

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 cerdas 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 akalny 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 aparaturnya 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 Budiartjo, *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 ermessen* (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 ermessen* 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 azas 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 diserakan 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 lalulintas 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 penegakan hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.⁴³

“Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyalurkan 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 merugikannya”.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 yang 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 yang 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 pelestarian 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 trampil, 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 mengidentifikasinya 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 administratif.

a. Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagai 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 bentuk 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 dipunyai 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 Riwu 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 Riwu 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 diselenggarakan di berbagai 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 kesatuan 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 danayang 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 terutang 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.

