

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini dapat di lihat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dikaitkan dengan kalimat tersebut, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya yaitu kedaulatan hukum, dan dilanjutkan pada konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualian”. Di samping itu para pendiri Negara dalam membentuk pemerintahan Negara Indonesia telah menentukan pilar lainnya, yaitu kedaulatan rakyat. Hal yang demikian mewujudkan perpaduan secara integral antara paham kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Kemudian hal tersebut dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara Negara hukum pada satu pihak dan Negara kekuasaan di pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktatur atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki dilaksanakan di persada pertiwi ini.¹

Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, sebagaimana dikemukakan Philipus M.

¹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumnus, Bandung, 1992, hlm. 1.

Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.²

Indonesia merupakan negara yang kaya akan budaya dan adat yang tersebar dari Sabang hingga Merauke. Salah satu kearifan bangsa ini adalah budaya dan adat tersebut menyiratkan nilai-nilai dan norma-norma. Indonesia merupakan negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota, setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam pemerintahan daerah ada kepala daerah yang secara hirarki, tidak jauh berbeda dengan kedudukan presiden

² Philipus M. Hadjon dalam Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed.Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 2.

sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Sedangkan kepala daerah hanya bertanggung jawab di wilayah tertentu yang dipimpinnya. Kepala daerah adalah pejabat yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan dan pemerintah daerah atau pejabat yang memimpin disuatu daerah tertentu dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah.³

Begitu pun dalam pemberhentian unsur penggerak pemerintahan di dalamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dapat berhenti karena jabatannya sebagai kepala daerah, yaitu apabila:

1. meninggal dunia;
2. permintaan sendiri, dan
3. diberhentikan.

Persoalan kedudukan kepala daerah dalam penerapannya keputusan pemerintah dalam memberikan sanksi pemberhentian jabatan kepala daerah masih meninggalkan masalah pemberhentian kepala daerah yang tidak melalui prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Kewenangan Gubernur dijelaskan bahwa Gubernur diberi mandat

³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur; Kedudukan, Peran, dan Kewenangan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 129.

sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Dalam peraturan pemerintah ini dijelaskan Gubernur mempunyai kewenangan penuh terhadap kelangsungan pemerintahan kabupaten/kota dan sekaligus berhak memberikan *reward* dan sanksi pada kabupaten/kota. Jika di pusat ada menteri yang menjadi tangan kanan presiden, maka Gubernur adalah tangan kiri presiden untuk menjadi pelaksana sektor di daerah.

Kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Kewenangan Gubernur, membuat tugas Gubernur akan lebih berat. Gubernur tidak hanya sebagai kepala daerah provinsi namun juga sebagai pembina, pengawas hingga motivator pemerintah kabupaten/kota dengan tujuan mengkoordinasi atau mensinkronkan program-program pembangunan.

Pegawai negeri merupakan pemikir, perencana, pelaksana dan sekaligus penikmat pembangunan dan hasil pembangunan nasional, maka pegawai negeri harus memusatkan pikiran dan mengerahkan segala daya serta tenaganya untuk menyelenggarakan tugas dari pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.⁴

Peranan dan kedudukan pegawai negeri sangatlah penting untuk melakukan tugas-tugas dari Pembangunan ataupun tugas-tugas dari Pemerintahan. Di sisi lain bahwa pegawai negeri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sudah seharusnya makin ditingkatkannya pengabdian dan kesetiaannya kepada cita-cita dari perjuangan bangsa dan negara yang

⁴ A.W Wijaya, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, hlm. 1-4.

berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁵ Berdasarkan hal tersebut perlunya ditingkatkan kebijaksanaan dan langkah-langkah yang dilakukan untuk penertiban pegawai negeri serta dalam menanggulangi dari masalah-masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan negara dan keuangan negara, dari pemungutan-pemungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang menghambat pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini tidak bisa terlepas dari masalah manusia itu sendiri yakni sumber daya manusianya. Kelangsungan pemerintahan yang baik, jujur dan transparan tidak bisa terlepas dari sumber daya manusia, peran sumber daya manusia sangat penting dalam mewujudkan penyelenggaraan pembangunan nasional sesuai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk mewujudkan hal tersebut, pegawai negeri perlu dibina dengan sebaik-baiknya melalui pendidikan dan pelatihan di samping sistem karier dan sistem prestasi kerja. Di sisi lain diperlukannya pengaturan yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 87 dan Pasal 88 tentang Pemecatan Aparatur Sipil Negara terdapat pemberhentian secara tidak hormat yang berada pada Pasal 87

⁵ Rizki Novendi Perdana, Charles Jackson dan Eka Deviani, *Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Melakukan Penyalahgunaan Narkoba di Kota Bandar Lampung*, Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara, UNILA, 2014, Vol. 1 No. 4.

ayat (4), sedangkan mekanisme pemberhentian tidak hormat diatur dalam Pasal 23 sampai Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pegawai Negeri Sipil aturan itu menjelaskan bagaimana prosedur pemanggilan, pemeriksaan, hingga penjatuhan hukuman disiplin.

Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan/atau diberhentikan dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki Golongan Ruang 4a ke bawah oleh Pejabat Pembina Kepegawaian baik yang di pusat maupun yang di daerah dapat mengajukan keberatan yang secara mekanismenya melakukan banding administrasi di bidang kepegawaian kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) sebelum mengajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengajuan keberatan tersebut ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian yang memberhentikan atau dapat ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) sesuai dengan prosedurnya yang harus menyertakan dengan alasan, tanggapan, dan data-data lain yang dapat diperlukan. Pengajuan keberatan ini mempunyai tenggang waktu selama 14 hari terhitung dari mulainya menerima Surat Keputusan (SK) Pemberhentian.⁶

Kenyataannya, bernegara masih sering terjadi permasalahan hukum seperti halnya dalam pemecatan aparatur sipil negara, dalam kasus ini terjadi pelanggaran hukum, karena mekanisme pemecatan tidak sesuai prosedur. Kasus

⁶ Sri Hartini, 2011, *Upaya Keberatan terhadap PNS yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak dengan Hormat*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2.

ini dialami oleh beberapa Aparatur Sipil Negara seperti Bambang Musyawaedhana Walikota Jakarta Timur yang dipecat oleh Gubernur DKI Jakarta melalu pesan *instan whatsapp* dengan alasan pemecatan tersebut adalah personalia kinerja yang kurang produktif tanpa menggunakan surat keputusan (SK) dan setelah itu pun Bambang Musyawardhana tetap tidak menerima surat keputusan tersebut dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD), sehingga dianggap cacat hukum dalam dalam pemecatan tersebut. Setelah melakukan konfirmasi kepada Badan Kepegawaian Daerah hanya mendapatkan jawaban dari pemecatan tersebut merupakan hak prerogatif seorang Gubernur.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 87 dan Pasal 88 mengenai pemecatan aparatur sipil negara dan pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Menejemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 242 dan Pasal 245.⁷ Sehingga dalam pemecatan tersebut tidak menumbuhkan kedisiplinan bagi para pemegang kekuasaan dalam hal ini adalah Gubernur.

Asisten Komisioner Bidang Pengaduan dan Penyelidikan Komisi ASN dalam pencopotan melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pegawai Negeri Sipil,⁸ sehingga telah jelas tindakan yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan tersebut telah menyalahi peraturan

⁷ Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *PP No. 11/2017: Inilah Skema-Skema Pemberhentian PNS*, dalam <https://setkab.go.id/pp-no-112017-inilah-skema-skema-pemberhentian-pns/>, diunduh pada Selasa 12 Maret 2019, pukul 22.06 WIB.

⁸ KASN, *Komisi Aparatur Sipil Negara*, www.kasn.go.id/, diunduh pada Selasa 5 Maret 2019, pukul 19.34 WIB.

ada. Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 23-31 aturan itu dijelaskan bagaimana prosedur pemanggilan, pemeriksaan, hingga penjatuhan hukuman disiplin. Jika PNS yang dijatuhi hukuman tak terima, Pasal 32-42 aturan itu juga menjelaskan cara bagaimana proses banding bisa dilakukan. Namun prosedur ini tak dipakai saat pencopotan Wali Kota Jakarta Timur, Bambang Musyawardhana.

Berdasarkan uraian di atas Penulis tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk Penulisan Hukum yang berjudul **Kewenangan Gubernur Dalam Pemecatan Walikota Melalui Pesan *Instan Whatsapp* Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana kedudukan Gubernur dalam ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana kewenangan Gubernur dalam pemberhentian Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
3. Bagaimana akibat hukum Gubernur dalam pemecatan Walikota melalui pesan instan *whatsapp*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang kedudukan Gubernur dalam ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang kewenangan Gubernur dalam pemberhentian Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang akibat hukum Gubernur dalam pemecatan Walikota melalui pesan instan *whatsapp*.

D. Kegunaan Penelitian

Permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya mengenai masalah pemberhentian Walikota dengan melalui pesan instan *whatsapp* oleh Gubernur.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi:

- a. Penulis berharap penelitian ini dapat menambah wawasan di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam bidang hukum tata negara yang membahas mengenai pemberhentian Walikota dengan melalui pesan instan *whatsapp* oleh Gubernur.
- b. Kepada Gubernur agar tidak terulang kembali dalam pemberhentian yang melanggar ketentuan aturan yang berlaku.
- c. Penelitian ini diharapkan berguna serta bermanfaat bagi praktisi dan institusi terkait, terutama untuk pemberhentian eksekutif

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Negara Hukum

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Alinea keempat menyatakan, bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) mewujudkan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Pemberhentian suatu jabatan Aparatur Sipil Negara oleh atasannya harus berdasarkan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara dan sumber dari segala sumber hukum. Dalam hal ini, *grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau “*modern Roman Law*” sedangkan konsep “*the rule of law*” bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”. Karakteristik “*civil law*” adalah “administratif”, sedangkan karakteristik “*common law*” adalah “*judicial*”. Berbeda dengan latar belakang negara hukum Republik Indonesia, sama halnya dengan istilah “demokrasi”, yang sebelumnya tidak dikenal namun dengan pengaruh pikiran barat dikenal demokrasi dengan atribut tambahan. Begitu juga halnya dengan negara hukum yang dikenal dengan Negara Hukum Pancasila. Sehingga, negara hukum Republik Indonesia bukan sekedar terminologi dari “*rechtsstaat*” atau “*rule of law*”.⁹

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutkan dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (a) Perlindungan hak asasi manusia; (b) Pembagian kekuasaan; (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (d) Peradilan Tata Usaha

⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72-74.

Negara.¹⁰ Kemudian, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *the Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law* (supremasi hukum); *Equality before the law* (persamaan di depan hukum); dan *Due Process of Law* (proses hukum yang adil).¹¹

Menurut Scheltema, yang dikutip oleh Jimly Assiddiqie, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:¹²

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kredibilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;

¹⁰ Jimly Assiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004, hlm. 167. Lihat juga, Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm. 24-28.

¹¹ A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Terjemahan dari Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 254-259.

¹² Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta 2009, hlm. 5-6.

- 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - 3) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - 4) Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - 5) Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang maupun undang-undang dasar.
- c. Berlakunya persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

- d. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- 1) adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - 2) pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - 3) semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - 4) semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - 5) kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - 6) kebebasan pers dan lalu lintas informasi; dan
 - 7) rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- e. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- 1) asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- 2) syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi; dan
- 3) pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Pada tahap penerapannya, penelitian ini didukung oleh *middle theory* yaitu teori kebijakan hukum yang kemudian dapat diarahkan pada kepastian hukum. Kepastian hukum perlu diterapkan dan berlaku bagi setiap orang dan setiap institusi di Indonesia. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak terlaksananya supremasi hukum. Menurut Sunaryati Hartono terdapat 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan, yaitu:¹³

1. hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. hukum sebagai sarana pembangunan;
3. hukum sebagai sarana penegakan keadilan; dan
4. hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

¹³ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 56.

Penggunaan hukum sebagai sarana implementasi kebijakan publik dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi.¹⁴

2. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.¹⁵ Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka

¹⁴ A.G. Peters, *Hukum sebagai Proyek, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed)*, 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1997, hlm. 10.

¹⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁶ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet van worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁷

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁸

¹⁶ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

¹⁷ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”¹⁹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.²⁰

Ditinjau dari hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:²¹

- a. hukum;
- b. kewenangan (wewenang);
- c. keadilan;
- d. kejujuran;
- e. kebijakbestarian; dan

¹⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

²⁰ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52.

²¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

f. kebajikan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*), sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.²²

Agar kekuasaan dapat dijalankan, dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepskan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2012, hlm. 14.

Berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.²³

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian

²³ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm. 65.

mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G.

Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan: ²⁴

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *with mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat

²⁴ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.

suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁵

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan; dan
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 5.

penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.²⁶ Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).²⁷

²⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 62.

²⁷ Philipus M. Hadjon, *op.cit.* hlm. 17.

3. Kewenangan Gubernur

Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

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.

Pemerintah daerah identik dengan istilah otonomi. Pengertian otonomi pada bidang politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingannya. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah internal tanpa diintervensi oleh pihak lain, dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah, maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dengan caranya sendiri. Melaksanakan urusan pemerintah daerah dengan asas otonomi bukan berarti kebebasan seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-

norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.²⁸

Ciri-ciri pemerintah daerah menurut Oppenheim antara lain:

- a. adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil dari pada negara;
- b. adanya jumlah penduduk yang mencukupi;
- c. adanya kepentingan-kepentingan yang coraknya sukar dibedakan;
- d. adanya organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan tersebut; dan
- e. adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Gubernur merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikutip sebagai berikut: “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Sedangkan tugas dari kepala daerah berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

²⁸ Nawawi H. Hadari, *Pengawasan Melekat Dilingkungan Aparatur Pemerintah*, Erlangga, Jakarta, 1993, hlm. 6.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikutip sebagai berikut: “Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f. dihapus.
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menunjang tugasnya, kepala daerah memiliki wewenang berdasarkan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah yang dikutip sebagai berikut: “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Kewenangan Gubernur menjelaskan Gubernur mempunyai kewenangan penuh terhadap kelangsungan pemerintahan kabupaten/kota dan sekaligus berhak memberikan reward dan sanksi pada kabupaten/kota.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan spesifikasi penelitian yaitu suatu metode penulisan yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan daripada objek yang diteliti dengan menggunakan data atau menganalisa, dengan menulis data sesuai dengan data yang diperoleh dari masyarakat. Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya

pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah, sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis menggunakan metode penelitian *deskriptif analitis*. Menurut pendapat Komarudin bahwa “*Deskriptif Analitis* ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.²⁹

2. Metode Pendekatan

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 (*approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³⁰

Berdasarkan hal tersebut maka dalam penelitian ini penulis bermaksud melakukan pendekatan *yuridis normatif*, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang

²⁹ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

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 kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.³¹

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyoginya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut:³²

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundangan-undangan, dan putusan hakim.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus.
- c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder dengan pemahaman dan penegrtian atas bahan hukum lainnya, kamus-kamus hukum, jurnal jukum dan komentar atas putusan pengadilan.

³¹ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

³² *Ibid*, hlm. 141.

3. Tahap Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data skunder sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu 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”.³³
- b. Penelitian lapangan (*field research*) ini diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak yang berwenang.

4. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer yang diperoleh dari kepustakaan dan data skunder yang

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

diperoleh dari wawancara kepada pihak terkait, adapun data-data tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Studi kepustakaan (*library resarch*) yaitu melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan yang lain atau tidak, sehingga data yang akan diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan *yuridis-normatif*, yaitu dititik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer. Motode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.

- 1) Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang kewenangan Gubernur.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Pegawai Negeri Sipil.
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Menejemen Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Bahan hukum sekunder, bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer mengacu pada buku-buku, karya ilmiah dan lain-lain. Sehingga dapat membantu untuk menganalisa dan memahami bahan hukum primer dan obyek penelitian yang sedang diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, berita dari internet, majalah, koran, kamus hukum dan bahan diluar bidang hukum yang dapat

menunjang dan melengkapi data penelitian sehingga masalah tersebut dapat dipahami secara komprehensif.

- b. Studi Lapangan (*Field Research*) yaitu mendapatkan atau memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

5. Alat Pengumpul Data

- a. Data kepustakaan, peneliti sebagai insrtumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian digunakan alat elektronik (*commputer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.
- 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*) dengan sebelumnya memohon ijin kepada narasumber untuk merekam pembicaraan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini penulis sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis *Yuridis-kualitatif*. Dalam arti bahwa

melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa undang-undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan;
- b. Bahwa undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan undang-undang yang ada dibawahnya.

7. Lokasi Penelitian

a. Lokasi Studi Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17, Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjadjaran, Jln. Dipatiukur No.35, Bandung.
- 3) Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah (Bapusipda) Provinsi Jawa Barat, Jln. Kawalayaan Indah III No.4, Jatisari, Buahbatu, Kota Bandung.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

- 1) Komisi Aparatur Sipil Negara, Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kav. 52-53, RT. 3/RW. 4, Cikoko Pancoran, Kota Jakarta Timur, DKI Jakarta.
- 2) Badan Kepegawaian Daerah Prov. Jawa Barat, Jl. Ternate No.2, Citarum, Bandung Wetan, Kota Bandung.