

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LEGALITAS PEMUNGUTAN
RETRIBUSI DI KAWASAN WISATA PANTAI CENGKRONG DI
TRENGGALEK OLEH LMDH AGRO LESTARI DAN CV. PANDU ALAM**

TESIS



Oleh:

BACHTIAR DWI RENDRA GRAHA

Nomor Mhs :11912762

BKU : HTN / HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LEGALITAS PEMUNGUTAN
RETRIBUSI DI KAWASAN WISATA PANTAI CENGKRONG DI
TRENGGALEK OLEH LMDH AGRO LESTARI DAN CV. PANDU ALAM**

TESIS

Oleh:

BACHTIAR DWI RENDRA GRAHA

Nomor Mhs : 11912762
BKU : HTN / HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. Mustaqim, S.H., M.Si

Tanggal

Pembimbing II

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Tanggal

Mengetahui

Ketua Program



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal

24/3/2016

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LEGALITAS PEMUNGUTAN
RETRIBUSI DI KAWASAN WISATA PANTAI CENKONG DI
TRENGGALEK OLEH LMDH AGRO LESTARI DAN CV. PANDU ALAM**

TESIS

Oleh:

BACHTIAR DWI RENDRA GRAHA

Nomor Mhs : 11912762
BKU : HTN / HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 30 Januari 2016 dan dinyatakan LULUS**


Dr. Mustaqiem, S.H., M.Si

Tim Penguji
Ketua

Tanggal


Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Anggota

Tanggal

26 / 03 2016


Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Anggota

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal

24 / 3 2016

MOTTO

**“Janganlah Kamu Merugikan Orang Dengan Hak Miliknya”
(Al Quran Surah Al A’raaf:85)**

Kenalilah apa yang kamu punya !!

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LEGALITAS PEMUNGUTAN
RETRIBUSI DI KAWASAN WISATA PANTAI CENGKRONG DI
TRENGGALEK OLEH LMDH AGRO LESTARI DAN CV. PANDU ALAM**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.

Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, Tgl. 24 Maret 2016



BACHTIAR DWI RENDRA GRAHA

NIM: 11912762

KATA PENGANTAR

Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum yang telah memberi kesempatan penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
3. Dr. Mustaqiem, S.H., M.Si serta Zairin Harahap, S.H., M.Si. sebagai dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu diantara segenap kesibukan aktifitas untuk membimbing dan mengarahkan peneliti selama penulisan tesis ini.
4. Para Dewan Penguji tesis, Peneliti ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya karena telah memberikan ilmu, saran dan kritik yang membangun dan berharga bagi peneliti.
5. Segenap dosen dan staf magister hukum UII yang telah memberikan banyak tambahan ilmu pengetahuan kepada penulis
6. Kedua orang tua (bapak Dr. Husni Tahir Hamid, S.H., M.hum dan Ibu Dra. Maryati M.M) yang dengan telaten, tulus dan ikhlas selalu mendoakan, mengingatkan dan memotivasi peneliti hingga mampu menyelesaikan tesis ini, kekasihku Ayu Prima Kusuma Putri yang selalu memotivasi dan kakak perempuanku Dini Pratiwi Puji Lestari, S.H serta keponakanku (varo) yang selalu meramaikan suasana hati, sehingga peneliti tidak merasa bosan dalam mengerjakan tesis ini.
7. Rekan-rekan dan teman-teman magister HTN/HAN angkatan 27, teman-teman magister hukum UII secara keseluruhan yang bisa diajak berdiskusi dan bertukar pikiran, sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis ini.

Tiada yang sempurna dalam hidup ini, begitu halnya dengan penulis yang masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini. Segala masukan, kritik dan

saran penulis ambil pelajaran dan diterima dengan baik. Pada akhirnya penulis berharap tesis ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkaitan.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kerangka Teoritis.....	6
E. Metode Penelitian.....	24
 BAB II TINJAUAN UMUM NEGARA HUKUM, OTONOMI DAERAH, PENEGAKAN HUKUM DAN RETRIBUSI DAERAH.....	 26
A. Negara Hukum.....	26
1. Pengertian Negara Hukum.....	26
2. Negara Hukum Materiil.....	32

B. Otonomi Daerah.....	34
1. Pengertian Otonomi Daerah.....	34
2. Asas-Asas Pemerintah Daerah.....	43
C. Penegakan Hukum.....	49
1. Pengertian Penegakan Hukum.....	49
2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum...	55
3. Penegakan Hukum Administrasi Negara.....	60
D. Retribusi Daerah di Kabupaten Trenggalek.....	62
1. Pengertian Retribusi.....	62
2. Objek Retribusi dan Jenis Retribusi di Kabupaten Trenggalek.....	64
3. Kewenangan Daerah Kabupaten Trenggalek Memungut Retribusi.....	71
4. Keberadaan Retribusi Pantai Cengkong dalam Retribusi Daerah.....	76
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	80
A. Legalitas Pemungutan Retribusi Obyek Wisata Yang Dilakukan Oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam....	80
1. Deskripsi Pantai Cengkong.....	80
2. Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Argo Lestari dan CV Pandu Alam.....	81
3. Pemungutan Retribusi di Pantai Cengkong.....	82
4. Analisa.....	91

	B. Penegakan Hukum Terhadap Pemungutan Retribusi Yang Tidak Sesuai Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga.....	105
	1. Penegakan Hukum Terhadap Retribusi Pantai Cengkong.....	105
	2. Analisa.....	109
BAB IV	PENUTUP.....	120
	A. Kesimpulan.....	120
	B. Saran.....	121

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Di Kabupaten Trenggalek, masalah retribusi sektor pariwisata diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga. Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 ditegaskan bahwa Instansi Pemungut adalah Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Budaya Kabupaten Trenggalek atau sebutan lain yang mempunyai tugas dan fungsi dalam pemungutan. Namun di dalam kenyataannya di daerah objek wisata Pantai Cengkong Kabupaten Trenggalek pemungutan retribusi atau biaya masuk pantai tersebut dilakukan oleh Perusahaan Umum Perhutani Kesatuan Pemangku Hutan Kediri atau disebut Perum Perhutani KPH Kediri yang bekerja sama dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan “Argo Lestari” atau disebut LMDH “Argo Lestari” dan CV. Pandu Alam. Untuk itu diadakan penelitian hukum dengan metode pendekatan perundang-undangan. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana legalitas pemungutan retribusi obyek wisata yang dilakukan oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam, bagaimana penegakan hukum terhadap pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga

Adapun hasil penelitian sebagai berikut, pemungutan retribusi obyek wisata Pantai Cengkong yang dilakukan oleh Perhutani bekerja sama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam dilandasi Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Undang-Undang Kehutanan karena wilayah Pantai Cengkong maupun akses menuju Pantai Cengkong masih merupakan wilayah hutan wisata. Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek juga mempunyai wewenang untuk mengelola wilayah pesisir pantai berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sebenarnya yang berhak dikelola Perhutani hanyalah wilayah hutan saja bukan wilayah pesisir pantai, karena wilayah pesisir pantai merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Penegakan hukum terhadap pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga tidak dapat dilakukan khususnya untuk Pantai Cengkong. Hal ini dikarenakan wilayah Pantai Cengkong merupakan kawasan hutan wisata / hutan mangrove yang dikelola oleh Perhutani berdasarkan Undang-Undang Kehutanan dan belum ada kerja sama operasi (KSO) antara Perhutani dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, yang sudah ada KSO dengan pihak Perhutani dan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek yaitu, Pantai Pelang, Guo Lowo, Pantai Karanggongso.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya di dalam penjelasan umum angka 7 (tujuh), akan terlaksana secara optimal dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diikuti dengan pemberian kewenangan sumber-sumber penerimaan keuangan Daerah yang cukup kepada daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah, selain dana perimbangan yang merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah menjadi sumber keuangan daerah,

Salah satu komponen utama pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal (pembiayaan otonomi daerah).¹ Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor

¹ Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007, hlm. 12.

publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), termasuk *surcharge of taxes*, Pinjaman dan/atau hibah, maupun dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat.²

Sumber keuangan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Sedangkan pendapatan daerah menurut Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 berhubungan dengan Pasal 279 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bersumber dari: sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah, Dana Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan lain-lain Pendapatan. Adapun pembiayaan menurut Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bersumber dari: sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan Asli Daerah menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bersambung dengan Pasal 285 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bersumber dari : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pajak Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dari pendapatan asli daerah, menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bersambung dengan Pasal 285 ayat (1) angka 1 Undang-Undang Nomor

² Machfud Sidik, Makalah Seminar Nasional, “Desentralisasi Fiskal, Kebijakan, Implementasi dan Pandangan ke Depan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah”, Yogyakarta, 20 April 2002, hlm. 5.

23 Tahun 2014, ditetapkan dengan Undang-Undang, yang pelaksanaannya di Daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Kedua pasal tersebut merupakan penegasan dari apa yang telah diatur oleh konstitusi tertulis, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 23A yang menegaskan, bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Berkaitan dengan pajak daerah di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diatur mengenai jenis dari pajak daerah dan tata cara pemungutannya yang diatur secara umum. Hal tersebut berdampak bahwa penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata, dinamis dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat,

pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.³ Secara teoritis, perluasan wewenang dapat menciptakan *local accountability*, yakni meningkatnya kemampuan keuangan daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakatnya, akan tetapi di lain pihak daerah otonom harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri.⁴

Kondisi yang demikian harus diikuti dengan kemampuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata adalah sebagai salah satu sektor yang sangat potensial yang dapat memberikan alternatif lain sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, dengan potensi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang besar untuk menciptakan peluang dan kesempatan kerja baru dalam kegiatan ekonomi.

Di Kabupaten Trenggalek, masalah retribusi sektor pariwisata diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga. Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 ditegaskan bahwa Instansi Pemungut adalah Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Budaya Kabupaten Trenggalek atau sebutan lain yang mempunyai tugas dan fungsi dalam pemungutan. Namun di dalam kenyataannya di daerah objek wisata Pantai Cengkong Kabupaten Trenggalek pemungutan retribusi atau biaya masuk pantai tersebut dilakukan oleh Perusahaan Umum Perhutani Kesatuan

³ Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Peluang Investasi, Disampaikan dalam 'Government Conference', yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 2000, hlm. 1. dikutip dari <http://www.kmc.com>

⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Secara Luas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 34.

Pemangku Hutan Kediri atau disebut Perum Perhutani KPH Kediri yang bekerja sama dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan “Argo Lestari” atau disebut LMDH “Argo Lestari” dan CV. Pandu Alam.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana legalitas pemungutan retribusi obyek wisata yang dilakukan oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa legalitas pemungutan retribusi obyek wisata yang dilakukan oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa penegakan hukum terhadap pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga.

D. Kerangka Teoritis

1. Teori Kewenangan

Berbagai literatur baik ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan kewenangan, demikian pula sebaliknya. Ada juga pendapat yang memberikan makna yang sama antara kewenangan dan wewenang, hal ini berarti wewenang itu sama dengan kekuasaan. Bagaimanapun juga ilmu politik, ilmu hukum, dan ilmu pemerintahan mempunyai objek kajian yang sama, yakni negara.⁵

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara, agar negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, maka (organ) negara harus diberi kekuasaan. Adanya kekuasaan tersebut, negara dapat bekerjasama, berkiprah melayani warga negaranya. Robert Mac Iver memandang kekuasaan dari sumbernya. Kekuasaan dapat bersumber dari kekerasan fisik, kekayaan dan kepercayaan. Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum saja. Artinya kekuasaan dapat bersumber dari konstitusi dan inkonstitusi, misalnya melalui kudeta ataupun perang, sedangkan kewenangan pasti bersumber dari konstitusi.⁶

Max Weber menyebut kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wewenang nasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan

⁵ Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 25-26.

⁶ *Ibid.*, 26-27.

suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara.⁷ Dalam konsep Hukum Tata Negara, wewenang dideskripsikan sebagai *rechtsmacht* (kekuasaan hukum), dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam hukum administrasi Belanda, wewenang menjadi again dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah (*bestuursbevoegdheid*) atau wewenang pemerintah.⁸

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar.⁹ Wewenang (*authority, competence*) adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan sesuatu).¹⁰

Menurut Hadjon bahwa setiap tindakan pemerintah diisarakatan harus tertumpu 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 berasal dari pelimpahan.¹¹

⁷ A.Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 2003, hlm. 52.

⁸ Philipus M. Hadjon Dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawas Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm. 31.

⁹ *Ibid.*, hlm. 28.

¹⁰ John M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 614.

¹¹ Iskrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 93.

Seiring dengan pilar utama Negara Hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteit beginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undang, yaitu sumber wewenang pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹²

Menurut HD Van Wijk dan Wililem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandate sebagai berikut:¹³

- a. *Atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wet geveerd aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah, wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan)
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens item uit oefenen door een ander* (mandate terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya)

Menurut Van Wijk FAM Stroink dan JG Steenbeek bahwa organ pemerintah memperoleh wewenang dengan dua cara yaitu atribusi dan

¹² *Ibid.*, hlm. 29-30.

¹³ Iskrok, *op.cit.*, hlm. 35

delegasi: Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.¹⁴

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal *mandate* tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.¹⁵

2. Kewenangan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

¹⁴ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 105.

¹⁵ *Ibid.*

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seperti halnya dalam hukum tata negara, maka dalam hukum administrasi negara juga dikenal sumber kekuasaan atau wewenang suatu badan atau pejabat tata usaha negara dapat berasal dari *atributif* dan *derivatif*. Perolehan kekuasaan atau wewenang dengan cara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru.¹⁶

Legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi:¹⁷

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita pada tingkat Pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (*konstituante*), dan DPR bersama-sama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat Daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegate legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tertentu.

¹⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksar*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

¹⁷ Indroharta, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 91.

Dari uraian-uraian di muka dapat dikemukakan ciri-ciri atribusi kekuasaan sebagai berikut:¹⁸

- a. Pembentukan kekuasaan secara atributif, melahirkan kekuasaan baru.
- b. Pembentukan kekuasaan secara atributif harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*authorized organs*).

Perolehan kekuasaan yang bersifat *derivatif* disebut juga pelimpahan kekuasaan, karena kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain, karena itu sifatnya *derivatif* (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Bentuk pelimpahan kekuasaan yang paling penting adalah *delegatie* dan *mandaat*. Bentuk pendelegasian kekuasaan (*delegatie*) mempunyai sistem pertanggung jawaban yang sangat berbeda dengan bentuk pelimpahan kuasa (*mandaatsverlening*). Pada pendelegasian kekuasaan delegataris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggungjawab sendiri. Dengan demikian pelimpahan ini tepat disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab. Pengertian tanggung jawab mengandung 2 (dua) aspek, yaitu:¹⁹

- a. Aspek Internal: Pertanggungjawaban yang bersifat internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan.

¹⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *op.cit.*, hlm. 41.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 50-51.

- b. Aspek Eksternal: Pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.

Ciri-ciri delegasi tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:²⁰

- a. Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang.
- b. Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi *delegant* dalam jangka waktu yang telah ditentukan.
- c. Delegataris harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu seorang delegataris bertanggung jawab secara eksternal terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari pendelegasian kekuasaan itu.
- d. Sub-delegasi baru dapat dilakukan, tetapi hanya dapat dilakukan dengan persetujuan *delegant*.

Mandat, meski pun merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, namun berbeda dengan delegasi. Mandataris atau pihak yang menerima mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri. Mandataris bertindak atas nama pemberi kuasa (*mandant*).

Ada pun unsur-unsur *mandaatsverlening* dapat diuraikan sebagai berikut:²¹

- a. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi atau oleh pemegang delegasi.

²⁰ *Ibid*, hlm. 44.

²¹ *Ibid*, hlm. 47.

- b. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa untuk bertanggung jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan untuk memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggung jawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (*mandant*).
- c. Konsekuensi teknis administratifnya adalah bahwa seseorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa, sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri.
- d. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas ijin dari pemberi kuasa. Izin secara tegas pada pemberian sub-mandat diperlukan karena pelimpahan kuasa pada hakekatnya hanya sekedar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggung jawab.

Begitu pentingnya sumber wewenang atau kekuasaan itu, karena sangat berkaitan erat dengan suatu negara hukum-demokratis, sebab salah satu dari asas negara hukum adalah pemerintahan harus berdasarkan hukum. Azas ini lazim disebut dengan azas legalitas atau *rechtmatigheid van bestuur*.²²

Konsekuensi lebih lanjut dari azas tersebut yaitu, setiap tindakan atau perbuatan pemerintah harus berdasarkan suatu wewenang yang diperoleh dari suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan berdasarkan kekuasaan belaka, sebagai manifestasi dari pengakuan dan perlindungan

²² Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, hlm. 158.

terhadap hak-hak asasi manusia. Dapat dikatakan sebagai tujuan dari negara hukum, sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak-hak asasi manusia.²³

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu azas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebabnya tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang.²⁴

Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan

²³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 71.

²⁴ Indroharto, *op.cit.*, hlm. 83-84.

suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern. Misalnya antara Menteri dengan Direktur Jendral (Dirjen) atau Inspektur Jendral (Irjen), di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.²⁵

Daerah Kabupaten/Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.²⁶

Kewenangan atau yang menjadi Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 9 ayat (3) dan (4)

²⁵ Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 72.

²⁶ Indroharto, *op.cit.*, hlm. 91-92.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

Pasal 9 Ayat (1) menyatakan bahwa, Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Ayat (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta kewenangan bidang lain. Sedangkan Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Ayat (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah dan Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 11 Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Pasal 12 Ayat (3) menyatakan bahwa urusan pemerintahan pilihan, sebagaimana dimaksud pada pasal 11 Ayat (1), meliputi kelautan dan

perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Pasal 13 Ayat (1); menyatakan bahwa Pembagian kewenangan yang merupakan urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 10 Ayat (1), tetapi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat dapat melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. .

Pasal 12 Ayat (2) menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dansosial. Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten/Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten/Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari Daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

3. Penegakan Hukum

Menurut Soedikno, Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus

dilaksanakan.²⁷ Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide (yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjadi kenyataan.²⁸

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa: Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup.²⁹

Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, Proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat.³⁰

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hlm. 15.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.³¹

Pada dasarnya ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas;
- d. Faktor masyarakat
- e. Faktor kebudayaan.³²

³¹ Rais Ahmad, *Peran Manusia Dalam Penegakan Hukum*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966, hlm. 19.

³² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 4-5.

Selain faktor di atas, keluhan berkenaan dengan kinerja penegakan hukum di negara Indonesia selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan sebuah negara hukum yang mencita-citakan upaya menegakan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang dihadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaharuan hukum atau pembuatan hukum baru. Oleh karena itu, ada tiga fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu:

- a. Pembuatan hukum (*the legislation of law atau law and rule making*),
- b. Sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*) dan
- c. Penegakan hukum (*the enforcement of law*).³³

Ketiganya membutuhkan dukungan administrasi hukum yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab. Karena itu, pengembangan administrasi hukum dan sistem hukum dapat disebut sebagai agenda penting yang keempat sebagai tambahan terhadap ketiga agenda tersebut di atas. Dalam arti luas, administrasi hukum itu mencakup pengertian pelaksanaan hukum dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. Misalnya dapat

³³ *Ibid.*

dipersoalkan sejauhmana sistem dokumentasi dan publikasi berbagai produk hukum yang ada selama ini telah berkembang dalam rangka pendokumentasian peraturan-peraturan, keputusan-keputusan administrasi negara, ataupun penetapan dan putusan hakim di seluruh jajaran dan lapisan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah. Jika sistem administrasinya tidak jelas, bagaimana mungkin akses masyarakat luas terhadap aneka bentuk produk hukum tersebut dapat terbuka. Jika akses tidak ada, bagaimana mungkin diharapkan masyarakat dapat taat pada aturan yang tidak diketahuinya. Meskipun ada teori yang diakui sebagai doktrin hukum yang bersifat universal, hukum juga perlu difungsikan sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat, dan karena itu ketidaktahuan masyarakat akan hukum tidak boleh dibiarkan tanpa usaha sosial dan pembudayaan hukum secara sistematis dan bersengaja.

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah yang mantap sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian hidup.³⁴

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai tujuan hukum, yaitu terciptanya rasa aman, tenteram dan keadilan bagi masyarakat. Melalui penegakan hukum, diharapkan tujuan hukum dapat tercapai, sehingga hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Fungsi hukum dibagi ke dalam dua bagian yaitu:

³⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

- a. Fungsi Hukum secara Tradisional atau Klasik, yaitu berfungsi sebagai pengaruh tidak langsung terhadap perubahan sosial pada umumnya dengan mempengaruhi kemungkinan-kemungkinan perubahan dalam berbagai institusi sosial.
- b. Fungsi Hukum secara Modern, yaitu berfungsi menjalankan tugas untuk mempertahankan ketertiban atau pola kehidupan yang ada.³⁵

Fungsi Hukum secara Tradisional atau Klasik dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Keadilan;
- b. Ketertiban.³⁶

Keadilan sebagai tujuan hukum didasarkan pada kenyataan bahwa dalam suatu masyarakat atau negara, kepentingan perseorangan dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan inilah yang menyebabkan pertikaian bahkan peperangan. Hukum mempertahankan perdamaian dan mengusahakan terjadinya suatu keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian, hukum dapat mencapai tujuan adil dengan adanya keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi bagi setiap orang untuk memperoleh bagiannya melalui peraturan yang memuat kesinambungan kepentingan-kepentingan.

Takaran keadilan itu sendiri relatif. Definisi tentang apa yang disebut dengan adil akan berbeda-beda bagi setiap individu. Tidak berlebihan apabila

³⁵ Lili Rasjidi, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional Indonesia*, Jurnal Hukum Volume 1, Padjajaran Review, Bandung, 2005, hlm. 8.

³⁶ *Ibid.*

keadilan itu sesuatu yang sukar untuk didefinisikan, tetapi bisa dirasakan dan merupakan unsur yang harus ada dan tidak dipisahkan dari hukum sebagai perangkat asas, dan kaidah yang menjamin adanya keteraturan, dan ketertiban dalam masyarakat.³⁷

Nilai keadilan sifatnya relatif, sehingga tidak mungkin untuk menemukan sebuah keadilan yang mutlak (*absolute justice*). Terkait dengan hal itu, Aristoteles mengemukakan teori realis yang berusaha untuk membedakan keadilan menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

- a. Keadilan kumulatif, yaitu keadilan yang terjadi dalam hal setiap orang mendapatkan bagian yang sama, tidak didasarkan pada prestasi.
- b. Keadilan distributif, yaitu tercipta adil apabila setiap individu mendapatkan bagian sesuai dengan peran dan kontribusi masing-masing.
- c. Keadilan indikatif, yaitu dikatakan adil apabila suatu hukuman itu setimpal dengan kejahatan.
- d. Keadilan kreatif, yaitu keadilan yang harus ada perlindungan kepada orang yang kreatif (pencipta).
- e. Keadilan protektif, yang berbicara mengenai suatu perlindungan bagi tiap individu.
- f. Keadilan legalis, bahwa keadilan itu tersirat dalam undang-undang.³⁸

“Keadilan adalah landasan tujuan negara. Adanya negara ditujukan untuk kepentingan umum, berlandaskan keadilan yang merupakan keseimbangan kepentingan di atas daun neraca Themis (dewi keadilan dalam

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 53.

³⁸ *Ibid*, hlm. 10.

mitologi Yunani)”.³⁹ Melalui peraturan yang berkesinambungan, diharapkan dapat tercapai suatu keadilan melalui keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Walaupun cita keadilan itu tetap relatif, dapat ditetapkan suatu batasan apa itu adil menurut hukum.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Legalitas pemungutan retribusi di kawasan objek wisata Pantai Cengkong Kabupaten Trenggalek oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam.

2. Subyek Penelitian

- a. Pejabat pada Dinas Pariwisata Kabupaten Trenggalek.
- b. Pejabat pada Perum Perhutani KPH Kediri.

3. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu hasil data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu terdiri dari:
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lain-lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

³⁹ Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 100.

4. Metode Pengumpulan Data:

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴⁰

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 93.

BAB II

TINJAUAN UMUM NEGARA HUKUM, OTONOMI DAERAH, PENEGAKAN HUKUM DAN RETRIBUSI DAERAH

A. Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.¹⁸

Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal-bakal pemikiran tentang negara hukum. Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “*polis*”. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi

¹⁸ Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 153.

warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.¹⁹

Ide negara hukum menurut Aristoteles ini, tampak sangat erat dengan “keadilan”, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Konstruksi seperti ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti “ethis” dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori-teori *ethis*, sebab menurut teori ini isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.²⁰

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 154.

²⁰ *Ibid*, hlm. 155.

pemerintahan yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengemukakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.²¹

Konsep negara hukum yang dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles lahir beberapa puluh tahun sebelum Masehi. Pada perkembangan berikutnya kelahiran konsep negara hukum sesudah Masehi didasarkan pada sistem pemerintahan yang berkuasa pada waktu itu, seperti dikemukakan oleh beberapa ahli.

Nicolo Machiavelli (1469-1527) seorang sejarawan dan ahli negara telah menulis bukunya yang terkenal "*Il Prinsipe (The Prince)*" tahun 1513. Machiavelli hidup pada masa intrik-intrik dan peperangan yang terus-menerus di Florence, di mana pada waktu tata kehidupan berbangsa dan bernegara lebih mengutamakan kepentingan negara. Tata keamanan dan ketentraman, Di samping keagungan negara, harus merupakan tujuan negara, supaya Italia menjadi suatu negara nasional. Dalam usaha untuk mewujudkan cita-cita itu raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama atau pun norma-norma akhlaq. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.²²

²¹ *Ibid.*

²² Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 4.

Penguasa menurut Machiavelli, pimpinan negara haruslah mempunyai sifat-sifat seperti kancil untuk mencari lubang jaring dan menjadi singa untuk mengejutkan serigala. Raja atau pimpinan negara harus memiliki sifat-sifat cerdik pandai dan licin ibarat seekor kancil, akan tetapi harus pula memiliki sifat-sifat yang kejam dan tangan besi ibarat seekor singa; seperti *“A prince being thus obliged to know well how to act as a beast must imitate the fox and the lion, for the lion cannot protect himself from traps and the fox cannot defend himself from wolves. One must therefore be a fox to recognise traps, and a lion to frighten wolves”*. Demikian beberapa anjuran Machiavelli kepada raja untuk menerapkan absolutisme dalam negara. Maksudnya agar negara Italia menjadi negara besar yang berkuasa.²³

Jean Bodin (1530-1596) juga menganjurkan *absolutisme* raja. Raja harus mempunyai hak mutlak membuat undang-undang bagi rakyatnya yang diperintah. Kedaulatan itu *puissance absolute* atau kekuasaan mutlak yang terletak di dalam tangan raja dan tidak dibatasi oleh undang-undang. Karena yang membuat undang-undang itu raja, maka tidak mungkin pembuatnya diikat oleh buaatannya sendiri. Akan tetapi berlawanan dengan Machiavelli, Jean Bodin mengatakan bahwa raja itu terikat dengan hukum alam. Lebih lanjut Jean Bodin memandang kekuasaan yang terpusat pada negara yang makin lama makin tegas tampak dalam bentuk kekuasaan raja. Karena itu

²³ Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955, hlm. 51.

disimpulkannya, bahwa dasar pemerintah *absolut* terletak dalam kedaulatan, yaitu kekuasaan raja yang superior.²⁴

Thomas Hobbes (1588-1679) berpendapat bahwa manusia sebelum hidup dalam lingkungan masyarakat bernegara, hidup dalam alam. Dalam keadaan alami itu manusia mempunyai hak alami yang utama, yaitu hak utama mempertahankan diri sendiri. Dalam situasi demikian itu manusia merupakan musuh bagi manusia lainnya dan siap saling menerka seperti serigala, akibatnya ialah merajalelanya peperangan semuanya melawan semuanya. Namun, dibimbing oleh akal nya manusia mengerti bahwa bila keadaan yang demikian itu diteruskan, semuanya akan binasa. Oleh karena itu manusia lalu bergabung memilih penguasa yang menjamin hukum melalui suatu perjanjian sosial. Dalam teori Hobbes, perjanjian masyarakat tidak dipakai untuk membangun masyarakat (*civitas*) melainkan untuk membentuk kekuasaan yang diserahkan kepada raja. Raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.²⁵

Dikemukakan di atas beberapa ahli yang secara ekstrim menyatakan pendapatnya untuk membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat *absolut* guna diterapkan dalam kehidupan bernegara. Memang apabila ditelusuri lebih jauh pandangan ini, tentu kita akan melihat bahwa konsepsi mereka dilatarbelakangi oleh adanya situasi negara yang buruk di masa mereka

²⁴ Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 57.

²⁵ *Ibid.*

hidup, sehingga bagi mereka negara atau penguasa yang kuat diperlukan untuk mengatasi peperangan yang terjadi waktu itu.

Di Indonesia istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Pernyataan mengenai Indonesia adalah negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum pada prinsipnya mengandung unsur-unsur:²⁶

- a. Pemerintahan dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) di mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang;
- b. Dalam negara itu hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan;
- c. Kekuasaan pemerintah dalam negara itu tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi kepada lembaga-lembaga kenegaraan di mana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain, sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut;
- d. Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

²⁶ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

2. Negara Hukum Materiil

Perkembangan demokrasi berikutnya terjadi pada demokrasi konstitusional yang mengalami perubahan besar²⁷ sekitar pertengahan abad XX, setelah adanya Perang Dunia II. Gagasan semula berperan pemerintah pasif bergeser menjadi pemerintah haruslah aktif. Artinya pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat sehingga dituntut aktif mengatur kegiatan sosial dan ekonomi. Gagasan ini dinamakan negara hukum material (dinamis) atau *welfare state*.²⁸

Dalam konferensinya *International Commission of Jurist* (organisasi ahli hukum internasional) di Bangkok tahun 1965 ditekankan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*" Komisi ini merumuskan syarat-syarat dasar pemerintahan yang demokratis sebagai berikut²⁹ (1) Perlindungan konstitusional yakni Konstitusi harus menjamin hak-hak individu dan prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) Pemilu yang bebas; (4) Kebebasan menyatakan pendapat; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dari perumusan di atas, jelas sekali ada perubahan mendasar yakni adanya perluasan tugas eksekutif untuk lebih aktif. Konsep pemerintah dalam

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 8.

²⁹ Miriam Budiatjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 60.

welfare state bertugas mewujudkan kesejahteraan umum³⁰. Pemerintah dalam *welfare state* diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri, tidak hanya bertindak atas inisiatif parlemen. Itulah sebabnya pemerintah diberikan kewenangan diskresi fungsional atau *freies ermesen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Prancis) yakni kemerdekaan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk selalu terikat pada produk legislasi parlemen³¹.

Konsep *freis ermesen* dalam *welfare state* berimplikasi pada pemberian kewenangan di bidang eksekutif. Misalnya hak prerogatif dan di bidang perundang-undangan meliputi³²:

- a. Kewenangan inisiatif yakni kewenangan membuat peraturan setingkat Undang-undang tanpa harus melalui persetujuan DPR dengan syarat darurat dan terbatas. Contohnya Pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- b. Kewenangan delegatif merupakan kewenangan membuat peraturan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang untuk mengoperasionalkan suatu undang-undang. Bentuknya adalah Peraturan Pemerintah.
- c. Kewenangan interpretatif (*droit function*) adalah kewenangan menafsirkan secara sepihak tanpa dicampuri pihak lain³³. Berupa kewenangan menafsirkan secara lebih lanjut isi undang-undang yang masih bersifat

³⁰ B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 59.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, *op. cit.*, hlm. 27.

³² *Ibid.*, hlm. 260-264.

³³ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 370.

enunsiatif (terbuka untuk ditambahi, misalnya ada rumusan kata *dan lain-lain, dan lain sebagainya*).

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintahan di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.³⁴

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sehubungan dengan desentralisasi terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar

³⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18 UUD 1945:

- (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 pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi daerah, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

Pasal 18 A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Undang-undang yang ditunjuk oleh Pasal 18 UUD 1945 untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;

- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis pentingnya menganut asas desentralisasi menurut The Liang Gie adalah sebagai berikut:³⁵

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan sebab pula diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis,

³⁵ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;

- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut:³⁶

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Menurut Bagir Manan, bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (demikian juga berbagai undang-undang pemerintahan daerah terdahulu) adalah sebagai, “Satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah -dari satuan pemerintahan pusat-

³⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 177.

yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial”.³⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Daerah Kabupaten dan Kota hanya ditempatkan sebagai Daerah Otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa, “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya di samping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 107.

Terdapat alasan yang logis mengapa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom, tidak sebagai Wilayah Administrasi, sebagaimana tampak dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”.

Ditematkannya Kabupaten dan Kota hanya sebagai Daerah Otonom di satu sisi berarti menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di sisi lain memberikan keleluasaan masing-masing Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Hal ini akan lebih mendorong ke arah kebebasan dan kemandirian Daerah, yang merupakan esensi dari otonomi.

Kabupaten dan Kota sebagai suatu institusi yang berada dalam naungan negara hukum Indonesia, dituntut pula agar setiap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten dan Kota didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini muncul dalam bentuk pemberian kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya Kepala Daerah berwenang untuk membuat keputusan-keputusan untuk melaksanakan peraturan daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan esensi otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, kewenangan Kabupaten dan Kota untuk membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah ataupun keputusan-keputusan juga berumpu pada kebebasan dan kemandirian. Namun demikian, karena kebebasan dan kemandirian Kabupaten dan Kota dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi bukan berarti kemerdekaan, maka pembentukan daerah dan keputusan-keputusan tidak dapat lepas dari hukum nasional atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini membawa dua kemungkinan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah; pertama, setiap bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan hukum nasional; kedua, Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam hukum nasional, terutama dalam tugas pembantuan.

Prinsip lain yang terdapat dalam negara hukum adalah prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip kesejahteraan. Berkenaan dengan prinsip ini, Bagir Manan mengatakan sebagai berikut: Meskipun dimasa modern ini (termasuk Indonesia yang luas dengan penduduk yang banyak) tidak lagi mungkin menjalankan pemerintah langsung oleh semua warga negara, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah

bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Satuan-satuan pemerintah otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan sebagai bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut paham materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.³⁸

Prinsip kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui sistem demokrasi yang berupa demokrasi perwakilan. Wujud nyata dari demokrasi perwakilan ini adalah hadirnya institusi DPRD pada Daerah Otonom. Sebagaimana telah disebutkan di atas, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri. Telah disebutkan pula bahwa dalam rangka merealisasikan prinsip kesejahteraan, otonomi dapat dijadikan ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut, yang pelaksanaannya dijalankan oleh satuan pemerintah yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu Kabupaten dan Kota.

³⁸ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 25

“Seperti halnya dalam hukum tata negara, maka dalam hukum administrasi negara juga dikenal sumber kekuasaan atau wewenang suatu badan atau pejabat tata usaha negara dapat berasal dari *atributif* dan *derivatif*.”³⁹

Perolehan kekuasaan atau wewenang dengan cara atributif menyebabkan terjadinya ”pembentukan kekuasaan”, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). ‘Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru’.⁴⁰

2. Asas-Asas Pemerintah Daerah

Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah Pusat menggunakan Asas Desentralisasi, tugas pembantuan, serta Dekonsentrasi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan berjalan cara desentralisasi dalam wujud Otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari atas/instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum Pemerintah yang layak, ini sudah diterima sebagai Norma Hukum secara utuh, yang harus ditaati oleh Penyelenggara Pemerintahan, Asas-asas ini telah lama menjadi

³⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 39.

dasar pokok dalam Penyelenggaraan Daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara Pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di Negara Indonesia, dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, ditambah Asas efisiensi dan Asas efektifitas. Kemudian dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa, Asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan yang utuh bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dengan Undang-Undang tersebut menganut Pemerintahan Daerah Otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dimana kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Sedangkan Asas-asas di dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah ada tiga macam yakni:

a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah

diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu Sistem Kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Kepala satuan-satuan Organisasi Pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.⁴¹

Oleh karena itu Desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk Negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun Negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan Asas Desentralisasi adalah Asas Sentralisasi. Dalam Negara yang mempergunakan Asas Sentralisasi, semua urusan Negara,

⁴¹ The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 50

baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya Pemerintahan Administratif dan tidak terdapat Pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah Sistem Pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari Asas Dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan Pemerintahan Lokal Administratif, dan segi pembagian wilayah Negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang Dekonsentrasi adalah Asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di Daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang Pusat yang terdapat di Daerah. Apabila ditinjau dari segi pembentukan Pemerintahan lokal Asas Dekonsentrasi berarti Asas yang akan membentuk Pemerintahan-pemerintahan lokal Administratif di Daerah untuk diberi Tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang

terdapat di Daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah Negara, Asas Dekonsentrasi adalah Asas yang akan membagi wilayah menjadi Daerah-daerah Pemerintahan Lokal Administratif. Oleh karena itu, tidak semua Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Daerah menurut Asas Dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di Daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di Daerah berdasarkan Asas Dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di Daerah, menurut Asas Dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

c. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut diatas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan Pemerintahan masih tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi berat sekali bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintah di Daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas Dasar Asas Dekonsentrasi,

mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Daerah di Daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan Pemerintah Daerah di Daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut Asas Tugas Pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang Pemerintah atau Daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

Apabila dicermati menurut Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi maupun menurut Asas tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan Pemerintahan harus mempergunakan prinsip hasil guna dan daya guna, sebab tidak semua Pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi sebagian urusan Pemerintah masih tetap menjadi urusan-urusannya Pemerintah Pusat. Hal ini Pemerintah Pusat merasa berat sekali untuk menyelenggarakan seluruh urusan yang ada di Daerah yang masih menjadi tanggung jawab dan wewenangnya tersebut. Atas dasar Dekonsentrasi mengingat keterbatasan kemampuan perangkat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Apabila dicermati dari segi daya guna dan hasil guna, semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat Pusat yang ada di Daerah, akan memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit jumlahnya, karena sifat berbagai kegiatan Pemerintahan urusannya sangat sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah, mengingat serta atas dasar pertimbangan tersebut diatas maka Peraturan Perundang-undangan memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan Pemerintah Daerah menurut Asas Pembantuan.

C. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Di dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Selanjutnya ayat (3) menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa ini sudah menginginkan

bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. Ketika memilih bentuk negara hukum, otomatis keseluruhan penyelenggaraan negara ini harus sedapat mungkin berada dalam koridor hukum. Semua harus diselenggarakan secara teratur dan setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dikenakan sanksi yang sepadan.

Penegakkan hukum, adalah suatu keharusan dalam suatu negara hukum. Penegakan hukum adalah juga ukuran untuk kemajuan dan kesejahteraan suatu negara. Negara-negara maju di dunia biasanya ditandai, tidak sekedar perekonomiannya maju, namun juga penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusianya berjalan baik.

Di dalam suatu penegakkan hukum, hukum harus diartikan sebagai suatu isi hukum (*content of law*), tata laksana hukum (*structure of law*) dan budaya hukum (*culture of law*), sehingga penegakan hukum tidak saja dilakukan melalui perundang-undangan, namun juga bagaimana memberdayakan aparat dan fasilitas hukum. Tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menciptakan budaya hukum masyarakat yang kondusif untuk penegakan hukum.⁴²

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam

⁴² Heru Susetyo, *Penegakan Hukum Yang Menciptakan Keadilan*, Yogyakarta, 2008, hlm. 12.

setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.⁴³

“Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah yang mantap sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian hidup”.⁴⁴

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai tujuan hukum, yaitu terciptanya rasa aman, tenteram dan keadilan bagi masyarakat. Melalui penegakan hukum, diharapkan tujuan hukum dapat tercapai, sehingga hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Fungsi hukum dibagi ke dalam dua bagian yaitu:

- a. Fungsi Hukum secara Tradisional atau Klasik, yaitu secara tidak langsung berpengaruh terhadap perubahan sosial dalam berbagai institusi sosial.

⁴³Rais Ahmad, *Peran Manusia Dalam Penegakan Hukum*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966, hlm. 19.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Perss, Jakarta, 2002, hlm. 3.

- b. Fungsi Hukum secara Modern, yaitu berfungsi menjalankan tugas untuk mempertahankan ketertiban atau pola kehidupan yang ada.⁴⁵

Fungsi Hukum secara Tradisional atau Klasik dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Keadilan;
- b. Ketertiban.⁴⁶

Keadilan sebagai tujuan hukum didasarkan pada kenyataan bahwa dalam suatu masyarakat atau negara, kepentingan perseorangan dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan inilah yang menyebabkan pertikaian bahkan peperangan. Hukum mempertahankan perdamaian dan mengusahakan terjadinya suatu keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian, hukum dapat mencapai tujuan adil dengan adanya keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi bagi setiap orang untuk memperoleh bagiannya melalui peraturan yang memuat kesinambungan kepentingan-kepentingan.

Tolok ukur keadilan itu sendiri relatif. Definisi tentang apa yang disebut dengan adil akan berbeda-beda bagi setiap individu. Tidak berlebihan apabila keadilan itu sesuatu yang sukar untuk didefinisikan, tetapi bisa dirasakan dan merupakan unsur yang harus ada dan tidak dipisahkan dari

⁴⁵ Lili Rasjidi, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional Indonesia*, Jurnal Hukum Volume 1, Padjajaran Review, Bandung, 2005, hlm. 8.

⁴⁶ *Ibid.*

hukum sebagai perangkat asas, dan kaidah yang menjamin adanya keteraturan, dan ketertiban dalam masyarakat.⁴⁷

Nilai keadilan sifatnya relatif, sehingga tidak mungkin untuk menemukan sebuah keadilan yang mutlak (*absolute justice*). Terkait dengan hal itu, Aristoteles mengemukakan teori realis yang berusaha untuk membedakan keadilan menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

- a. Keadilan kumulatif, yaitu keadilan yang terjadi dalam hal setiap orang mendapatkan bagian yang sama, tidak didasarkan pada prestasi.
- b. Keadilan distributif, yaitu tercipta adil apabila setiap individu mendapatkan bagian sesuai dengan peran dan kontribusi masing-masing.
- c. Keadilan indikatif, yaitu dikatakan adil apabila suatu hukuman itu setimpal dengan kejahatan.
- d. Keadilan kreatif, yaitu keadilan yang harus ada perlindungan kepada orang yang kreatif (pencipta).
- e. Keadilan protektif, yang berbicara mengenai suatu perlindungan bagi tiap individu.
- f. Keadilan legalis, bahwa keadilan itu tersirat dalam undang-undang.⁴⁸

“Keadilan adalah landasan tujuan negara. Adanya negara ditujukan untuk kepentingan umum, berlandaskan keadilan yang merupakan keseimbangan kepentingan di atas daun neraca Themis (dewi keadilan dalam mitologi Yunani)”.⁴⁹

⁴⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 53.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 10.

⁴⁹ Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 100.

“Tujuan hukum adalah ketertiban yang dalam hal ini adalah perdamaian manusia yang dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikan”.⁵⁰

“Tujuan hukum modern, yaitu sebagai sarana pembaruan masyarakat”.⁵¹“Hukum nasional sebuah negara dalam fungsi ini selain untuk mencapai keadilan dan ketertiban, juga sebagai sarana pembaruan masyarakat agar perubahan (pembangunan) itu dilakukan dengan teratur dan tertib”.⁵²

“Roscoe Pound merumuskan tujuan hukum adalah untuk ketertiban, guna mencapai keadilan, dan hukum sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as a tool of social engineering*)”.⁵³

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, hukum sangat diperlukan bagi sebuah negara. Negara tanpa adanya hukum, maka tidak akan dapat berjalan dengan stabil, aman, tenteram, damai, bahkan bisa cenderung anarkis. Meskipun dalam suatu negara telah ada hukum, namun diperlukan juga penegakan hukum dalam arti yang luas, sehingga hukum benar-benar dapat berfungsi.

Fungsi hukum Menurut Bernard adalah:

- a. Hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan.

⁵⁰ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1996, hlm. 11.

⁵¹ Lili Rasjidi, *op.cit.*, hlm. 8.

⁵² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian Tentang Landasan, Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Putra A. Bardin, Bandung, 2000, hlm. 13.

⁵³ Otje Salman, *Ihtisar Filsafat Hukum*, Amrico, Bandung, 1987, hlm. 29.

- b. Hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, menganalisis dan mengesahkan perubahan masyarakat).⁵⁴

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Pada dasarnya ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas;
- d. Faktor masyarakat
- e. Faktor kebudayaan.⁵⁵

Selain faktor di atas, keluhan berkenaan dengan kinerja penegakan hukum di negara Indonesia selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan sebuah negara hukum yang mencita-citakan upaya menegakan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor

⁵⁴ Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 189.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 4-5.

tersebut akan dibahas lebih lanjut dengan mengetengahkan contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia.

a. Undang-undang / Hukum

Undang-undang dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang sah. Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Asas-asas tersebut antara lain:⁵⁶

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut.
- 2) Undang-undang yng dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi,
- 3) Mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 4) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
- 5) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yan berlaku terdahulu.
- 6) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 7) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestaian ataupun pembaharuan (inovasi).

b. Penegak Hukum

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai

⁵⁶ Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 19.

dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Ada beberapa halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan sasaran atau penegak hukum, Halangan-halangan tersebut, adalah:

- 1) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- 2) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
- 3) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi.
- 4) Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material.
- 5) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan membiasakan diri dengan sikap-sikap, sebagai berikut:

- 1) Sikap yang terbuka terhadap pengalaman maupun penemuan baru.
- 2) Senantiasa siap untuk menerima perubahan setelah menilai kekurangan yang ada pada saat itu.
- 3) Peka terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya.
- 4) Senantiasa mempunyai informasi yang selengkap mungkin mengenai pendiriannya.

- 5) Orientasi ke masa kini dan masa depan yang sebenarnya merupakan suatu urutan.
- 6) Menyadari akan potensi yang ada dalam dirinya.
- 7) Berpegang pada suatu perencanaan dan tidak pasrah pada nasib.
- 8) Percaya pada kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi di dalam meningkatkan kesejahteraan umat manusia.
- 9) Menyadari dan menghormati hak, kewajiban, maupun kehormatan diri sendiri dan hak lain.
- 10) Berpegang teguh pada keputusan-keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Sarana atau fasilitas mempunyai peran yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran, sebagai berikut:⁵⁷

- 1) Yang tidak ada-diadakan yang baru betul.
- 2) Yang rusak atau salah-diperbaiki atau dibetulkan.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 21.

- 3) Yang kurang-ditambah.
- 4) Yang macet-dilancarkan.
- 5) Yang mundur atau merosot-dimajukan atau ditingkatkan.

d. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut:⁵⁸

- 1) Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
- 2) Nilai jasmani/kebendaan dan nilai rohani/keakhlakan.
- 3) Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 22.

Di Indonesia masih berlaku hukum adat, hukum adat adalah merupakan hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

3. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Dalam hukum administrasi negara penegakan hukum sering diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan dan biasanya diletakkan padabagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara bahasa berarti “di ujung terdapat racun”), artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. “Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma HAN”.⁵⁹

Dalam rangka penegakan hukum administrasi, dikenal beberapa macam sanksi, yang secara umum terdiri dari paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, uang paksa, dan denda adminitratif.

a. Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagi kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma HAN, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan. “Pelaksanaan kewajiban dari pemerintah dapat dilihat sebagai suatu benruk eksekusi nyata, dalam arti langsung dapat dilaksanakan tanpa perantaraan hakim”.⁶⁰

b. Penarikan Kembali Keputusan Yang Menguntungkan

⁵⁹ Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 245.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 245.

Keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan salah satu sanksi. Dalam undang-undang biasanya ada ketentuan, bahwa izin (sebagai salah satu keputusan yang menguntungkan) dapat ditarik kembali jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap.⁶¹

c. Uang Paksa (*dwangsom*)

Sanksi uang paksa biasanya ditempatkan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan dan bersifat preventif. Meskipun demikian, sanksi ini tidak boleh digunakan sebagai upaya pelanggaran. Uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan. Uang paksa dibebankan oleh organ pemerintahan tanpa perantaraan hakim terlebih dahulu. Organ dapat menetapkan uang paksa menurut satuan waktu atau untuk setiap pelanggaran. Jumlah yang ditetapkan harus seimbang dengan besarnya kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang dituju oleh pembebanan uang paksa. Bila uang paksa telah ditetapkan, pelanggar masih diberi kesempatan untuk meniadakan pelanggaran.⁶²

d. Denda Administratif (*administratieve boete*)

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 254.

⁶² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perijinan*, (Saduran dari N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge), Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 85.

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajibanyang dilakukan oleh pemerintah terhadap seseorang untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan ditetapkan dalam keputusan. Ada kesamaan antara paksaan pemerintahan, uang paksa, dan denda pemerintahan, yaitu bukan merupakan sanksi yang bersifat reparatoir (pemulihan), tetapi yang bersifat nestapa. “Setiap peraturan perundang-undangan biasanya menentukan sanksi yang berupa denda pemerintahan ini dalam salah satu pasalnya. Sanksi ini terutama diletakkan dalam penarikan pajak”.⁶³

D. Retribusi Daerah di Kabupaten Trenggalek

1. Pengertian Retribusi

Pengertian retribusi menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 TentangRetribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga adalah, pungutan daerahsebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.Penerimaan dari hasil retribusi merupakan salah satu pemasukan dana yang dapat dhiandalkan bagi daerah karena besarnya retribusi seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perekonomian, teknologi, dan stabilitas nasional.Dalam Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dijelaskan yang dimaksud

⁶³ Ridwan, HR., *op. cit.*, hlm. 260.

dengan retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayar atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Menurut Boediono dalam bukunya *Perpajakan Indonesia* memberikan pengertian bahwa retribusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang menikmati jasa negara secara langsung.⁶⁴ Menurut Juli Panglima Saragih Retribusi Daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang dipungut sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Nick Devas memberi pengertian Retribusi Daerah sebagai kebijaksanaan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah.⁴ (empat) unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah:⁶⁵

- a. Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang.
- b. Sifat pungutannya dapat dipaksakan.
- c. Pungutannya dilakukan oleh negara.
- d. Digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum; dan kontra prestasi (imbalan langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi).

Sedangkan pendapat lain mengemukakan Retribusi Daerah adalah sebagai pembayaran atau jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.⁶⁶

⁶⁴ Boediono, *Perpajakan Indonesia*, PT. Diadit Media, Jakarta, 2001, hlm. 14.

⁶⁵ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 65.

⁶⁶ Erly Suandy, *Perpajakan*, Edisi 1, Salemba, Jakarta, 2001, hlm. 144.

Dari beberapa pengertian tentang retribusi daerah yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan yang dikenakan secara langsung kepada pengguna jasa, dalam hal ini pengguna jasa mendapat manfaat langsung dari pengguna jasa tersebut.

2. Objek Retibusi dan Jenis Retribusi di Kabupaten Trenggalek

Dalam pelaksanaan pungutan Retribusi Daerah tidak semua jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga, objek retribusi adalah:

1. Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
2. Dikecualikan dari Objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

Sedangkan jenis-jenis retribusi berdasarkan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, dijelaskan bahwa Retribusi Daerah dibagi menjadi 3 jenis yaitu:

a. Retribusi Jasa Umum

Menurut Pasal 1 angka 66 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dijelaskan bahwa retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis Retribusi Jasa Umum tersebut terdiri atas:

1) Retribusi Pelayanan Kesehatan

Retribusi Kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, Balai Pengobatan dan Rumah Sakit Umum Daerah. Retribusi Pelayanan Kesehatan ini tidak mencakup pelayanan pendaftaran.

2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, industri, dan perdagangan, tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum, taman dan ruang/tempat umum.

3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil

Kartu penduduk diterbitkan untuk jangka waktu 5 tahun. Akta catatan sipil meliputi akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing dan akta kematian.

4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat

Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman/pembakaran/pengabuan mayat dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola Pemerintah Daerah.

5) Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum

Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah.

6) Retribusi Pasar

Pelayanan Pasar adalah fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa pelataran/los yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.

7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor

Pelayanan pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran

Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan atau pengujian oleh Pemerintah Daerah terhadap alat-alat pemadam yang dimiliki dan atau digunakan masyarakat.

9) Retribusi Pengganti Alat Cetak Peta

Peta adalah peta yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

10) Retribusi Penyediaan dan/ atau Penyedotan Kakus

Pelayanan penyediaan dan/ atau penyedotan kakus adalah pelayanan yang dimiliki dan/ atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair

Pelayanan pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair yang disediakan, dimiliki, dan/ atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta serta pembuangan limbah cair secara langsung ke sungai, drainase, dan/ atau sarana pembuangan yang lainnya.

12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang

Pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya serta pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

13) Retribusi Pelayanan Pendidikan

Pelayanan atas penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Pelayanan atas pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.

b. Retribusi Jasa Usaha

Menurut Pasal 1 angka 67 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dijelaskan bahwa Retribusi Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah yang menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh swasta. Menurut Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Retribusi Jasa Usaha ini dibagi menjadi 11 (sebelas) jenis retribusi antara lain:

1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Retribusi kekayaan daerah antara lain pemakaian tanah dan bangunan/pemakaian ruang pesta, pemakaian kendaraan, alat-alat berat milik daerah.

2) Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan

Pasar dan atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang yang dikontrakkan, disediakan, diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

3) Retribusi Tempat Pelelangan

Pelayanan penyediaan tempat khusus lelang ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan yang disediakan di tempat pelelangan.

4) Retribusi Terminal

Retribusi terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum. Tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, dengan ketentuan ini maka pelayanan peron tidak dipungut retribusi.

5) Retribusi Tempat Khusus Parkir

Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir khusus disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk di dalamnya disediakan dan dikelola oleh pihak swasta.

6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa

Pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa milik daerah adalah pelayanan penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang dimiliki dan dikelola oleh pihak swasta.

7) Retribusi Rumah Potong Hewan

Pelayanan rumah potong hewan adalah pelayanan dan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan termasuk pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhan

Pelayanan kepelabuhan kapal adalah pelayanan jasa kepelabuhan termasuk fasilitas kepelabuhan lainnya di lingkungan

pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

9) Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga

Pelayanan tempat rekreasi dan olahraga adalah tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

10) Retribusi Penyeberangan Di Air

Pelayanan penyeberangan di atas air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di atas air yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

11) Retribusi Penjualan Hasil Produksi Usaha Daerah

Penjualan hasil produksi usaha daerah adalah penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah antara lain bibit tanaman, bibit ternak, dan bibit ikan.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Menurut Pasal 1 angka 68 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dikemukakan bahwa Retribusi Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang/prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Menurut Pasal 141 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, dikemukakan jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu yang dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- 2) Retribusi Izin tempat penjualan minuman beralkohol
- 3) Retribusi Izin Gangguan
- 4) Retribusi Izin Trayek

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa retribusi wisata termasuk ke dalam jenis retribusi jasa usaha.

3. Kewenangan Daerah Kabupaten Trenggalek Memungut Retribusi

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, pengertian kewenangan adalah hal wewenang atau hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.⁶⁷ Kewenangan juga dapat diartikan keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan Kabupaten Trenggalek memungut retribusi didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberiandan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak

⁶⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 710.

Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Kewenangan daerah tersebut didasarkan pada beberapa teori di bawah ini:

a. Kewenangan Desentralisasi Politik

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis.⁶⁸ Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberikan kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi politik dapat pula dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau pengakuan terhadap hak mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri pada badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat daerah tersebut.

⁶⁸ Rasyid, M. Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1997, hlm. 56.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah. Alasan-alasan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Mengenai alasan-alasan ini, Joseph Riwi Kaho menyatakan sebagai berikut:⁶⁹

- 1) Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- 2) Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintah dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
- 4) Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

⁶⁹ Josef Riwi Kaho, *Analisa Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 53.

5) Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

b. Kewenangan Desentralisasi Administrasi

Di Indonesia administrasi berfungsi sebagai alat pembangunan. Administrasi dalam usahanya melayani kepentingan masyarakat, sehingga ia disebut administrasi eksternal. Tidak dapat disangkal, pembangunan, baik sebagai upaya untuk memperbaiki kondisi maupun ikhtiar untuk meningkatkan taraf hidup, atau untuk tujuan tertentu telah berlangsung sejak dahulu kala, sehingga pembangunan sebagai salah satu bentuk kegiatan manusia dapat disebut sebagai gejala sosial.

Di dalam pelaksanaannya, administrasi sebagai kegiatan untuk melaksanakan pembangunan disegala bidang, tentu tidak terlepas dari campur tangan pemerintah pusat. Akan tetapi setelah diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah pusat memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, khususnya yaitu mengenai desentralisasi administrasi. Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan kegiatan administrasi di dalam daerah itu sendiri. Pelaksanaan desentralisasi administrasi ini diharapkan agar pemerintah daerah mampu menjalankan roda pemerintahan administrasi sebagaimana mestinya yang selama ini diatur oleh pusat dan kini dilimpahkan ke daerah setelah diberlakukannya otonomi daerah ini.

c. Kewenangan Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal, berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, sebagaimana makalah yang disampaikan Biro Keuangan Daerah, Badan Analisis Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan dalam rapat regional 1 Penataan Kewenangan dan Kelembagaan serta relokasi Personil bagi Tim Fasilitator Otonomi Daerah (Jakarta, November 2000). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa desentralisasi fiskal telah harus dilaksanakan paling lambat dua tahun sejak penetapannya.

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan penyelenggaraan pemerinyah dalam rangka negara kesatua yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Penerapan pembagian dana perimbangan meliputi bagi hasil akan menimbulkan dampak yang sangat signifikan baik dari segi jumlah dana maupun dari segi mekanisme pengalokasian dan pertanggungjawaban dana yang dialokasikan ke daerah melalui Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan diperkirakan akan menyebabkan peranan pengelolaan fiskal

Pemerintah Pusat dalam pengelolaan fiskal pemerintah secara umum akan semakin berkurang. Sebaliknya proporsi total pengeluaran Pemerintah Daerah melalui APBD akan meningkat tajam. Perubahan ini akan tampak apabila dibandingkan dengan alokasi dana ke daerah pada tahun 2000 yang meliputi dana rutin dan dana pembangunan.

Perubahan ini secara langsung maupun tidak langsung akan turut berpengaruh terhadap manajemen kebijakan fiskal. Semakin besar dana yang di transfer ke daerah, semakin terbatas jumlah dana yang dapat dialokasikan bagi kegiatan pemerintah pusat selanjutnya, pemerintah daerah akan memperoleh ruang gerak yang lebih luas untuk berperan dalam menentukan formulasi yang diperoleh dari hak otonomi dan desentralisasi.

Otonomi merupakan prinsip yang mendasari desentralisasi fiskal, apakah suatu negara berbentuk federal atau kesatuan. Intinya pemerintah daerah harus memiliki independensi dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas. Tidak boleh ada pembatasan ketat misalnya keputusan di daerah harus mengacu pada ketentuan pusat. Pajak-pajak dimana daerah bisa ikut memungut di atas tingkat yang ditetapkan pusat.

4. Keberadaan Retribusi Pantai Cengkong dalam Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus

disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pengaturan Retribusi Wista di Kabupaten Trenggalek lebih lanjut diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga. Beberapa pengertian yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 antara lain:

- 1) Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
- 2) Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek retribusi, penentuan besarnya retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan retribusi yang terhutang kepada Wajib Retribusi serta pengawasan penyetorannya.
- 3) Instansi Pemungut adalah Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Budaya Kabupaten Trenggalek atau sebutan lain yang mempunyai tugas dan fungsi dalam pemungutan.

- 4) Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- 5) Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- 6) Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- 7) Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.
- 8) Surat Ketetapan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disingkat SKRD adalah surat keputusan yang menentukan besarnya jumlah pokok retribusi yang terutang.
- 9) Wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati objek dan daya tarik wisata.
- 10) Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

11) Olahraga adalah segala kegiatan yang sistematis untuk mendorong, membina serta mengembangkan potensi jasmani, rohani, dan sosial.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Legalitas Pemungutan Retrisbusi Obyek Wisata Yang Dilakukan Oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam

1. Deskripsi Pantai Cengkong

Destinasi baru wisata hutan mangrove di pesisir Pantai Cengkong dan Damas Kabupaten Trenggalek, Jawa Timur semakin diminati wisatawan lokal maupun luar daerah setempat, mengacu statistik kunjungan yang terus meningkat sejak dua tahun terakhir. Kendati obyek wisata yang berada di Kecamatan Watulimo itu tergolong baru dan berada di wilayah Perhutani, pengembangan obyek wisata hutan mangrove Pancer di pesisir Pantai Cengkong diharapkan berdampak positif terhadap perekonomian masyarakat sekitar. Selain wisata hutan mangrove, di jalur menuju pesisir Watulimo telah lebih dulu dikembangkan sedikitnya tiga obyek wisata unggulan daerah, yakni Goa Lawa, Pantai Prigi, serta Pantai Pasir Putih.

Saat liburan, volume kunjungan ke tiga obyek wisata ini mencapai 3.000-5.000 per hari, terutama di Pantai Pasir Putih. Setelah hutan mangrove di pesisir Pantai Cengkong dan Damas dibangun jembatan kayu yang membelah hutan hingga ke ujung-ujung muara, wisatawan mulai membanjiri destinasi baru tersebut. Pada libur lebaran tahun lalu (2014), angka kunjungan wisatawan tembus hingga 6.000-an orang setiap harinya. Jumlah ini hanya

beda tipis dengan rata-rata kunjungan di Pasir Putih yang lebih dulu terkenal dan menjadi tujuan utama wisatawan.

Wisata hutan mangrove yang terletak di muara Sungai Pancer, Cengkong, Trenggalek merupakan satu dari dua destinasi wanawisata yang akan dikembangkan Perum Perhutani sebagai kawasan ekowisata percontohan yang produktif. Kawasan pesisir yang dihiasi hutan bakau seluas kurang-lebih 31 hektare dan masih masuk wilayah pengelolaan Perhutani itu dinilai memiliki nilai ekonomi wisata yang tinggi. Tidak hanya letak geografisnya yang berdekatan dengan obyek wisata Pantai Prigi dan Pasir Putih yang lebih dulu terkenal, tetapi juga memiliki nilai jual tinggi karena panorama hutan bakaunya yang terkenal. Pada dasarnya Cengkong memiliki dua tempat wisata, yaitu Hutan Mangrove dan Pantai Cengkong. Jarak keduanya hanya sejauh mata memandang / berdampingan dekat sekali. Hal inilah yang memicu timbulnya perdebatan siapa yang berwenang memunggut retribusi Pantai Cengkong.

2. Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Argo Lestari dan CV Pandu Alam

Seiring dengan semakin meningkatnya tekanan masyarakat terhadap kebutuhan ekonomi keluarga telah memaksa masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya yang terkandung dalam hutan secara optimal namun tetap bertanggung jawab. Pada hakikatnya, keberadaan hutan mempunyai arti penting bagi kehidupan umat manusia di muka bumi. Sejak berabad-abad yang lalu, mulai zaman Kerajaan Kuno hingga masa

penjajahan, masyarakat Indonesia telah memanfaatkan sumber daya alam berupa hutan untuk mencukupi kebutuhan hidup.

Masyarakat Desa Karanggandu Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek dan sekitarnya adalah salah satu contoh kehidupan masyarakat yang memanfaatkan hutan sebagai tumpuan hidup mereka. Mereka melakukan berbagai aktivitas ekonomi di kawasan hutan yang berada di kekuasaan negara. Hubungan yang terjalin antara masyarakat tani Desa Karanggandu dan sekitarnya bersama LMDH Argo Lestari adalah hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Berbagai pelanggaran seperti penjarahan hutan dan faktor berdirinya LMDH Argo Lestari telah mewarnai hubungan dengan berbagai pihak. Hingga akhirnya berdirinya LMDH Argo Lestari dan pembentukan program-program kerjanya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat kaum tani. CV Pandu Alam merupakan sebuah badan hukum yang didirikan di Kabupaten Trenggalek. CV Pandu Alam didirikan untuk ikut serta dalam mengelola pantai Cengkong, dimana CV Pandu Alam dan LMDH Argo Lestari mengadakan kerjasama dengan Perhutani untuk mengelolan kawasan wisata hutan pantai Cengkong yang bersebelahan dengan hutan mangrove milik Perhutani.

3. Pemungutan Retrisbusi di Pantai Cengkong

Dalam pengelolaan Pantai Cengkong yang kebetulan termasuk dalam wilayah hutan yang dikelola oleh Perhutani, maka dalam hal ini Perhutani Kediri bekerjasama dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Dasar hukumnya adalah Pasal 1 angka 11

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yang menyatakan: Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pasal 77 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan:

(1) Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.

(2) Termasuk dalam pengertian Bangunan adalah:

- a. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks Bangunan tersebut;
- b. jalan tol;
- c. kolam renang;
- d. pagar mewah;
- e. tempat olahraga;
- f. galangan kapal, dermaga;
- g. taman mewah;
- h. tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan
- i. menara.

(3) Objek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah objek pajak yang:

- a. digunakan oleh Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;

- b. digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
- c. digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
- d. **merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;**
- e. digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan
- f. digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa wilayah hutan merupakan wilayah yang bebas dari pajak daerah, termasuk dalam hal ini hutan Pantai Cengkong. Hal ini terdapat pula dalam Pemerintah Kabupaten Trenggalek Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga yang dalam beberapa pasalnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 3 Pemerintah Kabupaten Trenggalek Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga:

(1) Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(2) Dikecualikan dari Objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

Legalitas pemungutan retribusi yang dilakukan Perhutani terhadap hutan wisata / hutan mangrove juga didasarkan pada Surat Keputusan Direktur Jenderal PHPA Nomor.129/Kpts/DJ-VI/1996 adalah pada Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I c.q. Dinas Kehutanan untuk wilayah di luar Jawa, sedangkan di Pulau Jawa diserahkan kepada Perum Perhutani. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998, tanggal 23 Juni 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah, menyebutkan bahwa pengelolaan Taman Hutan yang mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan Taman Hutan diserahkan kepada Pemda Tingkat I.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (2) yang khusus mengatur pembagian urusan Kehutanan antara Pemerintah dan pemerintah daerah (Kabupaten/ Kota). Berdasarkan pengaturan di atas, pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) ini diberikan kepada pemerintah daerah (kabupaten/ kota). Sedangkan, Pemerintah Pusat hanya mengesahkan rencana pengelolaan maupun membuat NSPK bagi pengelolaan Taman Hutan. Sistem pengelolaan

seperti inipun lebih ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2), yaitu diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/ kota.

Merujuk hasil dua kali diskusi yang telah dilakukan, terutama pada diskusi ke-2, Kepala Balai Taman Hutan dalam hal ini Perum Perhutani KPH Kediri menegaskan bahwa pengelolaan Taman Hutan Raya sudah menjadi urusan konkuren (sekalipun masih banyak kekurangannya). Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) yang mencabut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memuat prinsip yang tetap diberlakukan diantaranya prinsip pelaksanaan pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Urusan yang tetap menjadi urusan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama (Pasal 10 ayat (2) UU Pemda). Pencabutan UU No. 32 Tahun 1999 oleh Undang-Undang No 23 Tahun 2014 berdampak pula dengan dicabutnya Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota, maka terjadi penyesuaian pada peraturan terkait Taman Hutan Raya.⁴⁶

⁴⁶ Wawancara dengan Andy Iswindarto perwakilan Perum Perhutani KPH Kediri di Kabupaten Trenggalek, Trenggalek, 25 Agustus 2015.

Pembagian urusan antara pemerintah pusat dan Pemerintah daerah di atur lebih lanjut dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 seperti yang telah disebutkan di atas berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan prinsip efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan. Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, yang mengatur pembagian urusan pemerintahan menjadi 32 Urusan Pemerintahan Daerah yang salah satunya adalah urusan kehutanan (Pasal 12 Ayat (3) huruf d). Selanjutnya Pasal 6 menyatakan bahwa pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah meliputi urusan wajib dan pilihan. Pasal 12 membagi urusan wajib dalam 6 Urusan termasuk dalam hal ini urusan lingkungan hidup merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan penataan rencana tata ruang yang menjadi urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan urusan kehutanan menjadi salah satu urusan Pemerintahan sebagai pilihan masing-masing daerah (Pasal 12 ayat (3)) sebagai urusan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Menjadi persoalan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga, Pantai Cengkong merupakan tempat wisata yang dikenakan pajak daerah, sementara wilayah Pantai Cengkong termasuk dalam wilayah hutan milik

Perhutani. Setidaknya akses menuju Pantai Cengkong harus melewati hutan wisata milik Perhutani. Masuknya Pantai Cengkong dalam daftar wisata yang dikenakan pajak sebenarnya ada dasar hukumnya juga, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 ayat (4) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (1) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut.
 - b. pengaturan administratif.
 - c. pengaturan tata ruang.

- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.
 - e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
 - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
- (2) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
- (3) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-perundangan.

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan bagian dari sumber daya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan

dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa, oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

4. Analisa

Dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dibutuhkan kejelasan siapa yang berwenang untuk melakukan berbagai kegiatan pengelolaan. Hal tersebut utamanya dikarenakan karakteristik lingkungan hidup dan sumber daya alam yang mencakup berbagai unsur alam dan terkait dengan wilayah kerja berbagai instansi, baik pusat maupun daerah. Sebelum mengkaji kewenangan pengelolaan wilayah pesisir pantai dan taman hutan, atau hutan wisata, perlu dipahami mengenai pengertian dari kewenangan itu sendiri. Prajudi membedakan antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif.⁴⁷

Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap

⁴⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Jakarta, 1994, hlm. 78.

suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.⁴⁸ Menurut Prajudi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechbevoegheden*).⁴⁹ Namun, beberapa literatur menggunakan kata kewenangan dan wewenang secara bergantian.⁵⁰ Kewenangan dan wewenang kadangkala dikaitkan dengan kekuasaan. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).⁵¹ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat sedangkan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁵²

Baik kewenangan maupun wewenang yang utama adalah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas legalitas menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).⁵³ Menurut Sjachran Basah, asas legalitas adalah upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.⁵⁴

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan kesembilan, 2005.

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 102.

⁵² *Ibid*

⁵³ *Ibid.*, hlm. 94

⁵⁴ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

Mengenai keterkaitan antara wewenang dan peraturan perundang-undangan, R.J.H.M. Huisman menyatakan bahwa: *Een bestuursorgan kan zich geen bevoegheid toeëigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlen. De wegever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen*). (Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah) atau bahkan terhadap badan hukum privat).

Meskipun semua kewenangan pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan, namun ada tiga cara memperoleh kewenangan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, atribusi adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan dan delegasi adalah pemindahan/pengalihan wewenang yang ada.⁵⁵ Sedangkan H.D. van

⁵⁵ Philipus M. Hadjon dkk, *op.cit.*, hlm. 130.

Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat adalah sebagai berikut:⁵⁶

1. *Attributie: toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
2. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya);
3. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander, (mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).*

Pasca Orde Baru dan kemudian dimulainya Era Reformasi, maka banyak urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah, termasuk pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan demikian, kejelasan kewenangan khususnya antara pemerintah pusat dan daerah harus diperjelas. Ada tiga pembagian kekuasaan yang digunakan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah dalam kaitan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketiganya diatur di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

⁵⁶ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 104-105.

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara itu, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian desentralisasi itu sendiri biasanya dibedakan menjadi 3 (tiga) pengertian yaitu:⁵⁷

1. Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi;
2. Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan;
3. Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.

Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi, yaitu pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada diluar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu, desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 28.

penyerahan itu pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan itu kepada pemerintah daerah.⁵⁸

RDH. Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri,⁵⁹ sedangkan dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*” yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahnya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan.⁶⁰

Prajudi berpendapat bahwa Daerah mempunyai dua tugas, yakni: (1) Tugas Otonomi, dan (2) Tugas Pembantuan (*Medebewind*).⁶¹ Tugas otonomi adalah tugas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dengan sebaik-baiknya, melakukan pembangunan dan sebagainya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran daerah. Sementara itu, tugas pembantuan (*medebewind*) adalah tugas untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintah Pusat yang diserahkan kepadanya, lengkap dengan anggarannya dari APBD, oleh karena perangkat pemerintah pusat tidak dapat atau tidak sempat menjalankannya, dengan perhitungan bahwa tugas tersebut lebih efisien bilamana dijalankan di daerah.⁶²

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979, hlm. 14.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶¹ S. Prajudi Atmosudirjo, *op.cit.*, hlm. 115.

⁶² *Ibid.*

Pengelolaan Taman Hutan menurut Surat Keputusan Direktur Jenderal PHPA Nomor. 129/Kpts/DJ-VI/1996 adalah pada Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I c.q. Dinas Kehutanan untuk wilayah di luar Jawa, sedangkan di Pulau Jawa diserahkan kepada Perum Perhutani. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998, tanggal 23 Juni 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah, menyebutkan bahwa pengelolaan Taman Hutan yang mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan Taman Hutan Rakyat diserahkan kepada Pemda Tingkat I.

Pengaturan khusus tentang pengelolaan Taman Hutan Raya dimuat pada Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Pengelolaan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan Pemerintah Pusat antara lain:
 - 1) Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam;
 - 2) Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam
- b. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi antara lain:
 - 1) Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) Lintas Daerah kabupaten/kota;
 - 2) Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.
- c. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

d. Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan di bidang Kehutanan terkait pula dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU Kehutanan) yang mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan Kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan pengelolaan hutan kepada Pemerintah Daerah. Sesuai Pasal 4 ayat (2) butir a UU Kehutanan disebutkan bahwa Penguasaan hutan oleh negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan. Dengan demikian, amanat UU Kehutanan mengatur ini dapat dikatakan sebagai kewenangan asli atau kewenangan atribusi.

Selanjutnya untuk penyelenggaraan kehutanan UU Kehutanan mengatur lebih khusus yaitu dalam Pasal 66 ayat (1) dan (2) yang mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan Kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan untuk pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan tersebut dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan merupakan urusan pemerintah yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal tersebut ditegaskan lebih lanjut oleh peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan serta Pemanfaatan Hutan dan Peraturan Pemerintah No.

3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2007. PP No. 6 Tahun 2007 mengatur bahwa tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan serta pemanfaatan hutan merupakan bagian dari pengelolaan hutan dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Fungsi pokok penetapan kawasan hutan terkait dengan fungsi hutan yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi (Pasal 6 ayat (2) UU Kehutanan). Oleh karenanya, PP No.6 Tahun 2007 mengatur pula pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang terdiri dari KPH Konservasi (KPHK), KPH Lindung (KPHL) dan KPH Produksi (KPHP). Hutan konservasi yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) UU Kehutanan terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru (Pasal 7 UU Kehutanan) yang akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam yang kemudian dicabut melalui Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (selanjutnya disebut dengan PP KSA DAN KPA). Menurut Pasal 1 butir 10 jo. Pasal 4 ayat (2) Taman Hutan merupakan Kawasan Pelestarian Alam (KPA) untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau bukan alami, jenis asli dan/atau bukan jenis asli, yang tidak invasif dan dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi.

Penetapan Taman Hutan yang berdasarkan kriteria tertentu ditetapkan oleh Menteri (dalam hal ini Menteri Kehutanan). Selanjutnya berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan, Pasal 12 PP No. 28 Tahun 2011 menyebutkan bahwa penyelenggaraan Taman Hutan sebagai KPA adalah dikecualikan dari KPA yang lain, sehingga artinya penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota (hal ini pun ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (2) PP tentang KSA dan KPA) atau terjadi penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah atau desentralisasi. Selanjutnya akan dibentuk unit pengelola yang dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikota berdasarkan kriteria yang ditetapkan Menteri Kehutanan. Terkait dengan izin pemanfaatan, Pasal 38 PP No. 28 Tahun 2011 mengatur bahwa pemanfaatan taman hutan raya sebagaimana dimaksud PP tersebut hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin dari Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya atau pejabat yang ditunjuk.

Ketentuan penyelenggaraan Taman Hutan di atas agak berbeda dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 107/Kpts-II/2003 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Pengelolaan Taman Hutan Raya oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota (selanjutnya disebut dengan KepMenHut107/2003). Menurut Pasal 1 keputusan tersebut diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Kehutanan memberi penyelenggaraan tugas pembantuan kepada:

- a. Gubernur sepanjang wilayah Taman Hutan Raya yang bersangkutan berada pada lintas Kabupaten/ Kota;

- b. Bupati sepanjang wilayah Taman Hutan Raya yang bersangkutan berada di wilayah Kabupaten/ Kota yang bersangkutan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 yang dimaksud tugas pembantuan pengelolaan Taman Hutan meliputi pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan. Penyelenggaraan Tugas Pembantuan pengelolaan Taman Hutan yang berkaitan dengan kegiatan teknis harus dikoordinasikan dengan Kepala Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) setempat. Perihal Tugas Pembantuan yang menjadi salah satu prinsip otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Dilihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek juga mempunyai kewenangan dalam mengelola Pantai Cengkong. Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bidang-bidang yang berhubungan dengan pesisir dan laut yang selama ini ditangani secara tumpang tindih oleh beberapa Kementrian / Instansi, kemudian menjadi wewenang Pemerintah Daerah. Kewenangan daerah di wilayah laut meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut. Dalam hal batas wewenang di laut, UU otonomi daerah menetapkan batasan pemberian wewenang ini kemudian menimbulkan dampak terhadap kewenangan pengelolaan pesisir yang pada kenyataannya di

beberapa daerah terdapat pluralisme sistem pengelolaan laut oleh masyarakat tradisional (masyarakat adat).

Seperti dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa wewenang daerah kabupaten di wilayah laut ditetapkan sejauh sepertiga wewenang daerah provinsi, yakni sejauh 4 mil laut. Namun ada kesenjangan pola pengelolaan menyangkut keseriusan pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan dalam hal pola pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut, oleh karena sampai sekarang penjabaran bentuk-bentuk kewenangan seperti yang disebutkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah khususnya Pasal 18 ayat (4) dan 5 belum dikeluarkan.

Dasar penguasaan negara terhadap sumber-sumber kekayaan alam menurut Pasal 33 UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah untuk “mengatur” dan “mengurus” untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan sebesar-besarnya kepada rakyat, konsekuensi dari landasan konstitusi tersebut berimplikasi kepada bentuk dan lingkup penguasaan sumber-sumber daya pesisir dan laut, dimana dalam teori-teori hukum laut terdapat doktrin bahwa laut adalah kawasan yang pantang dimiliki dan bias dimiliki.

Salah satu wewenang dalam hal pengelolaan wilayah laut adalah pengaturan perencanaan tata ruang yang menjadi wewenang pemerintah pusat sedangkan pengaturan tata ruang menjadi wewenang daerah provinsi. Bidang ini dapat dikatakan induk dari wewenang daerah pengelolaan dan menjadi dasar pengelolaan wilayah laut oleh karena selalu bersinggungan dengan

bidang lain terutama pariwisata, konservasi, perikanan. Secara garis besar perbedaan pemberian wewenang dalam tata ruang berdampak pada wilayah pesisir dan perairan di depannya, pulau-pulau kecil dan kawasan konservasi pesisir dan laut.

Berdasarkan penjelasan di atas tentang teori kewenangan, pada dasarnya Pemerintah Kabupaten Trenggalek mempunyai kewenangan untuk mengelola pantai Cengkong, akan tetapi belum adanya kerjasama antara Pemda Kabupaten Trenggalek dan Perhutani membuat pengelolaan pantai Cengkong tidak dapat dilakukan oleh Pemda Kabupaten Trenggalek. Wilayah pesisir pantai sebenarnya berdasarkan UU Pemerintah Daerah dan teori kewenangan merupakan wilayah yang berhak dikelola oleh Pemerintah Daerah. Permasalahannya wilayah pesisir pantai Cengkong berbatasan persis dengan hutan mangrove milik Perhutani dan akses menuju pantai Cengkong harus melewati hutan mangrove tersebut. Sebenarnya dimungkinkan kerjasama antara Perhutani dengan Pemda Kabupaten Trenggalek, akan tetapi Perhutani lebih memilih untuk bekerja sama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam untuk mengelola hutan mangrove dan pantai Cengkong.

Pengelolaan Hutan Mangrove dan Pantai Cengkong ini dilakukan oleh Perhutani yang melakukan kerjasama (perjanjian) dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Menurut doktrin (teori lama), yang disebut perjanjian adalah hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Dari definisi tersebut, telah tampak adanya asas konsensualisme dan

timbulnya akibat hukum (tumbuh/lenyapnya hak dan kewajiban). Menurut teori baru yang dikemukakan oleh Van Dunne, yang diartikan dengan perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Teori baru tersebut tidak hanya melihat perjanjian semata-mata, tetapi juga harus dilihat perbuatan-perbuatan sebelumnya atau yang mendahuluinya.⁶³

Perjanjian publik yaitu perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik karena salah satu pihak yang bertindak adalah pemerintah dan pihak lainnya adalah pihak swasta. Di antara keduanya terdapat hubungan atasan dengan bawahan (*subordinated*) jadi tidak berada dalam kedudukan yang sama (*coordinate*), misalnya perjanjian ikatan dinas, perjanjian pengadaan barang pemerintah, dan lain-lain.⁶⁴

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa perjanjian yang dilakukan antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam termasuk dalam perjanjian publik. Perjanjian yang dibuat antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam merupakan perjanjian yang sah, akan tetapi yang objek yang dijadikan perjanjian dapat dikatakan tidak sah karena salah satu wilayah (objek) yang diperjanjikan untuk dikelola adalah wilayah pesisir pantai yang merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelolanya. Seandainya yang dijadikan objek perjanjian antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam hanya hutan mangrove saja, maka perjanjian dan objeknya adalah sah karena

⁶³ Salim, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 161.

⁶⁴ Mariam Darus Badruzaman), *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2001, hlm. 66-69.

wilayah hutan mangrove merupakan wilayah yang berhak dikelola oleh Perhutani. Perjanjian yang dibuat antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam menjadi tidak sah karena ada objek yang kewenangannya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, yaitu wilayah pesisir pantai Cengkong.

B. Penegakan Hukum Terhadap Pemungutan Retribusi Yang Tidak Sesuai Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga

1. Penegakan Hukum Terhadap Retribusi Pantai Cengkong

Perum Perhutani memiliki banyak sumber daya pariwisata, baik itu berupa sumber daya alam (pantai, pegunungan maupun hutan), sumber daya budaya (lokasi pariwisata berada dekat dengan masyarakat yang memiliki potensi seni budaya yang tinggi), sumber daya minat khusus, disamping sumber daya manusia. Elemen dari sumber daya, misalnya air, pepohonan, hamparan pegunungan, pantai, bentang alam dan lain-lain, menjadi sumber daya yang berguna bagi pariwisata dan memuaskan kebutuhan manusia (wisatawan).

Tempat-tempat pariwisata yang dikembangkan Perum Perhutani di Pulau Jawa banyak sekali yang sudah terkenal, bahkan sudah menjadi ikon pariwisata di Pulau Jawa, seperti Pantai Grajagan di Banyuwangi, Pantai Tanjung Papuma di Jember, Pantai Pasir Putih di Situbondo, Pantai Pangandaran di Ciamis, Air Terjun Coban Rondo, Pantai Cengkong

Trenggalek dan lain-lain. Tempat-tempat tersebut memiliki atraksi wisata alam yang menakjubkan

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga, wisata Pantai Cengkong masuk dalam daftar tempat wisata yang dikenakan retribusi oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek. Akan tetapi kenyataannya yang melakukan penarikan retribusi adalah Perhutani bekerjasama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Persoalan sebenarnya bukan pada kurangnya penegakan hukum yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Trenggalek, akan tetapi lokasi Pantai Cengkong yang berbatasan dan atau menjadi satu dengan wilayah hutan yang dikelola Perhutani.

Pada dasarnya Pantai Cengkong belum ada KSO (kerjasama operasi) bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek. Yang sudah ada KSO dengan pihak Perhutani dan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek yaitu, Pantai Pelang, Guo Lowo, Pantai Karanggongso. Untuk Pantai Cengkong sendiri fasilitas pariwisata di bangun oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah Trenggalek sendiri sebenarnya sudah melakukan komunikasi dengan pihak Perhutani dalam hal ini KPH Kediri terkait tentang Pantai Cengkong untuk diadakan KSO. Akan tetapi sampai sekarang belum ada tindak lanjut dari pihak Perhutani dalam hal ini KPH Kediri sebagai perpanjangan tangandari KPH Kediri. Pada akhirnya sekarang dikelola oleh LMDH Agro Lestari dan CV. Pandu Alam dimana sebenarnya mereka tidak memiliki dasar hukum yang kuat serta memberikan konstribusi terhadap Pantai Cengkong

sendiri seperti membangun fasilitas-fasilitas penunjang untuk tempat wisata tersebut.⁶⁵

Pada saat ini Perum Perhutani KPH Kediri menghentikan sementara seluruh aktivitas pungutan tiket masuk maupun jasa parkir di area wanawisata mangrove Pantai Cengkong dan Damas terhitung sejak awal April 2015. Kebijakan ini terpaksa kami ambil karena melihat dinamika peran LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) yang cenderung kebablasan. Hal itu terkait kemunculan puluhan kios permanen maupun semipermanen di sekitar area wanawisata mangrove di kawasan Pantai Cengkong selama beberapa bulan terakhir. Perhutani keberatan dengan kemunculan aneka bangunan di kawasan yang diproyeksikan sebagai destinasi ekowisata percontohan tersebut. Selain tidak sesuai dengan konsep tata ruang pengembangan kawasan ekowisata yang hijau dan asri, dikhawatirkan pertumbuhan bangunan untuk kios makanan dan aneka cenderamata itu justru berpotensi merusak lingkungan.

Kemuculan kios-kios itu diduga justru dipelopori oleh kelompok masyarakat sekitar maupun LMDH yang sempat digandeng Perhutani dalam penerapan sistem tiket masuk dan jasa parkir di dalam kawasan wanawisata mangrove yang ada di Pantai cengkong dan Damas. Nantinya akan diberlakukan lagi, tetapi untuk sementara waktu dihentikan dulu. Perhutani perlu melakukan normalisasi situasi, atau semacam moratorium untuk menata

⁶⁵ Wawancara dengan Joko Irianto Kepala Dinas Pariwisata dan Olahraga Kabupaten Trenggalek. Trenggalek, 28 Agustus 2015.

ulang kawasan ekowisata itu bersama pihak ketiga dalam skema KSO (kerja sama operasional) yang saling menguntungkan.

Perum Perhutani KPH Kediri berniat mengembangkan kawasan hutan di pesisir selatan Pantai Cengkong dan Damas, Kabupaten Trenggalek, sebagai destinasi ekowisata percontohan dengan melibatkan pihak swasta serta masyarakat desa hutan setempat. Penjajakan kerja sama maupun studi banding bahkan sudah dilakukan Perhutani bersama beberapa pihak terkait, dengan melibatkan calon investor, unsur pemerintah daerah, DPRD, LMDH, hingga pemerintah desa, di sejumlah objek wanawisata yang dikelola Perhutani di Kabupaten Bandung, Jawa Barat. Hasilnya, kawasan pesisir yang dihiasi hutan bakau dan mangrove seluas kurang lebih 31 hektare itu dinilai memiliki nilai ekonomi wisata yang tinggi.⁶⁶

Tidak hanya karena letak geografisnya yang berdekatan dengan objek wisata Pantai Prigi dan Pasir Putih yang lebih dulu terkenal, tetapi juga memiliki nilai jual tinggi karena panorama hutan bakau dan mangrovenya yang terkenal. Pelibatan unsur swasta melalui sistem kerja sama saling menguntungkan diharapkan memberi kontribusi berupa investasi langsung dalam pengembangan aneka fasilitas pendukung pembangunan pusat ekowisata dan wanawisata yang ada di dua kawasan pesisir tersebut. Kearifan lokal serta pemberdayaan masyarakat sekitar, khususnya dari LMDH, tentu juga akan diakomodasi agar dampak kesejahteraan bisa dirasakan semua

⁶⁶ Wawancara dengan Andy Iswindarto perwakilan Perum Perhutani KPH Kediri di Kabupaten Trenggalek, Trenggalek, 25 Agustus 2015.

pihak. Tidak hanya Perhutani, tetapi juga pihak swasta selaku penanam modal/investasi, serta masyarakat LMDH dan Pokwasmas di pihak lain.

2. Analisa

Memang agak susah apabila harus menjelaskan siapa yang berwenang mengelola pantai yang berada di wilayah pesisir yang berdampingan atau bahkan menjadi satu wilayah dengan hutan. Wilayah hutan berhak dikelola oleh Perhutani berdasarkan Undang-Undang Kehutanan, sementara Pemerintah Daerah berhak mengelola wilayah pesisir pantai berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah.

Untuk mencari rumusan yang tepat mengenai pengertian daerah pesisir dan pantai memang sangat sulit namun secara sederhana pengertian daerah pesisir dan pantai pada dasarnya adalah mencakup semua aspek yang terkandung di dalamnya, sehingga sangat sulit dilakukan, namun Aprilani Soegiato memberikan pengertian daerah pesisir itu adalah; daerah pertemuan antara daratan dan lautan ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin, sedang ke arah laut wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di daratan seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di daerah seperti penggundulan hutan dan pencemaran. Sedangkan yang dimaksud dengan

daerah pantai adalah daerah pertemuan antara lautan dan bagian daratan yang pada umumnya merupakan daerah bertopografi landai dan berpasir.⁶⁷

Terhadap pengertian di atas dapat diketahui bahwa tidak ada batas yang tegas untuk membedakan batasan-batasan daerah pesisir dengan daerah diluarnya, yang menentukan adalah kondisi setempat, pada daerah-daerah dengan pantai yang landai akan terbentuk wilayah pesisir yang luas. Sebaliknya apabila terdapat sungai besar yang bemuara ke pantai dengan topografi demikian maka makna pantai digunakan untuk menunjuk daerah pertemuan antara daratan dan lautan yang mempunyai sifat tertentu dengan topografi landai, berpasir atau kerikil sehingga orang dapat dengan mudah mendapatkan akses untuk memanfaatkan daratan dan lautan sekaligus.

Pengertian daerah pesisir dan pantai di atas perlu pula dijelaskan pengimplementasinya berdasarkan wawasan nusantara, dimana wilayah pantai nusantara akan mencakup seluruh wilayah perairan pantai kepulauan nusantara, yang secara yuridis dapat dibedakan dalam dua karakteristik yang berbeda yaitu;

- (a) wilayah pantai luar, yaitu pantai sepanjang laut wilayah yang ke arah laut lepas dibatasi sampai dengan 12 mil.
- (b) wilayah pantai dalam, yaitu wilayah pantai sepanjang perairan pedalaman.

Dari rumusan pengertian di atas, dapat diketahui bahwa tidak ada batas geografis yang tegas untuk membedakan antara daerah pesisir dengan daerah diluarnya, karena yang menentukan itu terletak pada situasi dan kondisi

⁶⁷ Aprilani Soegiarto, "Pedoman Umum Pengelolaan dan Pengembangan Wilayah Pesisir", Paper Lembaga Oseanologi Nasional, Jakarta, 1996, hlm. 3.

setempat. Dengan demikian maka istilah pantai biasa disimpulkan adalah merupakan suatu pengertian yang menunjukkan daerah pertemuan antara daratan dan lautan.

Karakter pemanfaatan daerah pesisir dan pantai akan berbeda-beda tergantung pada sifat dan struktur bahan induk serta jenis tanahnya, fisiografi, iklim, serta kekayaan flora dan faunanya, yang pada gilirannya akan berbeda potensinya untuk menunjang kehidupan manusia, sedangkan jenis pemanfaatan ruang perairan pantai akan berbeda juga tergantung pada sifat arus dan gelombang, kedalaman air, letak geografis dan juga kekayaan alam baik yang terkandung didasar laut dan tanah di bawahnya, dengan demikian pemanfaatan ruang perairan bersifat multi- fungsi baik sebagai jalur pelayaran, penempatan pipa dan instalasi pengeboran minyak lepas pantai.

Disisi lain, daerah pesisir dan pantai sebagai bagian dari ruang wilayah negara pantai, memiliki berbagai jenis sumber kekayaan alam dan potensi ekonomi yang tidak merata penyebaran dan pemanfaatanya, keadaan demikian menyebabkan tekanan ekologi yang semakin besar terhadap daerah pesisir dan pantai, ketidak seimbangan pemanfaatan ruang di daerah pesisir dan pantai ini antara lain disebabkan karena belum adanya pola pemanfaatan ruang wilayah secara baik yang dapat dijadikan pedoman bagi pengembangan kegiatan disemua sektor yang terkait dengan pengelolaan dan pelestarian sumber kekayaan alam di daerah pesisir dan pantai.

Ketidak-seimbangan pemanfaatan ruangan dan pelestarian sumber kekayaan alam mengakibatkan semakin berkurangnya potensi sumber kekayaan

alam yang tersedia, bahkan kelangsungan hidup praktik pengelolaan sumberdaya laut tradisional dihadapkan pada persoalan semakin terbatasnya akses sumberdaya perikanan laut, hal ini disebabkan karena setiap orang atau kelompok orang dapat berkesempatan untuk memanfaatkan sumberdaya yang bersifat terbuka tersebut.⁶⁸ Dari persoalan tersebut maka sangat perlu hadirnya suatu kebijakan yang baik guna mengatasi persoalan tersebut bahkan persoalan yang terkait dengan pemanfaatan lahan di daerah sekitar pesisir dan pantai yang akhir-akhir ini menunjukkan semakin meningkatnya pemanfaatan kebutuhan akan lahan untuk industri guna memproses hasil kekayaan alam tersebut

Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan lahan industri untuk memproses berbagai jenis komoditi, baik untuk tujuan, ekspor maupun untuk konsumsi dalam negeri, maka berbagai jenis kegiatan ekonomi mulai menunjukkan untuk mengalihkan kegiatan ke daerah pesisir, hal ini disebabkan karena semakin berkembangnya kesadaran atas bahaya yang ditimbulkan oleh pencemaran di darat disamping itu pemilihan daerah pesisir sebagai media kegiatan ekonomi akan lebih menguntungkan karena lokasinya lebih dekat dengan sarana pelabuhan, sehingga jarak pengangkutan bahan mentah maupaun hasil produksi menjadi jauh lebih dekat.

Perkembangan penggunaan daerah pesisir dan pantai tersebut di atas, bukan suatu hal yang mustahil, akan membawa persoalan-persoalan baru bagi daerah pesisir dan pantai, terutama yang berhubungan dengan pencemaran

⁶⁸ Ary Wahyono, dkk, *Hak Wilayah Laut di Kawasan Timur Indonesia*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2000, hlm. 97.

lingkungan laut, terhadap permasalahan tersebut maka langkah yang harus diambil dan segera dilakukan agar dapat tetap mempertahankan kondisi lingkungan laut dengan baik adalah dengan membuat pengaturan hukum, utamanya yang terkait dengan pencemaran laut akibat dari pemanfaatan sumberdaya yang ada di laut

Negara Indonesia memang telah memiliki ketentuan hukum mengenai pencemaran, khususnya mengenai pencemaran lingkungan laut oleh minyak bumi, namun menurut Syahmin A.K,S.H, ketentuan-ketentuan yang ada belumlah memadai apabila dilihat dari perbandingan dengan luasnya lingkungan laut Nusantara dan ramainya penggunaan alur-alur pelayaran diatasnya, maupun kegiatan pembangunan yang meningkat secara berkesinambungan.⁶⁹ Dari pernyataan tersebut jelas hadirnya suatu peraturan masih sangat diperlukan dalam rangka pelaksanaan pengelolaan dan pelestarian wilayah laut.

Dari berbagai persoalan yang telah diungkapkan diatas, antisipasi terhadap kemungkinan terjadinya persoalan hukum adalah hal yang utama sekali untuk diperhatikan, dengan demikian hadirnya suatu kebijakan mutlak segerah dilakukan agar pemanfaatan sumber kekayaan yang ada di laut bisa dilakukan secara optimal.

Menurut Albert W. Koers, berdasarkan hukum laut klasik sebagaimana yang tertuang dalam konvensi hukum Jenewa 1958, pada pokoknya laut dibagi dalam dua daerah kawasan, yaitu laut teritorial dan laut lepas Negara-

⁶⁹ Syahmin, A.K, SH. *Beberapa Perkembangan dan Masalah Hukum Laut Internasional (Sekitar Penegakan Hukum di Perairan Yurisdiksi Nasional Indonesia Dewasa Ini)*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 125.

negara pantai memiliki kedaulatan penuh di laut teritorial (termasuk dasar laut dan udara di atasnya) dengan disertai kewajiban untuk menjamin hak lintas damai bagi kapal-kapal asing.⁷⁰ Daerah pesisir dan pantai yang merupakan bagian dari daerah kawasan laut teritorial, maka dengan sendirinya merupakan bagian dari yurisdiksi negara pantai, sehingga pengaturan hukum dalam kaitan dengan pengelolaan dan pelestariannya merupakan kewenangan dari negara pantai

Pengaturan hukum di wilayah sekitar daerah pesisir dan pantai sebenarnya telah ada sejak masa penjajahan Belanda, namun permasalahan yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya yang ada tetap selalu timbul bahkan seakan akan berlomba-lomba dengan sara Jakartanya pengaturan hukum dan kemampuan aparat penegak hukumnya, salah satu penyebabnya adalah kurang terintegrasinya pengaturan sehingga peraturan yang satu tidak konsisten dengan peraturan lainnya akibat yang terjadi adalah timbulnya ketidak pastian hukum dan bahkan tidak jarang terjadi benturan wewenang dalam tehnik pelaksanaannya.

Benturan peraturan yang terkait dengan kegiatan pengelolaan daerah pesisir dan pantai diantaranya bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, perhatian utama dari undang-undang ini adalah mengenai pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan, hal yang menarik dari undang-undang ini adalah mengenai pengertian sumberdaya ikan, Pasal 1 angka 2 mengelompokkan jenis-jenis biota perairan yang kita

⁷⁰ Albert W. Koers. *Konvensi Perserikatan Bangsa – Bangsa Tentang Hukum Laut (Terjemahan Rudi M. Rizki dan Wahyudi Bahar)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 3.

kenal bukan sebagai ikan misalnya buaya, penyu, kura-kura, biawak, serta rumput laut dan tumbuh-tumbuhan lain yang hidup di dalam air, pengertian demikian akan menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan sektor lain, misalnya yang menyangkut status hutan bakau sebagai jenis tumbuhan yang hidup dalam air serta buaya penyu yang selama ini adalah merupakan bagian dari kewenangan departemen kehutan.

Di samping permasalahan pengaturan hukum, pemanfaatan sumberdaya alam yang ada di daerah pesisir dan pantai, juga menyangkut lembaga pengelola, sampai saat ini daerah pesisir dan pantai belum memiliki lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang khusus untuk menangani permasalahan dalam kaitannya dengan pengelolaan daerah pesisir dan pantai, keadaan demikian cukup mengherankan jika dikaitkan dengan status negara kita sebagai negara kepulauan yang konon memiliki pantai terpanjang di dunia.

Akibat rendahnya prioritas penanganan permasalahan yang timbul di daerah pesisir dan pantai di karenakan aturan hukum yang belum baik serta belum adanya lembaga yang diberi wewenang khusus inilah, sehingga pengelolaan sumberdaya alam yang ada di daerah pesisir dan pantai belum bisa dilakukan secara optimal.

Kegiatan pengelolaan dan pelestarian sumberdaya alam di laut haruslah dilakukan dengan prosedur yang benar agar kegiatan tersebut dapat berjalan secara terus-menerus, kegiatan pengelolaan dan pelestarian tersebut setidaknya perlu mengedepankan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan hukum, sehingga apabila sumberdaya alam yang terkandung di laut tersebut

dimungkinkan untuk dikelola oleh negara lain maka negara pantai bisa saja memberikan izin untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alam di wilayah tersebut, namun dalam memberikan kesempatan memanfaatkan sumberdaya alam tersebut menurut, J. G. Starke negara pantai harus memperhitungkan semua faktor yang relevan, termasuk antara lain pentingnya kekayaan hayati di wilayah itu bagi perekonomian negara pantai terkait dan pertimbangan-pertimbangan nasionalnya yang lain,⁷¹ dalam hal pemberian izin untuk memanfaatkan sumberdaya alam dilaut di negara kita ternyata terdapat kendala-kendala, karena wewenang pengelolaan wilayah laut, khususnya di daerah pesisir dan pantai ditangani secara sektoral

Pesoalan pembagian wewenang antara sektor-sektor yang terkait dengan pengelolaan daerah pesisir dan pantai, kewenangan yang menjadi dasar saat ini adalah kewenangan yang didasarkan pada undang-undang sektor masing-masing departemen, dengan wewenang seperti demikian maka benturan kepentingan dalam pelaksanaannya sulit untuk dihindari karena masing-masing dapat merasa memiliki wewenang berdasarkan undang-undang sektoral yang biasanya dijadikan landasan utama dalam melaksanakan kegiatannya.

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah di daerah pesisir dan pantai merupakan bagian yang sangat mendasar, wewenang pemerintah daerah atas daerah pesisir dan pantai bersumber dari undang-undang, dalam hal ini, sepanjang

⁷¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm. 362.

tidak berkaitan dengan lautnya, daerah pesisir dan pantai merupakan bagian integral dari yurisdiksi pemerintah daerah yang tidak perlu dipermasalahkan, akan tetapi permasalahan akan timbul manakala pengertian daerah pesisir dan pantai diartikan sebagai daerah yang mencakup unsur air lautnya, khususnya bagian laut yang masih menerima pengaruh dari aktivitas di daratan dimana laut adalah bagian dari kewenangan pemerintah pusat.

Berdasarkan prinsip-prinsip dalam pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan dan pelestarian laut di daerah pesisir dan pantai berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 7 mengacu pada teori sisa (pola residu) disini kewenangan daerah telah ditentukan terlebih dahulu dengan demikian apa yang tidak ditetapkan sebagai kewenangan pusat akan menjadi kewenangan daerah, mengacu pada teori tersebut maka kewenangan pengelolaan dan pelestarian laut adalah bukan merupakan bagian dari wewenang pemerintah pusat melainkan bagian dari kewenangan pemerintah daerah, namun dalam prakteknya kewenangan tersebut masih dirasa mandul karena pusat masih sangat dominan sekali dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan di wilayah laut pada umumnya.

Memperhatikan pengertian daerah pesisir dan pantai di sini perlu diberi wewenang yang tegas terhadap pemerintah daerah atas perairan pantai, pemerintah pusat dan daerah juga perlu memperhatikan hubungan diantara tingkatan-tingkatan dalam pemerintahan, menurut Philipus M Hadjon

hubungan diantara tingkatan-tingkatan dalam pemerintahan harus di bedakan antara; hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dan sebagainya), hubungan horisontal (perjanjian kerjasama antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama),⁷² hal ini perlu diperhatikan agar kegiatan pengelolaan daerah pesisir dan pantai dapat berjalan dengan baik. Terkait dengan wewenang yang akan diberikan kepada pemerintah daerah atas perairan pantai disini sebenarnya wewenang yang akan diberikan cukup wewenang yang bersifat administrasi dan fungsional.

Dimaksud dengan wewenang administrasi disini antara lain adalah wewenang dibidang perizinan bagi berbagai kegiatan atau urusan di daerah pesisir dan pantai serta wewenang untuk melakukan pendataan atas hasil produksi rakyat yang diperoleh dari sumberdaya yang ada di daerah pesisir dan pantai dan izin ini hanya berkaitan dengan domisili pemohon dan sama sekali tidak perlu dikaitkan dengan pengaturan, apalagi pembatasan daerah operasi pengelolaan sumberdaya alam. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan fungsional adalah wewenang untuk mengelolah dan memanfaatkan kekayaan alam, sebagai konsekwensi dari kewenangan fungsional, maka setiap nelayan dari daerah manapun akan dapat bergerak bebas di seluruh bagian lautan indonesia, sedangkan wewenang administrasi pemerintah daerah baru akan timbul pada waktu nelayan mendaratkan hasil yang mereka peroleh tanpa mengindahkan daerah asalnya. Namun demikian kewenangan administrasi dan fungsional yang berkaitan dengan aktivitas

⁷² Philipus M Hadjon *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 74.

pengelolaan sumberdaya alam di perairan pantai pada dasarnya tidak perlu dipertegas batasan-batasannya, karena itu akan sangat bergantung pada masing-masing daerah untuk menentukan sendiri bentuk dan pelaksanaan kewenangan tersebut dengan tetap memperhatikan kondisi daerah pesisir dan pantai serta sumber daya alam yang tersedia.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemungutan retribusi obyek wisata Pantai Cengkong yang dilakukan oleh Perhutani bekerja sama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam dilandasi Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Undang-Undang Kehutanan karena wilayah Pantai Cengkong maupun akses menuju Pantai Cengkong masih merupakan wilayah hutan wisata. Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek juga mempunyai wewenang untuk mengelola wilayah pesisir pantai berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sebenarnya yang berhak dikelola Perhutani hanyalah wilayah hutan saja bukan wilayah pesisir pantai, karena wilayah pesisir pantai merupakan kewenangan pemerintah daerah.
2. Penegakan hukum terhadap pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga tidak dapat dilakukan khususnya untuk Pantai Cengkong. Hal ini dikarenakan wilayah Pantai Cengkong merupakan kawasan hutan wisata / hutan mangrove yang dikelola oleh Perhutani berdasarkan Undang-Undang Kehutanan dan

belum ada kerja sama operasi (KSO) antara Perhutani dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, yang sudah ada KSO dengan pihak Perhutani dan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek yaitu, Pantai Pelang, Guo Lowo, Pantai Karanggongso.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Undang-Undang yang mengatur wilayah hutan, pemerintah daerah dan wilayah pesisir pantai sebenarnya sudah mengatur secara tegas tentang pembagian kewenangan masing-masing. Akan tetapi yang perlu diperjelas adalah batas-batas wilayah, seperti batas wilayah pesisir keluar maupun ke dalam. Hal ini untuk menghindari ketidakjelasan wilayah apabila wilayah pesisir pantai berdampingan dengan wilayah hutan, khususnya hutan mangrove.
2. Perhutani Kediri dan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek perlu membuat KSO (kerja sama operasi) dalam pengelolaan wilayah wisata Pantai Cengkong, hal ini akan menguntungkan kedua belah pihak.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A.Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 2003.
- Albert W. Koers. *Konvensi Perserikatan Bangsa – Bangsa Tentang Hukum Laut (Terjemahan Rudi M. RizkidanWahyudiBahar)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Aprilani Soegiarto, “Pedoman Umum Pengelolaan dan Pengembangan Wilayah Pesisir”, Paper Lembaga Oseanologi Nasional, Jakarta, 1996.
- Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Ary Wahyono, dkk, *Hak Wilayah Laut di KawasanTimur Indonesia*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2000.
- Boediono, *Perpajakan Indonesia*, PT. Diadit Media, Jakarta, 2001.
- Erly Suandy, *Perpajakan*, Edisi 1, Salemba, Jakarta, 2001.
- Heru Susetyo, *Penegakan Hukum Yang Menciptakan Keadilan*, Yogyakarta, 2008.
- Indroharta, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Iskrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang.
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.
- Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Peluang Investasi, Disampaikan dalam ‘Government Conference’, yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 2000.
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

- John M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Gramedia, Jakarta, 1997.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.
- Lili Rasjidi, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional Indonesia*, Jurnal Hukum Volume 1, Padjajaran Review, Bandung, 2005.
- Machfud Sidik, Makalah Seminar Nasional, “Desentralisasi Fiskal, Kebijakan, Implementasi dan Pandangan ke Depan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah”, Yogyakarta, 20 April 2002.
- Marbun, S.F., *Peradilan Adminitrasi Negara dan Upaya Adminitratif di Indonesia*, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta.
- Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian Tentang Landasan, Pikiran, Poladan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Putra A. Bardin, Bandung, 2000.
- Otje Salman, *Ihtisar Filsafat Hukum*, Amrico, Bandung, 1987.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. BinaIlmu, Surabaya, 1987.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perijinan*, (Sadurandari N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge), Yuridika, Surabaya, 1993.
- Philipus M Hadjonet al, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon Dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawas Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007.

- Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.
- Rais Ahmad, *Peran Manusia Dalam Penegakan Hukum*, Pustaka Antara, Jakarta, 1966.
- Rasyid, M. Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2006.
- Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Secara Luas*, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, SinarBaru, Bandung, tanpa tahun.
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983.
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983.
- Soerjono Seokanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983.
- Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksar*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Perss, Jakarta, 2002.
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- Syahmin, A.K, SH. *Beberapa Perkembangan dan Masalah Hukum Laut Internasional (Sekitar Penegakan Hukum di PerairanYurisdiksi Nasional Indonesia DewasaIni)*, BinaCipta, Bandung, 1988.
- Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah Indonesia*, Yellow Printing, Jakarta, 2007.

- Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1996.
- Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955.
- Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003.
- B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan serta Pemanfaatan Hutan

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga