

## 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).<sup>1</sup> Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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

---

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

<sup>6</sup> *Ibid.*, 26-27.

suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> Wewenang (*authority, competence*) adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan sesuatu).<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

---

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

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

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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

- a. *Atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wet gever 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 laai zijn bevoegheid names item uitoe fenen 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

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 29-30.

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

## 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,

---

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

<sup>15</sup> *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.<sup>16</sup>

Legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi:<sup>17</sup>

- 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.

---

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

<sup>17</sup> 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:<sup>18</sup>

- 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:<sup>19</sup>

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

---

<sup>18</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *op.cit.*, hlm. 41.

<sup>19</sup> *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:<sup>20</sup>

- 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:<sup>21</sup>

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

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>21</sup> *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*.<sup>22</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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

---

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

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

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

---

<sup>25</sup> Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 72.

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

---

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

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

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

<sup>30</sup> 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 aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

---

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

<sup>32</sup> 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*).<sup>33</sup>

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

---

<sup>33</sup> *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.<sup>34</sup>

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:

---

<sup>34</sup> *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.<sup>35</sup>

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

- a. Keadilan;
- b. Ketertiban.<sup>36</sup>

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

---

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

<sup>36</sup> *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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

“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

---

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

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 10.

mitologi Yunani)”.<sup>39</sup> 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.

---

<sup>39</sup> 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 bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>40</sup>

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.

---

<sup>40</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 93.