

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kedudukan dan wewenang Gubernur tidak lepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan dimana Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan subsistem dari sistem pemerintahan Negara Indonesia. Sebuah sistem pemerintahan dalam negara hanya akan berfungsi jika subsistem yang ada terintegrasi dengan baik, saling mendukung, dan tidak berlawanan serta terkoordinasi dalam sistem pemerintahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar merupakan hukum tertinggi di Negara Indonesia (*supreme law of the land*). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tatanan dasar kehidupan bernegara, termasuk juga mengatur norma dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar norma penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diturunkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sebagai pedoman lebih lanjut terkait susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang saat ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang tidak sesuai

lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan instrument pokok dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, salah satu yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah hubungan kewenangan dan kelembagaan antar level Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa “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.”

Ketentuan ini menjelaskan, struktur hubungan kekuasaan antar Pemerintah Pusat dengan dan Pemerintah Daerah ini bersifat pembagian yang bertingkat-tingkat, karena itu harus dilihat sebagai hubungan yang bersifat hierarkis. Konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) di sini bersifat vertikal dan hierarkis.¹ Hal ini berarti bahwa kebebasan yang diberikan kepada daerah otonom bukan berarti daerah lepas sama sekali dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi tetap di bawah kendali Pemerintah Pusat sebagai pemegang penuh pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah memiliki peran yang sangat kuat dalam menjaga kepentingan nasional dan Pemerintah memiliki kewenangan untuk menjamin bahwa kebijakan nasional dapat dilaksanakan

¹ Jimly Assidqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT. Buana Ilmu Populer, hlm. 428.

secara efektif diseluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengikuti norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditentukan oleh Pemerintah. Penyerahan urusan pemerintahan yang sebagian besar diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota menuntut Pemerintah untuk memastikan bahwa Kabupaten/Kota mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan NSPK.

Dengan pertimbangan kondisi geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, untuk mengendalikan Pemerintah Daerah, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan wewenang kepada Gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat, melakukan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dimana hubungan Gubernur dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.² Sebagaimana dikemukakan Sir William O. Hart-J.F.Garner yang dikutip oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa, ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary).³

Dengan posisi yang demikian Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat idealnya diberikan wewenang yang besar dalam pengawasan dan penjatuhan sanksi, sehingga dalam pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam membantu Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan kepada

² Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, penjelasan Pasal 91.

³ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, hlm. 181.

Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat dapat optimal.⁴

Namun dalam kenyataannya, Bupati/Walikota menganggap posisi mereka sama dengan Gubernur, karena adanya kesamaan sama-sama dipilih oleh rakyat dan kesamaan tugas dan wewenang sebagai Kepala Daerah, sehingga dalam pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak berjalan baik. Saat ini Gubernur mempunyai dua kedudukan, yang pertama sebagai Kepala Daerah, dan yang kedua sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Kedua kedudukan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan tugas, wewenang, kewajiban dan hak untuk kedua kedudukan ini. Sementara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang mengatur tatanan dasar kehidupan bernegara, termasuk juga mengatur norma dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak mengenal adanya kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Gubernur hanya berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi saja. Untuk itu Pengaturan kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah tidak dapat dicarikan validasinya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

⁴ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 244, Penjelasan

⁵ Yuslim, 2013, “Gagasan Pengaturan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945,” *Jurnal Yustisia Vol. 2 No. 2 Mei - Agustus 2013*, hlm. 89.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat berbuat banyak, apabila berhadapan dengan Bupati/Walikota, meskipun untuk memastikan kehadiran Bupati/Walikota hadir dalam rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sebagai contoh Bupati Kepulauan Meranti Muhamad Adil mengabaikan Undanguan Gubernur Riau H Syamsuar dalam rangka rapat koordinasi Gubernur dengan Bupati/Walikota se-Prorvinsi Riau pada Hari Selasa tanggal 8 November 2022 yang dilaksanakan di Hotel Grand Central Pekanbaru, yang bersangkutan juga tidak menunjuk wakilnya atau jajaran untuk hadir pada rapat koordinasi, juga tidak meminta izin kepada Gubernur Riau untuk tidak hadir pada rapat tersebut. Dan juga ada dugaan Camat dan Lurah dilarang oleh Bupati untuk menghadiri rapat koordinasi ini. Terhadap peristiwa ini Gubernur Riau sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat berbuat banyak, hanya dapat menyurati Bupati Meranti untuk meminta klarifikasi atas ketidakhadiran Bupati Meranti.⁶

Gubernur Sumatera Utara Edy Rahmayadi mengeluhkan bahwa Tapanuli Tengah Bakhtiar Ahmad tidak pernah hadir pada kegiatan yang diundang oleh Gubernur Sumatera Utara, menjelaskan sudah satu tahun lebih mengundang tetapi menurutnya Bupati Tapanuli Tengah tidak pernah hadir. Terhadap kejadian tersebut Gubernur Sumatera Utara, tidak dapat berbuat banyak karena memang wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang terbatas.⁷

Selain itu dalam pelaksanaan koordinasi melalui rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah sering

⁶ Detik.com, "*Duduk Perkara Perseteruan Bupati Meranti Vs Gubernur Riau,*" www.detik.com/, dikunjungi pada tanggal 9 Januari 2023 jam 17.30.

⁷ Website CNN Indonesia, "*Memanas Edyrahmayadi Sebut Bupati Tapanuli Tengah Durhaka*" www.cnnindonesia.com/, dikunjungi pada tanggal 9 Januari 2023 jam 17.30.

kali tidak dindahkan oleh Bupati/Walikota contoh konkrit baru-baru ini banyak Bupati/Walikota yang tidak hadir pada penyerahan DIPA atau pada saat dilakukan Musrengbang Provinsi atau pada saat rapat kerja. Sementara rapat koordinasi tersebut dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat bertujuan untuk mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal tingkat Provinsi, antara instansi vertikal dengan satuan kerja perangkat daerah tingkat Provinsi, antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.⁸ Dari fenomena ini, bahwa Gubernur tidak dapat berbuat banyak, bahkan untuk dapat menghadirkan Bupati/Walikota dalam sebuah Rapat Koordinasi, menunjukkan adanya persoalan dalam pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang perlu untuk diteliti lebih lanjut.

Seperti diketahui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menjelaskan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan menjatuhkan sanksi kepada Bupati/Walikota. Juga Undang-Undang ini telah diturunkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dimana pada Pasal 1 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah tersebut menjelaskan bahwa Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat diberikan wewenang untuk memberikan sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁸ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi*, Lembaran Negara R.I Tahun 2010 Nomor 25, penjelasan.

Lebih lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mengatur pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga mengatur sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota. Peraturan Pemerintah ini mengatur instrumen hukum administrasi yaitu pengawasan dan sanksi administratif, ada 19 pelanggaran administratif yang dapat dijatuhkan sanksi administratif oleh Gubernur apabila Bupati/Walikota melakukan pelanggaran administratif.

Regulasi pengaturan pengawasan dan sanksi administratif oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memang telah ada, namun dalam kenyataannya Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak dapat berbuat banyak bila berhadapan dengan Bupati/Walikota, sehingga hal ini membuat pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam membantu Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat menjadi tidak optimal, untuk itu pada Tesis ini diangkat judul **“Sanksi Administratif Terhadap Bupati/Walikota Dalam Rangka Pengawasan Oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota?

2. Bagaimana pengaturan sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang timbul di atas, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota.
2. Untuk mengetahui pengaturan sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Pengetahuan khususnya Hukum Tata Negara/ Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan Sanksi Administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian berkenaan dengan sanksi administratif

terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dimasa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, mengenai sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah pada masa yang akan datang sehingga dapat menjadi hukum positif (*ius positive*).

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan penulis di Perpustakaan Universitas Andalas, khususnya pada program studi Magister Ilmu Hukum bahwa penelitian dengan judul “Sanksi Administratif Terhadap Bupati/Walikota Dalam Rangka Pengawasan Oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah” belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, dengan demikian penelitian ini menurut hemat penulis adalah asli, dan secara akademis dapat dipertanggungjawabkan.

Namun demikian ada beberapa jurnal yang menjadikan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat sebagai fokus penelitiannya, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Yuslim dengan judul Gagasan Pengaturan Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan saran yang termuat dalam tulisannya (1) Badan yang berwenang membentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu mengatur secara tegas

dilaksanakannya asas dekonsentrasi sebagaimana halnya dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. (2) Badan pembentuk undang-undang dalam mengatur kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah harus menyesuaikan dengan bentuk negara kesatuan. Karena itu bentuk kewenangan Gubernur berupa delegasi. Sedangkan mengenai ruang lingkup kewenangan Gubernur tersebut dan Presidenlah yang melimpahkan kewenangan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah jangan hanya terbatas pada pembinaan, pengawasan dan koordinasi terhadap Kabupaten/Kota saja tetapi harus mencakup kewenangan pemerintahan umum. Serta kewenangan tersebut harus tegas organ yang menjalankannya adalah organ pusat bukan ditugaskan kepada SKPD.⁹

Penelitian yang dilakukan oleh Dian Bakti Setiawan pada Jurnalnya yang berjudul Efektivitas Penyelenggaraan Dekonsentrasi Sebagai Wewenang Gubernur Dalam Kedudukan Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, pada kesimpulannya menyatakan bahwa (1) Penyelenggaraan dekonsentrasi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah berjalan dengan kurang efektif karena disebabkan beberapa faktor yang terkait dengan persoalan anggaran, persoalan kekurangan perangkat Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, beban pekerjaan, kekurangan peraturan pelaksana, dan persoalan yang bersifat politis. (2) Dari berbagai faktor tersebut terdapat faktor yang bersifat teknis belaka dan terdapat pula faktor-faktor yang prinsipil. Faktor yang terkait dengan persoalan Perangkat Gubernur, beban pekerjaan, dan faktor politis

⁹ Yuslim, *loc.cit.*

bersifat prinsipil. Sedangkan faktor lainnya merupakan faktor dilapangan teknis belaka.¹⁰

Juga penelitian yang dilakukan oleh Halilul Khairi dalam tulisannya yang berjudul Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi, yang menyatakan bahwa Implementasi peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah pusat masih belum berjalan secara maksimal, hal ini disebabkan oleh beberapa hal (1) Pemerintah Pusat belum sepenuhnya memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. (2) Hambatan teknis peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam mengkoordinasikan instansi vertikal dan dalam melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota memerlukan pengetahuan teknis dari aparat pada unit kerja Sekretariat Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat; (3) Anggaran yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat masih sangat kecil, (4) Hambatan politik muncul ketika Pemerintah Pusat harus memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Perbedaan latar belakang politik antara Pemerintah Pusat dengan Gubernur telah menimbulkan keraguan dari Pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan penuh kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.¹¹

¹⁰ Dian Bakti Setiawan, 2022, "Efektivitas Penyelenggaraan Dekonsentrasi Sebagai Wewenang Gubernur Dalam Kedudukan Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Unes Law review*, Volume 5 Issue 2 Desember, hlm. 597.

¹¹ Halilul Khairi, 2022, *Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi, Otonomi Daerah: Gagasan dan Kritik (Refleksi 20 Tahun KPPOD)*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, hlm. 213.

Nurliana Br Siregar pada jurnalnya yang berjudul Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada kesimpulannya menyatakan bahwa terjadi disharmonisasi antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, dalam melaksanakan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, pemerintah Kabupaten/Kota bukanlah bawahan dari Provinsi. Hubungan Provinsi dengan Kabupaten/Kota adalah sesama daerah otonom dalam hubungan koordinasi, bukan hubungan hierarki antara atasan dengan bawahan. Selain itu, dalam menjalankan tugas dekonsentrasi, Gubernur sebagai Wakil Pusat di daerah tidak memiliki perangkat dekonsentrasi sendiri, hanya dibantu oleh perangkat daerah yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi dengan sumber pembiayaan yang tidak jelas.¹²

Penelitian yang dilakukan oleh Harry Setya Nugraha, pada jurnal yang berjudul Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah yang mengatur soal kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memperjelas pelaksanaan kewenangan. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara tegas menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah memuat materi muatan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Faktanya, hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat justru tidak mampu

¹² Nurliana Br Siregar, 2015, "Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Hubungan Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi," *JOM Hukum*, Volume 2 Nomor 1 Februari 2015. hlm. 8.

menjelaskan secara rigid bagaimana tugas dan kewenangan tersebut dijalankan. Tidak hanya itu, justru dalam beberapa rumusan, masih terdapat norma-norma yang bersifat “*open clause*”. Hal ini dianggap tidak menyelesaikan persoalan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang bukan tidak mungkin justru akan membuka ruang permasalahan baru.¹³

Pada penelitian yang dilakukan Edy Sutrisno pada jurnal yang berjudul Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, pada kesimpulannya menyatakan bahwa: (1) Pemerintah sangat lamban dalam menyiapkan dan menerbitkan kebijakan pendukung kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat; (2) Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memiliki konstruksi kelembagaan yang jelas; (3) Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memiliki dukungan personil aparatur; (4) Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak didukung oleh desain anggaran keuangan yang jelas guna mendukung pelaksanaan peran dan fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat; (5) Kapabilitas kepemimpinan Gubernur berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat; (6) Dukungan nyata dari Pemerintah terhadap Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat memberi pengaruh besar terhadap efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.¹⁴

¹³ Harry Setya Nugraha, 2021, “Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,” *Jurnal de Jure*, Volume 13 Nomor 2 Oktober 2021, hlm. 84.

¹⁴ Edy Sutrisno, 2015, “Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia,” *Jurnal Desentralisasi*, Volume 13, No.1, hlm. 43.

Penelitian yang penulis lakukan memang mempunyai subjek penelitian yang sama dengan penelitian sebelumnya yaitu Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, namun sudut pandang penelitian yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. meneliti bagaimana Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam melaksanakan pengawasan kepada Bupati/Walikota dapat menjatuhkan sanksi administratif.

F. Kerangka Teoritis

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti, pada umumnya teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Teori dapat juga digunakan untuk suatu gambaran masa depan.¹⁵ Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengelolaan, analisa dan konstruksi data.¹⁶

Teori juga menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis, artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan dalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.¹⁷

Adapun teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, hlm. 4.

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, hlm. 122.

¹⁷ Made Wiratha, 2006, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis*, Yogyakarta : Andi Publisher, hlm. 6.

1. Teori Negara Kesatuan

Negara Kesatuan (*unitary State, Eenheidsstaat*), adalah negara yang kekuasaannya terbagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.¹⁸

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Pada suatu negara kesatuan, kekuasaan berada pada Pemerintah dan bukan pada Pemerintah Daerah.¹⁹ Mahfud. MD. Menjelaskan negara kesatuan adalah konsep ketatanegaraan yang mengatur hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara Pusat dan Daerah.²⁰

Sementara itu menurut C.F. Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan Pemerintah. C.F Strong menyimpulkan bahwa terdapat ciri mutlak yang melekat pada negara

¹⁸ Jimly Asshyidqie, 2007, *Pokok..., op. cit.* hlm. 282.

¹⁹ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, hlm. X.

²⁰ Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum Konstitusi dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 212.

kesatuan yaitu, (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.²¹

Negara kesatuan adalah suatu negara dengan kekuasaan seluruh negara berada di tangan pemerintah pusat sebagai pengatur dan daerah sebagai bagian negara.²² Dalam suatu Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*Centra Government*) dengan Pemerintah Daerah sedemikian rupa, sehingga urusan negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.²³

Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang disentralisasikan, dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom. Jadi di dalam negara kesatuan sangat jelas otonomi daerah adalah wujud dari kekuasaan.²⁴

Di Indonesia sendiri konsep Negara Kesatuan tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dinyatakan secara tegas bahwa Indonesia Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Penjelasan lebih lanjut tentang prinsip Negara Kesatuan dijelaskan bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu

²¹ Miriam Budiardjo, 2000, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, hlm. 269.

²² Sri Soemantri M, 1991, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta : CV Rajawali, hlm. 52.

²³ M. Solly Lubis, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 16-17.

²⁴ Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, 1999, *Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta : Penerbit Kompas, hlm. 18.

delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah (*local government*).²⁵

Pemerintah Pusat bertanggungjawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Konsekuensinya Pemerintah bertanggungjawab untuk mengawasi, memonitor, mengevaluasi dan memberdayakan Daerah agar mampu menjalankan otonominya secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Untuk supervisi dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi di tingkat Provinsi dilakukan langsung oleh Pemerintah. Sedangkan untuk melakukan kegiatan supervisi dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi di tingkat Kabupaten/Kota, mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, tidak akan efektif dan efisien kalau dilakukan langsung oleh Pemerintah. Untuk itu Pemerintah berdasarkan prinsip “dekonsentrasi” menugaskan Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah untuk melakukan kegiatan supervisi dan fasilitasi tersebut.

Miriam Budiardjo menulis bahwa yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah kedaulatannya tidak terbagi dan tidak dibatasi, hal tersebut dijamin di dalam konstitusi. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri wilayahnya, tetapi itu bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah Pusatlah sesungguhnya yang mengatur kehidupan setiap penduduk daerah.²⁶

²⁵ M. Solly Lubis, *op. cit.*, hlm. 8.

²⁶ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 63.

Jimly Asshidiqqie menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.²⁷

Teori Negara Kesatuan digunakan pada penelitian ini untuk menganalisis bagaimana Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mendapatkan wewenang untuk melakukan pengawasan kepada Bupati/Walikota. Dikarenakan menurut Teori Negara Kesatuan, pada prinsipnya pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terletak di tangan Pemerintah Pusat, oleh karena itu Pemerintah Pusat berhak untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Di Indonesia tugas pengawasan ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengingat kondisi geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehingga Teori Negara Kesatuan lebih relevan untuk dapat menjawab permasalahan pada penelitian ini yaitu bagaimana pengawasan

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*

yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota.

2. Teori Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan Hukum Administrasi yang kemudian didefinisikan oleh P. Nicolai dan kawan – kawan, “*de bestuuterechtelijke hnadhavings – middelen omvaten (1) het teozich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij krechts de wet gestede voorschriften en van de bij besluit indiduel opgelede verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevogdheden*”, (sarana penegakan hukum administrasi berisi 1) pengawasan, bahwa organ pemerintah dapat, melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap pengawasan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan 2) kewenangan menetapkan sanksi pemerintah).²⁸ Apa yang dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan J.B.J.M. tan Berge, seperti dikutip , M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.²⁹

J.B.J.M. tan Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari kelancaran atau penegakan hukum administrasi. Sanksi akan menjamin penegakan hukum administrasi karena sanksi salah satu intsrumen untuk

²⁸ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 296.

²⁹ Ibid.

memaksakan tingkah laku para warga Negara pada umumnya dan khususnya instansi pemerintah. Oleh sebab itulah sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada nama hukum tertentu³⁰

J.B.J.M. ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon membedakan penegakan hukum administrasi (*handhaving van het bertuursrecht*) menjadi dua jenis, yakni penegakan hukum preventif dan represif. Penegakan hukum preventif berbentuk pengawasan Pemerintah, sedangkan penegakan hukum secara represif dengan penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggar.³¹

Dua hal ini tidak dapat dan tidak boleh dipisahkan, melalui pengawasan, pemerintah dapat diketahui apakah hukum tersebut telah ditaati ataukah telah terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum administrasi. Selanjutnya apabila terjadi pelanggaran, maka Pemerintah dapat menerapkan sanksi administrasi sebagai upaya penegakan hukum represif. Dengan demikian kedudukan sanksi administrasi dalam penegakan hukum mempunyai peran yang sangat penting sebagai penghujung dari penegakan hukum.

Teori Penegakan Hukum Administrasi digunakan pada penelitian ini untuk menganalisis bagaimana pengaturan sanksi administratif Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kerana menurut Teori Penegakan Hukum Administrasi dari P. Nicolai dan J.B.J.M. ten Berge Pengawasan dan penegakan sanksi merupakan dua instrument dalam penegakan hukum administrasi.

³⁰ Ridwan HR, 2008, *op cit.*, hlm. 2006.

³¹ Philipus M. Hadjon, 1996, *op. cit.*, hlm. 6.

Penegakan hukum administrasi tidak akan optimal apabila kedua instrumen ini tidak diatur secara tepat dalam peraturan perundang-undangan.

Sehingga Teori Penegakan Hukum Administrasi lebih relevan untuk dapat menjawab permasalahan bagaimana pengaturan sanksi administratif Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

3. Teori Tujuan Kaidah Hukum

Prof. Dr. Soerjono Soekanto, SH, MA dalam buku Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi, tujuan kaidah hukum berarti keinginan atau kehendak dari pembentuk hukum.³² Suatu tujuan tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit, apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut.³³

Juga perlu dibedakan antara tujuan langsung dengan tujuan tidak langsung, tujuan langsung berarti sikap tindak atau perilaku yang dikehendaki oleh kaidah hukum, misalnya suruhan atau larangan, sedangkan tujuan tidak langsung merupakan dasarnya. Kalau suatu kaidah hukum menyatakan apa yang harus dilakukan atau apa yang tidak boleh dilakukan, maka hal itu merupakan tujuan langsung. Tujuan secara tidak langsung terletak pada harapan mengenai apa yang harus dilakukan, apabila seseorang menaati kaidah hukum tersebut.³⁴

³² Soerjono Soekanto, 2019, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung : Remadja Karya, hlm.7.

³³ *Ibid*, hlm. 8.

³⁴ *Ibid*, hlm. 9.

Teori Soerjono Soekanto ini sejalan dengan Gusfield, yang membedakan antara tujuan kaidah hukum yang bersifat simbolis dengan yang bersifat instrumental,

1. Kaidah hukum bersifat instrumental, apabila tujuannya terarah pada suatu sikap tindak atau perilaku konkrit, sehingga efek hukum tadi akan kecil sekali apabila tidak diterapkan dalam kenyataannya.
2. Kaidah hukum simbolis tidak tergantung pada penerapannya, agar supaya hukum tadi mempunyai efek tertentu. Kaidah hukum tersebut akan mempunyai arti oleh karena merupakan perlambang dari pernyataan umum mengenai cita-cita sosial masyarakat, kaidah-kaidah sosial, serta pengendalian sosial langsung. Tujuan simbolis akan ditemukan di dalam penjelasan peraturan perundang-undangan.³⁵

Menurut Soerjono Soekanto, apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuan, maka hal itu biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.³⁶

Teori Tujuan Kaidah Hukum digunakan pada penelitian ini untuk menganalisis bagaimana pengaturan sanksi administratif dalam rangka pengawasan yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota, yang saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas

³⁵ *Ibid*, hlm. 9-10.

³⁶ Soerjono Soekanto, 1989, *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 187.

dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, telah sinkron antara tujuan tidak langsung pada penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dengan tujuan langsungnya pada norma pengaturan sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota.

Sehingga Teori Tujuan Kaidah Hukum lebih relevan untuk dapat menjawab permasalahan bagaimana pengaturan sanksi administratif Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

G. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah representasi visual dari konsep-konsep khusus yang membentuk kumpulan informasi yang relevan dengan istilah yang akan dijelaskan atau dibahas dalam suatu karya ilmiah. Kerangka konseptual dalam penulisan karya ilmiah melibatkan lima ciri utama, yakni 1. konstitusi, 2. undang-undang hingga peraturan-peraturan yang lebih rendah, 3. traktat, 4. yurisprudensi, dan 5. definisi operasional. Semua aspek tersebut dapat dijelaskan secara terperinci dalam penyusunan tulisan karya ilmiah, menjadi elemen kunci yang membentuk landasan konsep.³⁷

Dalam kerangka konseptual ini akan dijelaskan beberapa keterkaitan dengan variabel yang diteliti sebagai berikut:

1. Sanksi Administratif

³⁷ Salim HS dan Erlies Septianan Nurbaini, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Raja Grafindo, hlm. 20.

Sanksi hukum administrasi apabila dilihat dari karakter normanya bukan merupakan suatu kewajiban (*plicht*), tetapi merupakan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) yang mandiri, tidak tergantung pada organ lainnya.³⁸ Badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan demikian diberi wewenang secara eksklusif untuk menegakkan norma hukum administrasi tanpa bergantung pada institusi lain seperti pengadilan.

Kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) merupakan bentuk dari kebebasan pemerintahan (*vrij bestuur*). Menurut N.M Spelt & J.B.J.M ten Berge sebagaimana disitir oleh Philipus M Hadjon³⁹ membedakan 2 (dua) macam kebebasan pemerintahan (*vrij bestuur*) dalam uraiannya sebagai berikut : “*de vrij die een wettelijke regeling aan een bestuursorgaan kan laten bij het geven van een beschikking wordt wel onderscheiden in “beleidsvrijheid” en beoordelingsvrijheid*” (kebebasan yang diizinkan peraturan perundang-undangan bagi organ pemerintahan untuk membuat keputusan dapat dibedakan dalam “kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian”).

Penegakan sanksi administratif termasuk dalam penegakan hukum, dimana penegakan hukum adalah langkah-langkah yang diambil untuk memastikan bahwa norma-norma hukum berfungsi secara efektif sebagai panduan perilaku dalam hubungan hukum di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika dilihat dari perspektif subjek, penegakan hukum dapat dilakukan oleh berbagai subjek yang beragam,

³⁸ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Sinar Grafika, hlm. 218.

³⁹ Philipus M Hadjon, 1992, Pemerintahan menurut hukum (*Wet-en Rechtmatig Bestuur*), *Jurnal Yuridika*, Surabaya, 1992, hlm. 6-7.

atau dapat diinterpretasikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang lebih terbatas. Dalam pengertian yang lebih luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Setiap orang yang mengikuti aturan normatif atau melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku dianggap menjalankan atau menegakkan hukum.

Dalam pengertian yang lebih sempit, dari perspektif subjeknya, penegakan hukum diartikan sebagai upaya dari aparat penegak hukum tertentu untuk memastikan bahwa suatu aturan hukum diterapkan sebagaimana mestinya. Dalam memastikan penerapan hukum, jika diperlukan, aparat penegak hukum diberi wewenang untuk menggunakan daya paksa.⁴⁰

2. Bupati/Walikota

Sesuai dengan ketentuan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan setiap daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk Daerah Kota disebut Walikota.

3. Gubernur

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gubernur adalah seorang kepala jabatan politik dan administrasi yang mengacu kepada kepala eksekutif dari suatu wilayah setingkat di bawah negara seperti provinsi atau negara bagian. Gubernur merupakan salah satu jabatan politik dalam

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum", <http://www.jimly.com/>, dikunjungi pada tanggal 10 Februari 2023 Jam 12.25.

administrasi publik, yang dihasilkan dari sebuah Pilkada.⁴¹ Menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Gubernur adalah Kepala Pemerintah Daerah Provinsi yang dipilih secara demokratis.

4. Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat adalah penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah.⁴²

5. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Preseiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³

6. Daerah

Daerah atau Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut Prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁴

⁴¹ Ghazaly Ama La Nora, 2014, *Ilmu Komunikasi Politik*, Yogyakarta : CV. Andi Offset, hlm. 60.

⁴² Kementerian Dalam Negeri RI, “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2018 Nomor 109, Pasal 1 angka 8.

⁴³ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 244, Pasal 1 angka 1.

⁴⁴ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5587, Pasal 1 angka 12.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana inti dalam pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi serta seni. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berhubungan dengan analisa dan kontruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁴⁵

Dalam penelitian ini, metode yang penulis gunakan untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran, sehingga akan dapat menjawab pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.⁴⁶ Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.⁴⁷

Dalam karya ilmiah ini penulis menggunakan sifat penelitian deskriptif analitis, yakni mengambil masalah atau memusatkan perhatian

⁴⁵ Soerjono Soekanto, 2014, *op. cit.* hlm. 42.

⁴⁶ Bambang Sugono, 2021, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 29.

⁴⁷ Sugiono, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif dan R&D*, Bandung : Alfabeta, hlm. 29.

kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya. Dalam penelitian ini penulis akan mendeskripsikan tentang sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dianalisis berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, sesuai dengan jenis penelitiannya, yakni penelitian hukum normatif (yuridis normatif), maka dapat dilakukan lebih dari satu pendekatan.⁴⁸ Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.⁴⁹ Pada umumnya pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan Penelitian hukum normatif adalah terdiri dari 5 (lima) pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan Kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁵⁰

Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statue Aproach*), pendekatan konseptual (*Concept Aproach*),⁵¹ dilakukan

⁴⁸ Jhony Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayu Media Publishing, hlm. 300.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 57

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung : PT. Aditya Bakti, hlm 113.

untuk meneliti aturan perundang-undangan dan aturan-aturan terkait lainnya yang mengatur mengenai Sanksi Administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah, dengan konsep yang terkait.

3. Sumber Bahan Hukum

Sebagaimana sifat penelitian hukum normatif memberi prasyarat bahwa sumber hukum yang dijadikan objek adalah data hukum sekunder. Data sekunder yaitu data diperoleh penulis secara tidak langsung dari sumbernya (objek penelitian) tetapi melalui sumber lain. Penulis mendapatkan data yang sudah jadi yang dikumpulkan oleh pihak lain, seperti melalui buku-buku teks, jurnal, koran, dokumen dan buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.⁵²

Data sekunder berupa :

- a. Bahan hukum primer, bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait dengan objek penelitian⁵³, yaitu sebagai berikut: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian⁵⁴, terdiri atas: 1) Berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian. 2)

⁵² *Ibid*, hlm. 215.

⁵³ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 176.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 176.

Hasil penelitian-penelitian sebelumnya. 3) Pendapat ahli hukum atau teori-teori.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Sebagaimana ciri dari penelitian hukum normatif, maka pengumpulan data dapat dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan-bahan pustaka.⁵⁵ Selanjutnya juga dapat dilakukan dengan studi dokumen terhadap literatur dan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana sanksi administratif terhadap Bupati/Walikota dalam rangka pengawasan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

5. Bahan Hukum

Penulis memilih metode penelitian hukum normatif dalam penelitian ini, sehingga pengolahan data dengan cara mensistematika bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klarifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁵⁶ Kegiatan yang dilakukan dalam analisis dan penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan

⁵⁵ Soerjono Soekanto, 2014, *op. cit.*, hlm. 61.

⁵⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa, hlm. 251-252.

pengelompokan kedalam bagian-bagia tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi a. sistematis; b. gramatikal; dan c. teleologis.

