

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>1</sup>. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik<sup>2</sup>. Ini berarti bahwa Negara yang berbentuk negara kesatuan, maka segenap kekuasaan atau kewenangan serta tanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada di bawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada Pemerintah Pusat. Namun karena wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sedemikian luasnya dan didiami berbagai suku bangsa yang beraneka ragam, maka sentralisasi bukanlah tipe ideal sebagai sistem pemerintahan yang cocok untuk mengatur wilayah dan penduduk yang demikian banyak dan beragam itu, untuk itu diaturlah negara kesatuan sistem desentralisasi di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berdasarkan corak desentralisasi sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah di amandemen, rumusan Pasal 18 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>3</sup>

Rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen, terlihat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Desentralisasi adalah sebagai penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah.

Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Sebagai implementasi dari Pasal 18 Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terbitlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah

---

<sup>3</sup> Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

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.<sup>4</sup>

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali dalam urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.<sup>5</sup> Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya dapat menyelenggarakan sendiri atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada instansi vertikal atau kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi atau menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Di samping itu, ada urusan pemerintahan yang dijalankan secara konkuren, yakni penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dilaksanakan secara bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Artinya terhadap urusan yang bersifat konkuren tersebut terdapat pembagian, yakni ada bagian yang ditangani Pemerintah, ada bagian yang ditangani oleh Pemerintah Provinsi serta bagian yang ditangani oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

---

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pembagian urusan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota disusun berdasarkan beberapa kriteria yang berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional<sup>6</sup> dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan dasar, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta sosial<sup>7</sup>. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan yang dimiliki oleh daerah dan senyatanya ada di daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.<sup>8</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom. Pelaksanaan otonomi seluas-luasnya berimplikasi terhadap meningkatnya

---

<sup>6</sup> Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>8</sup> Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

jumlah urusan pemerintahan daerah. Urusan-urusan Pemerintah yang diserahkan dan kemudian menjadi tugas dan wewenang pemerintahan daerah, tidak jarang membutuhkan ketentuan-ketentuan sanksi pidana dalam rangka menegakkan nilai dan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh suatu produk hukum daerah yang lazim disebut dengan Peraturan Daerah. Salah satu perangkat kelembagaan dalam rangka menegakkan peraturan daerah yang memuat sanksi pidana adalah dibentuknya Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang kemudian disingkat menjadi PPNS yang secara khusus ditempatkan di daerah dan diberi tugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kemungkinan terjadinya tindak pidana sebagaimana diatur dalam suatu peraturan daerah.

PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang. Wewenang khusus yang dimaksud adalah wewenang penyidikan sesuai dengan undang-undang terkait sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hal tersebut menegaskan bahwa fungsi, tugas, dan wewenang penyidik sesungguhnya melekat pada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sedangkan PPNS adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus untuk melaksanakan penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya. Pengangkatan PPNS secara fungsional ditujukan khusus untuk melakukan penyidikan pada bidang-bidang tertentu sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugasnya.

Pengenaan sanksi pidana dalam suatu peraturan daerah, mendorong munculnya untuk membentuk Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan pemerintah daerah, dimana dengan adanya beberapa daerah yang telah mempunyai peraturan daerah tentang PPNS di lingkungan pemerintah daerah.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Bab I Ketentuan Umum mengatur bahwa pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang membedakan penyidik menjadi dua, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 memberikan kewenangan kepada PPNS, dimana PPNS mempunyai wewenang sesuai undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dalam pelaksanaan tugas di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982, dapat disimpulkan bahwa PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang. Wewenang khusus yang dimaksud adalah wewenang penyidikan sesuai dengan undang-undang sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hal

tersebut menegaskan bahwa fungsi, tugas dan wewenang penyidik sesungguhnya melekat pada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sedangkan PPNS adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus untuk melaksanakan penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya. Pengangkatan PPNS secara fungsional ditujukan khusus untuk melakukan penyidikan pada bidang-bidang tertentu sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugasnya.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi Negara), karena Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kebasahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Pengertian wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Herbert G. Hick mengatakan bahwa wewenang adalah:

“wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan intruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 87.

Dalam konteks penelitian ini wewenang yang dimaksud adalah wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kota Bandung dalam melaksanakan tugasnya yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap indikasi pelanggaran Peraturan Daerah yang memiliki ketentuan pidana.

Permasalahan yang muncul bagaimana dengan kedudukan PPNS dalam struktur pemerintahan daerah serta permasalahan tentang kedudukan PPNS dalam struktur pemerintahan daerah berkaitan dengan keberadaan PPNS itu sendiri sebagai bagian sistem peradilan pidana.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengadakan sebuah kajian ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN, TUGAS, WEWENANG PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS) KOTA BANDUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.”**

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana Kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kota Bandung ?
2. Bagaimana tugas, wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
3. Bagaimana kendala dan solusi yang dilakukan oleh PPNS Kota Bandung dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya?



### **C. Tujuan Penelitian**

1. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis Kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis tugas, dan wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis kendala dan solusi yang dapat dilakukan oleh PPNS Kota Bandung dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya

### **D. Kegunaan Penelitian**

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam 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
  - a. Penelitian skripsi ini menggambarkan kemanfaatan secara khusus bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan secara umum bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya yang memfokuskan pada permasalahan kedudukan, tugas, dan wewenang

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini bisa memberikan manfaat dan memiliki kegunaan bagi masyarakat umum, khususnya bagi instansi terkait.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Landasan teori merupakan hal yang signifikan bagi penyusunan sebuah karya ilmiah. Untuk memecahkan atau menjawab pokok permasalahan yang penyusun paparkan diatas sehingga diperlukan adanya kerangka dan landasan teori agar penelitian dapat terarah dengan jelas. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan beberapa teori untuk menjawab persoalan yang telah diuraikan dalam latar belakang, diantaranya sebagai berikut.

### **1. Teori Negara Hukum**

Pemikiran manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002 hlm. 1.

A.V. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.
- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi yang berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta, 2007, hlm. 75

<sup>12</sup> Ridwan HR, *op.cit*, hlm 2.

- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan
- c. Pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Menurut C.F. Strong merumuskan bahwa arti konstitusi dapat disederhanakan rumusannya yaitu “*a frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has establish permanent institutions with recognised functions and definted rights*”<sup>13</sup> sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui undang-undang. Dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan demikian dapat di pahami bahwa Indonesia telah menempatkan diri sebagai sebuah negara yang berdasarkan atas aturan hukum yang berlaku. Itu artinya, segala peraturan perundang-undangan harus berdasar pada hukum. Pernyataan tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, ini berarti membawa konsekuensi apapun yang dilakukan oleh pemerintah (Negara) harus berdasarkan hukum, yang dalam hal ini adalah aturan-aturan yang dibentuk dan diberlakukan. Sejalan dengan pendapat Hugo Grotius (*de Groot*) pakar hukum alam, bahwa jika negara akan membentuk hukum maka isi hukum itu haruslah ditujukan untuk mencapai apa yang menjadi

---

<sup>13</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996, hlm. 83.

tujuan negara. Dalam konteks negara Indonesia, maka tujuan hukum harus berorientasi pada tujuan negara. Mengenai landasan filosofi dari negara Hukum Indonesia adalah Pancasila.<sup>14</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, dengan merujuk bahwa asas utama Hukum Konstitusi atau Hukum Tata Negara Indonesia adalah asas negara hukum dan asas demokrasi serta dasar negara Pancasila, oleh karena itu dari sudut pandang yuridisme Pancasila maka secara ideal bahwa Negara Hukum Indonesia adalah “Negara Hukum Pancasila”.<sup>15</sup> Lebih rinci disebutkan bahwa unsur-unsur Negara Hukum Pancasila adalah sebagai berikut:

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;
- b. hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;
- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan ciri-ciri atau unsur-unsur Negara Hukum yang diuraikan diatas, maka dalam hubungannya dengan penelitian ini terdapat dua unsur yang bertalian erat dengan masalah penggunaan, dan pemanfaatan

---

<sup>14</sup> Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, CV. Rajawali, cet. Ke-1, Jakarta, 1983, hlm. 2.

<sup>15</sup> Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 157.

sumber daya mineral yang dapat mensejahterakan masyarakat sejalan dengan tujuan negara Indonesia.

## 2. Teori Kewenangan

Teori ini peneliti kemukakan dengan maksud untuk membahas dan menganalisis tentang kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah Kota Bandung. Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>16</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap

---

<sup>16</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>17</sup> Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.<sup>18</sup> Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Menentukan tugas bawahan tersebut;
- b. Penyerahan wewenang itu sendiri;
- c. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

---

<sup>17</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 117.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 172.

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>19</sup>

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>20</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

<sup>20</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

<sup>21</sup> Ibid, hlm 68.



Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>22</sup>

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan”.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.<sup>23</sup> Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitannya dengan wewenang sesuai dengan konteks penelitian ini, standard wewenang yang dimaksud adalah kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Kota Bandung dalam menegakkan Peraturan

---

<sup>22</sup> Ridwan, HR, *op.cit.*, hlm. 74-75.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Tahun 1997/1998, Tentang Wewenang, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2.

Daerah khususnya dalam melaksanakan penyidikan pelanggaran Peraturan Daerah yang mengandung unsur pidana.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi Negara), karena Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kebasahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Pengertian wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Herbert G. Hick mengatakan bahwa wewenang adalah:

“wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan intruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati”.<sup>24</sup>

### **3. Teori Desentralisasi**

Konsep desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan implikasi yang sangat mendasar terutama menyangkut kebijakan fiskal dan kebijakan administrasi negara. Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan,

---

<sup>24</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 87.

pengambilan keputusan dan/atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah.<sup>25</sup>

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>26</sup> Desentralisasi penting untuk stabilitas politik, pemberian pelayanan yang efektif, pengurangan kemiskinan, keadilan.<sup>27</sup> Dimensi desentralisasi antara lain geografis, fungsional, politik dan fiskal. Desentralisasi geografis yaitu membagi wilayah negara kedalam wilayah yang lebih kecil dan menjadikannya menjadi batas yurisdiksi kewenangannya. Kriteria yang digunakan dapat berupa jumlah penduduk, bahasa, tradisi dan skala ekonomi. Desentralisasi fungsional adalah distribusi kewenangan dan tanggung jawab negara ke dalam entitas pemerintahan yang berbeda fungsinya, misalnya distrik pelayanan, daerah otonom. Dalam praktek, desentralisasi geografis dan desentralisasi fungsional dipadukan jadi satu. Derajat desentralisasi dapat diukur melalui perluasan otonomi dari entitas subnasional dari pemerintah pusat.

## **F. Metode Penelitian**

Agar dapat mengetahui, mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan

---

<sup>25</sup> Rondinelli dan Cheema, *Administrative Decentralization Perspective : Poicy Implementation in Developing Countries*, 1983, hlm 18.

<sup>26</sup> Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>27</sup> Campo & Sundaram, *To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, 2001, hlm 155.

metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode yang digunakan penulis dalam penulisan Usulan Penelitian Hukum adalah sebagai berikut:

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Dalam melakukan penelitian penulis menggunakan metode deskriptif analitis, menurut Suharsimi Arikunto:<sup>28</sup>

Deskriptif analitis adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status gejala yang ada, yaitu gejala keadaan yang apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Penelitian deskriptif analitis juga merupakan gambaran yang bersifat sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta ciri khas tertentu yang terdapat dalam suatu objek penelitian. Dengan kata lain peneliti dapat mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang terjadi pada saat dilapangan. Dengan itu penuli menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Dalam penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisis secara sistematis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaannya mengenai kedudukan, tugas, wewenang PPNS Kota Bandung Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode yang digunakan dalam pendekatan adalah pendekatan yuridis normatif dibantu dengan metode penelitian hukum sosiologis. Menurut Ronny Hanitijo berpendapat bahwa :<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Rineka Citra, Jakarta, 2005, hlm 13.

<sup>29</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 15.

Metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan atau pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis dan doktrinal.

Menurut Ronny Hanitijo berpendapat bahwa:<sup>30</sup>

Penelitian hukum sosiologis memberikan arti penting pada langkah-langkah observasi dan analisis yang bersifat empiris-kuantitatif. Sehingga langkah-langkah dan disain-disain teknis penelitian hukum yang sosiologis mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi, oleh karena itu penelitian hukum ini disebut penelitian hukum yang sosiologis atau *socio-legal research*.

### 3. Tahap Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu ditetapkan tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data sekunder sebagaimana yang dimaksud di atas, dalam penelitian ini dilakukan melalui:

#### Penelitian Kepustakaan

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian kepustakaan yaitu:<sup>31</sup>

Penelitian terhadap data sekunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, informatif, dan rekreatif kepada masyarakat.

---

<sup>30</sup> *ibid*

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm 13.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji dasar kedudukan, tugas, wewenang PPNS Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan tahap penelitian di atas, maka data yang diperoleh dilakukan dengan teknik :

Studi dokumen

Studi dokumen yaitu dengan menggunakan penelitian kepustakaan, yaitu pengumpulan dengan menggunakan data sekunder yang terdiri bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Studi dokumen terhadap data yang berhubungan dengan kedudukan, tugas, wewenang PPNS Kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **5. Alat Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dikenal:<sup>32</sup>

Studi kepustakaan, pengamatan, wawancara dan daftar pertanyaan.

a. Dalam penelitian kepustakaan berupa bahan-bahan hukum yaitu:

1) Bahan hukum primer :

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;

---

<sup>32</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 15.

- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
  - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder
- Yaitu bahan-bahan yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum sekunder, antara lain dari buku-buku yang bersangkutan dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dengan hukum pemerintahan daerah.
- 3) Bahan hukum tersier
- Yaitu bahan bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti artikel yang terdapat dari internet dan koran.

## 6. Analisis Data

Menurut Soerjono Soekanto:<sup>33</sup>

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Dari pengertian

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta 1982, hlm 3.

yang demikian, Nampak analisis memiliki kaitan erat dengan pendekatan masalah.

- a. Data sekunder hasil penelitian kepustakaan dianalisis dengan metode analisis yuridis kualitatif ;
- b. Data sekunder hasil penelitian lapangan dianalisis dengan metode analisis yuridis kualitatif.

## **7. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan oleh penulis di beberapa tempat, diantaranya :

- a. Perpustakaan Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No.68, Bandung.
- b. Badan Perpustakaan Daerah dan Kearsipan Jawa Barat, Jalan Kawalayaan Indah II No.4, Bandung.