibid*, hlm. 81

³¹ *Ibid*, hlm. 81-82

³² *Ibid*, hlm. 82.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 222.

²⁸ *Ibid*, hlm. 223-224.

Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

- (1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dilakukan oleh:
 - a. atasan pejabat yang menentukan keputusan
 - b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah;
 - c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan
 - d. Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga.
- (2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dilakukan oleh:
 - a. gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan
 - b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur.

Sanksi administratif ringan, sedang atau berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan. Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, sedangkan sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal.³⁴

Penerapan sanksi administrasi pelanggaran peraturan daerah biasanya berlaku pada peraturan daerah tentang pajak atau perda retribusi, hal ini dapat dilihat pentahapan dari pelanggaran, misalnya dalam Perda Retribusi, pada tahap pertama tagihan hutang bayar, (teguran/surat/peringatan), surat ketetapan yang menentukan besar tambahan atas jumlah retribusi, yang telah ditetapkan Surat Tagihan Retribusi Daerah, yang selanjutnya dapat disingkat STRD adalah surat untuk melakukan tagihan retribusi dan atau sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda.³⁵

Dalam hal wajib retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa tambahan biaya sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari retribusi yang

terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan STRD. Sebaliknya untuk mengejar target kepada wajib retribusi diberi kemudahan atau keringanan.

Ketentuan pidana, maka dapat dilakukan pemeriksaan. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan dan mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan kewajiban retribusi berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Retribusi Daerah. Penyidik Tindak Pidana di Bidang Retribusi Daerah adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya dapat disebut penyidik, untuk mencari data mengumpulkan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang retribusi daerah yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

Wajib retribusi yang tidak, melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 3 (Tiga) bulan atau denda paling banyak (tiga) kali jumlah retribusi terutang yang tidak atau kurang bayar tindak pidana yang dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penerimaan Negara.³⁶

Kesimpulan

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

³³ Hamidi Jazim, *Penerapan Beberapa Asas Hukum Administrasi*, UNPAD, Bandung, 1998, hlm. 3.

³⁴ Ateng Syafrudin, *Op Cit*, hlm. 85.

³⁵ Basroh Sjachron, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 76.

³⁶ *Ibid*, hlm. 78.

Adapun penerapan sanksi administrasi berupa sanksi administrasi ringan, sedangkan sanksi administrasi berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Gadjong Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Hadjon Philipus, *Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, FH Unair, Surabaya, 2004.
- Harjono, *Model Demokrasi Indonesia*, Grafindo, Jakarta, 2000.
- Hoessein, Benyamin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, FH UI, Jakarta, 2000.
- Jazim Hamidi, *Penerapan Beberapa Asas Hukum Administrasi*, UNPAD, Bandung, 1998.
- Mukthie Fajar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi*, Pradigmatik, Malang, 2003.
- Nasution Arif, *Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Sjachron Basroh, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 2000.
- Syafrudin Ateng, *Asas-asas Pemerintahan Yang Layak*, Liberty, Yogyakarta.
- Tresna, *Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Sumber-sumber Lain:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah