

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengemankan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemberhentian dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kewenangan yang telah diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tersebut, dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan daerah, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatan Asli Daerah dengan cara menggali dan atau memperdayakan sumber-sumber daya potensial yang ada di daerah seperti yang berasal dari perpajakan, retribusi pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan hal-hal lainnya yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang antara lain berupa pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, sehingga daerah dapat dinyatakan mampu dalam menjalani otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat, selain itu dengan peluang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Kabupaten atau Kota

untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan Daerah dengan menetapkan sendiri sumber pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut, memberikan peluang yang lebih baik untuk memajukan perekonomian daerah.

Pengusahaan Sarang Burung Walet dapat menambah pendapatan asli daerah yang antara lain berupa pajak daerah dan retribusi daerah dan diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pembangunan daerah, sehingga daerah dapat dinyatakan mampu menjalani otonomi daerah sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat juga telah memberi wewenang kepada pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengalihkan sumber-sumber keuangan Daerah dengan menetapkan sendiri sumber pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut, dan memberi peluang yang lebih baik untuk memajukan perekonomian daerah.¹

Terkait tersebut dalam hal meningkatkan pendapatan asli daerah yang antara lain berupa pajak daerah, Pemerintah daerah dihadapkan untuk dapat juga memenuhi ketentuan hukum yang lain untuk mewujudkan kota atau kabupaten yang selaras dan sejahtera, antara lain apabila suatu pemerintah daerah hendak mengatur suatu izin untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang antara lain berupa pajak bangunan salah satu hal yang diperlukan selain produk hukum dan instrument hukum hal yang tidak kalah adalah tentang keselarasan dengan rencana tata ruang kota yang diwujudkan pengendaliaannya melalui suatu system mekanisme perizinan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu di sektor peternakan. Indonesia adalah bangsa yang kaya akan sumber daya alamnya salah satunya sumber daya alam hayati dan apabila dikelola dengan bijak akan berpotensi mendukung pembangunan

¹Wahyu Prianto, "Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Wali Kota Kendari Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Izin Pengelolaan Dan Pengusahaan Sarang Burung Walet", *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, Volume 3 Nomor 4 Tahun 2023, hlm. 2. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative> .

dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Salah satu yang menjadi potensi untuk sumber daya alam hayati di Indonesia adalah Burung Walet. “Sarang burung walet memiliki manfaat baik secara ekonomi maupun ekologi. Di antara negara-negara penghasil sarang Burung Walet lainnya seperti Thailand, Malaysia, Filipina, dan Vietnam, Indonesia menguasai hampir 80% pasar sarang Burung Walet dunia, terutama sarang Burung Walet yang dibudidayakan di rumah atau gedung”² Burung walet dalam bahasa latinnya disebut dengan *Colocacia fuciphagus*³. Burung walet ini tergolong satwa liar dan perlu dijaga kelestariannya, dimana oleh masyarakat banyak dibudayakan diluar habitat aslinya⁴.

Guna mencapai keselarasan dalam pengawasan, pelestarian satwa guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dipandang perlu diatur pengusahaan penangkaran sarang burung walet dimaksud, dimana sarang burung walet merupakan potensi alam yang dimanfaatkan oleh manusia sebagai salah satu bahan makanan yang bermanfaat bagi kesehatan yang sejak lama diusahakan oleh masyarakat.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dinyatakan bahwa pendapatan asli daerah adalah sumber keuangan asli daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sedangkan pendapatan asli daerah menurut badan pusat statistik adalah penerimaan yang berasal dari sumber-sumber pendapatan daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain. “Pendapatan asli daerah adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil

² Iswanto, Hadi. *Walet Budidaya dan Aspek Bisnisnya*. Agromedia Pustaka. Jakarta, 2002, hlm. 102.

³ Yusrizal, Muhammad, *Budidaya dan Bisnis Sarang Walet*, PenebarSwadya, Jakarta, 1993, hlm. 93.

⁴Yusrizal, *Agromedia, Budidaya Walet*, PT. Agromedia Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.2

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keluasaan terhadap daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah akan memberikan kontribusi yang besar untuk Realisasi Anggaran Pendapatan dan Daerah, sehingga semakin besar penerimaan Pendapatan Asli Daerah maka semakin kecil pula ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan akan berpengaruh terhadap kemandirian suatu daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah harus menggali semaksimal mungkin sumber-sumber pendapatan asli daerahnya. Dalam perkembangan selama ini terlihat bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan penyumbang terbesar diantara semua komponen Pendapatan Asli Daerah.⁵

Sarang burung walet termasuk salah satu Pendapatan asli daerah (PAD) yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keluasaan terhadap daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi⁶. Peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah akan memberikan kontribusi yang besar untuk Realisasi Anggaran Pendapatan dan Daerah, sehingga semakin besar penerimaan Pendapatan Asli Daerah maka semakin kecil pula ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan akan berpengaruh terhadap kemandirian suatu daerah.

Kontribusi pajak sarang burung wallet sangat berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur mengingat bahwa pajak sarang burung wallet merupakan salah satu pajak daerah yang memiliki

⁵ Sri Indriani, Rahma Rizal, Shella Budiawan, "Analisis Kontribusi Pajak Sarang Burung Walet Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Toli – Toli", *Journal Of Applied Managerial Accounting*, Vol. 6, No.1, March 2021, hlm. 147. <https://media.neliti.com/media/publications/435756-none-cd98491c>.

potensi untuk dikembangkan. Kontribusi pajak sarang burung walet terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur dihitung dengan membandingkan antara realisasi penerimaan pajak sarang burung walet dengan realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah.

Pengaturan pengelolaan sarang burung walet oleh Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tidak terlepas dengan perizinan, pengusaha penangkaran walet harus memiliki izin sebagai salah satu legalitas yang harus didapatkan oleh para pengelola pengusaha burung walet. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam menarik retribusi atas berbagai jenis pelayanan dan pemanfaatan sumber daya di wilayahnya. Dalam konteks pengusaha sarang burung walet masalah pajak sebagai kontribusi pendapatan daerah diatur dalam Pasal 49 sampai Pasal 54.

Pasal 49

- 1) Objek Pajak Sarang Burung Walet adalah mengambil dan/atau pengusaha sarang burung walet
- 2) Yang dikecualikan dari objek pajak sarang burung walet sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pengambilan sarang burung walet yang telah dikenakan penerimaan negara bukan pajak.

Pasal 50

- 1) Subjek Pajak Sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet'
- 2) Wajib Pajak Sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet.

Pasal 51

- 1) Dasar pengenaan Pajak Sarang Burung Walet adalah nilai jual sarang Burung Walet.
- 2) Nilai jual sarang Burung Walet sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan perkalian antara harga pasaran umum sarang Burung Walet yang berlaku di Daerah yang bersangkutan dengan volume sarang Burung Walet.

Pasal 52

Tarif Pajak Sarang Burung Walet ditetapkan sebesar 5% (lima persen).

Pasal 53

Besaran pokok Pajak Sarang Burung Walet yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan Pajak Sarang Burung Walet sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) dengan tarif Pajak Sarang Burung Walet sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52.

Pasal 54

- 1) Saat terutang Pajak Sarang Burung Walet ditetapkan pada saat terjadinya pengambilan danj atau pengusahaan sarang Burung Walet.
- 2) Wilayah Pemungutan Pajak Sarang Burung Walet yang terutang merupakan Wilayah Daerah tempat pengambilan danjatau pengusahaan sarang Burung Walet.

Sebagai salah satu sumber retribusi daerah, pengelolaan dan pengusahaan burung wallet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 1 tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, untuk masalah perizinan pengusahaan sarang burung walet, yang mencakup izin mendirikan bangunan khusus untuk budidaya burung walet, izin pemanfaatan lokasi, dan izin pengelolaan habitat. Pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur memiliki kewenangan untuk menentukan prosedur dan persyaratan perizinan, termasuk dokumen administratif, teknis, dan pembayaran retribusi serta besaran tarif retribusi sesuai dengan potensi dan kebutuhan pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Retribusi Daerah, kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sarang burung walet meliputi: Pemerintah daerah berhak mengatur dan menerbitkan izin usaha sebagai instrumen kontrol atas aktivitas pengusahaan sarang burung walet. Retribusi dari izin pengusahaan sarang burung walet menjadi salah satu sumber PAD.

Pemerintah daerah menetapkan tarif yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan potensi ekonominya serta pemerintah daerah berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha untuk memastikan kepatuhan terhadap aturan, serta mengevaluasi efektivitas kebijakan dan dampaknya terhadap masyarakat dan lingkungan. Kewenangan Pemerintah kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan peluang sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah. Pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota harus dapat memanfaatkan pelaksanaan pembangunan sehingga momentum otonomi daerah dapat memberikan kontribusi positif bagi percepatan pembangunan di daerah.

Guna mencapai keseimbangan dalam pengawasan pengusahaan sarang burung walet sebagai salah satu upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dipandang perlu diatur pengusahaan penangkaran sarang burung walet perlu dilakukan penertiban izin terhadap pengusahaan sarang burung walet. Tujuan penertiban perizinan usaha sarang burung walet adalah untuk melakukan penertiban terhadap pengusaha burung walet agar terciptanya tertib administrasi dan ketaatan pemilik usaha terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah (Bupati Tanjung Jabung Timur) dan membayar retribusi atas izin yang diberikan sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah.

Peraturan Bupati Tanjung Jabung Timur Nomor 50 Tahun 2023 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023, Anggaran Pendapatan Daerah dari Sarang Burung Walet sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (8) yang menyebutkan “Pajak sarang burung walet berjumlah Rp 114.400.000,- (seratus empat belas juta empat ratus ribu rupiah)”. Pajak sarang burung walet urutan ke tiga setelah Pajak mineral bukan logam dan batuan yang yang

berjumlah Rp 1.118.000.000,- (satu milyar seratus delapa belas juta rupiah), pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBBP2) sebesar berjumlah Rp 2.670.000.000,- (dua milyar enam ratus tujuh puluh juta rupiah) dan pajak yang paling besar adalah pajak perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) berjumlah Rp 2.288.000.000,- (dua milyar dua ratus delapan puluh delapan juta rupiah).

Pajak sarang burung walet salah satu pendapatan daerah yang memberi sumbangan daerah, maka perlu hendaknya pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan pengusahaan, baik pengawasan perizinannya maupun pengawasan terhadap pengusahaannya, dengan tujuan untuk penataan baik penataan lingkungan maupun pengawasan tentang pajak penghasilan. Sarang burung walet disamping memberi kontribusi terhadap daerah, maka perlu juga pemerintah memperhatikan keberadaan sarang burung walet ditengah-tengah pemukiman penduduk dapat membuat ketidak nyamanan bagi penduduk sekitar dan juga keberadaan sarang burung walet membuat lingkungan kurang bersih, untuk pemerintah perlu mengadakan pengawasan dan pembinaan terhadap pengelola sarang burung walet. Walaupun sarang burung walet termasuk salah penghasil pajak terbesar di Kabupaten Tanjung Jabung Timur dengan nilai ekspor pada tahun 2022 yaitu sebesar 176,1 milyar.

Dari latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan dalam sebuah karya ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul **“Analisis Pengaturan Pengelolaan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur?
2. Bagaimanakah pengawasan terhadap pengelolaan pengusaha sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan meneliti pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
2. Untuk mengetahui dan meneliti pengawasan terhadap pengelolaan pengusaha sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

D. Manfaat Penulisan

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. iManfaat secara teoritis atau akademik, ipenelitian ini idiharapkan idapat imemberikan kontribusi bagi ipengembangan keilmuan dibidang ihukum pemerintahan khususnya perlindungan hukum pengaturan dan pengelolaan perusahaan sarang burung walet.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi dalam pembaharuan hukum di Indonesia pada pelaku pengelola dan perusahaan sarang burung walet, serta sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum selanjut bagi pembaca pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum pada khususnya.

E. Kerangka Konsep

Konsep-konsep yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Dalam bahasa latin konsep disebut dengan Aristoteles menyebutkan konsep adalah suatu hal penyusun utama dari segi pembentukan pengetahuan ilmiah berdasarkan filsafat dari sebuah pemikiran manusia. Menurut Woodruff konsep adalah sebuah gagasan ide yang mendekati sempurna dan mempunyai makna, pengertian yang dimaksud dalam hal ini terkait objek, produk subjektif yang asalnya dari cara seseorang membuat bermakna terhadap beberapa objek atau benda lewat pengalamannya.⁷

Untuk mempermudah memahami dan menghindari pemahaman serta penafsiran yang keliru dalam penelitian ini, maka penulis perlu memberikan batasan judul penelitian sebagai berikut :

1. Analisis

Analisis adalah mengamati aktivitas objek dengan cara mendeskripsikan komposisi objek dan menyusun kembali komponen-komponennya untuk dikaji atau dipelajari secara detail⁸ Pengertian analisis menurut Peter Salim dan Yenni Salim yang menjabarkan pengertian analisis sebagai berikut :

- 1) Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (perbuatan, karangan dan sebagainya) untuk mendapatkan fakta yang tepat.
- 2) Analisis adalah penguraian pokok persoalan atas bagian-bagian, penelaahan bagian-bagian tersebut dan hubungan antar bagian untuk mendapatkan pengertian yang tepat dengan pemahaman secara keseluruhan
- 3) Analisis adalah penjabaran sesuatu hal, dan sebagainya setelah ditelaah secara seksama⁹

⁷Pengertian Konsep dan Defenisinya Menurut Para Ahli dalam <https://www.weschool.id>. dikunjungi pada tanggal 4 september 2023 pukul 09.30. WIB

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2003, hlm. 43.

⁹ http://repository.uin-suska.ac.id/14347/7/7.%20BAB%20II_2018684ADN.pdf

2. Pengaturan

Definisi pengaturan menurut Utrecht adalah “suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan”¹⁰ Sedangkan menurut Leon Duguit, pengaturan adalah suatu perbuatan untuk mengatur tingkah laku para anggota masyarakat, daya gunanya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama, dan jika timbul pelanggaran dari pengaturan tersebut akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu¹¹

3. Pengelolaan

Pengelolaan berasal dari kata kelola, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti memimpin, mengendalikan, mengatur, dan mengusahakan agar lebih baik, lebih maju, serta bertanggung jawab atas pekerjaan tertentu. Pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.¹²

4. Pengusahaan sarang burung walet

Pengusahaan Burung Walet, dalam Pasal 1 huruf f Peraturan Daerah Nomor 52 Tahun 2001, tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet menyebutkan bahwa “Pengusahaan Burung Walet adalah bentuk kegiatan pengambilan Sarang Burung Walet di luar habitat alam”, sedangkan Pasal 1 huruf h menyebutkan “Sarang Burung adalah Sarang Burung Walet atau sebangsanya

¹⁰ E. Utrecht, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm 180.

¹¹ Bagir Manan, Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Perizinan, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

¹² Peter Salim dan Yenny Salim, Kamus Bahasa Indonesia Kontempore, Modern English Press, Jakarta, 2002, 695.

yang dapat diperdagangkan dan digunakan sebagai bahan makanan atau obat-obatan yang terdapat dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur”

Pengertian pengusaha yang berasal dari kata pengusaha yaitu bahwa “pengurus perusahaan (orang yang menjalankan perusahaan bukan miliknya) termasuk dalam pengertian pengusaha, artinya pengurus perusahaan disamakan dengan pengusaha (orang/pemilik perusahaan)”¹³.

F. Landasan Teoretis

Bernard Arief Sidharta, mengemukakan teori hukum adalah “bagian dari teori ilmu yang menganalisis pengertian hukum atau konsep-konsep dalam hukum dengan perkaitan antara satu dan lainnya”.¹⁴ Teori Ilmu Hukum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan masyarakat.¹⁵

Beberapa teori sebagai landasan pemikiran dalam penulisan proposal tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka

¹³ Zaeni Asyhadie, *Hukum Kerja, Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 29

¹⁴Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm 123.

¹⁵*Ibid*, hlm 122.

(*machtsstaat*). Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini mensyaratkan kepada seluruh penyelenggara negara dan warga negaranya harus taat terhadap hukum. Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan manifestasi dari konsep dan alam pikiran bangsa Indonesia yang lazim disebut dengan hukum dasar tertulis.

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".¹⁶ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."¹⁷ Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*."¹⁸

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini: "Polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."(kursif penulis)."¹⁹

Menurut pendapat Hadjon, mengatakan bahwa:

¹⁶ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.30.

¹⁷ Notohamidjojo. O, *Makna Negara Hukum, Badan Penerbit Kristen*, Jakarta, 1970, hlm.27.

¹⁸ Padmo Wahyono, Guru Pinandita, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 67.

¹⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

Kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang *absolutisme*, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.²⁰

Friedrich Julius Stahl yang diikuti Miriam Budiardjo mengemukakan empat unsur *rechtsstaats* dalam arti klasik, yaitu:

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut trias politica).
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan²¹

Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batasbatas kegiatannya, bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlaq dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh dari seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian negara hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.”²²

Negara hukum yang telah dikembangkan oleh para ahli baik oleh Plato, Aristoteles, John Locke, Montesquieu dan lainnya, masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat*

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 72.

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1998, hlm

²² Notohamidjojo, O, *Op. Cit.*, hlm 24 .

yang dikembangkan oleh Frederich Julius Stahl di Eropa Continental yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant. Paham rechtsstaats pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang rechtsstaats mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominasi oleh absolutisme raja²³ Paham rechtsstaats dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl.²⁴

Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern²⁵. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti „*organized public power*“, dan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of just law*".

Negara hukum berdasarkan pemikiran dari Sudargo Gautama negara hukum adalah tiap tindakan hukum harus berdasarkan hukum, perundang-undangan yang telah diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara. Undang-undang dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau badan.²⁶

Menurut Sjachran Basah mengenai pengertian hukum, meliputi :

²³ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30

²⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm 57

²⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

²⁶ John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, Jurnal El-Afkar, Vol. 5, No.1 Tahun 2016. <http://repository.uinfasbengkulu.ac.id/1035/4/BAB%20II.pdf>

Direktif, sebagai pengarah dalam membentuk masyarakat yang hendak di capai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa. Stabilitatif, sebagai pemelihara termasuk hasil-hasil pembangunan serta penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara. dan bermasyarakat. Perspektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara ataupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Negara hukum negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Bisa di pahami disini maknanya yaitu segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau dengan kata lain di atur oleh hukum. Negara hukum secara umum bahwa kekuasaan negara di batasi oleh hukum, segala sikap, tingkahlakunya, perbuatan baik yang dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip negara hukum Indonesia dapat dibagi menjadi 12 (dua belas) macam:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas Legalitas (*due process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Peradilan tata negara (*constitutional court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*);
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.²⁷

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 123.

Prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:²⁸

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organorgan Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat „independent“, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada

²⁸*Ibid.*, hlm.

dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi

hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Lawrence M. Friedman sebagai berikut:

a. Struktur Hukum

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan²⁹ Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan³⁰ Dari pengertian tersebut maka struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan atau penegak hukum termasuk kinerjanya (pelaksana hukum).

b. Substansi Hukum

“The Substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. By this meant the actual rules, norm, and

²⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.8

³⁰ *Ibid*

behavioral patterns of people inside the system, the stress here is on living law, not just rules in law books. (Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum)³¹

c. Budaya Hukum

Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa :

“The legal culture, system their belief, values, ideas and expectation. Legal culture refers, to those parts of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways. In other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused.”

(Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa

³¹ W.W.Norton and Co, Lawrence W.Friedman.American Law: An Introduction, New York, 1984, hlm. 5. <https://eprints.unmas.ac.id/id/eprint/6399/1/R.15%20FH%20BAB%202.pdf>

masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik.³² Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya³³

3. Teori Kewenangan

Teori kewenangan penulis gunakan sebagai *middle range theory* dalam penelitian ini untuk menggali terkait fungsi dan kewenangan negara yang harus dijalankan dalam rangka melindungi warganya. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.³⁴ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully*

³²Munir Fuady Nurhadi, *Dinamika Teori Hukum*, editor, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 38

³³Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, 1982, Jakarta, hlm. 152

³⁴Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

issued in scope of their public duties (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).³⁵ Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).³⁶

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik. Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.³⁷

³⁵*Ibid.* hlm. 65.

³⁶Miriam Budiardjo, *Op. Cit.* hlm. 35-36.

³⁷Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, hlm. 20.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁸

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau *authority* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau *competence*. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang. Kewenangan yang bersumber dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang-undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.³⁹ Dalam perspektif hukum

³⁸Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

³⁹Hanif Nurcholis *Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 66.

administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengeluarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi delegasi cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M Harjho dikemukakan melalui dua cara yakni perolehan atribusi dan delegasi sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini sejalan dengan dikemukakan Hens van Maarseveen bahwa dalam melakukan maupun mandat.⁴⁰

Hamid S Attamini dengan mengacu kepustakaan belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu, hal ini sejalan dengan Indro Harto yang mengemukakan atribusi pada atribusi memberikan kewenangan pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan.⁴¹

Mengenai ciri ciri delegasi dalam kewenangan menurut J.B.J.M Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Harjo adalah sebagai berikut :

- a. Delegasi harus definitif artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

⁴⁰Azmi Fendri, *Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya mineral dan batu bara*, PTRaja grafindo, Jakarta, 2016, hlm.173.

⁴¹*Ibid.* hlm. 94.

- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksana wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan artinya delegans memberikan intruksi(petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴²

Menurut Philipus terdapat tiga cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandate:

a. Atribusi

Attributie; toekenning van en bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan). Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Delegatie; overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya). Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh

⁴²*Ibid.*, hlm. 95.

pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.

c. Mandat

Mandat *een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid names hem uitoefeen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerinatahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya). Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.⁴³

G. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan mengenai penelitian dalam tesis ini terdapat beberapa penelitian terdahulu yang melakukan penelitian dengan perbedaan dan persamaan topik yang diteliti ini, maka dari itu penulis akan memaparkan beberapa penelitian yang serupa yang pernah dilakukan kemudian akan dijelaskan persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini, penelitian ini antara lain:

Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil
MUH. ALIEF ZULKARNAIN	Analisis Yuridis Implementasi Perizinan Usaha Sarang Burung Walet	1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Perda izin usaha sarang burung walet? 2. Bagaimana Perspektif Siyasa Idariyah terhadap pelaksanaan izin	Komitmen dan tanggungjawab aparatur pemerintahan dalam melaksanakan kebijakan sangat diperlukan agar setiap kebijakan bisa berjalan dengan baik dan mempunyai dampak terhadap

⁴³Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 2

		usaha sarang burung walet.	semua pihak termasuk masyarakat sebagai sasaran dari suatu kebijakan. Peraturan Daerah yang mengatur izin usaha pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet yang tidak memiliki izin dan tidak sesuai dengan ketentuan-nya.
Defi Haryati	Problematika kebijakan perizinan dan penangkaran dan pengusahaan sarang burung walet pada dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu Kabupaten Rokan Hilir.	1. Bagaimana implementasi kebijakan penangkaran dan pengusahaan sarang burung walet di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Rokan Hilir. 2. Apa faktor penghambat dalam implementasi kebijakan perizinan penangkaran dan pengusahaan sarang burung walet Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Rokan Hilir.	1. Kebijakan perizinan dan penangkaran sarang burung walet di Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Rokan Hilir diatur Dalam Peraturan Daerah. Dengan dasar pertimbangan pembentukan kebijakan tersebut adalah dalam rangka pembinaan, pengendalian dan pembentukan penangkaran sarang burung walet di Kabuten Rokan Hilir. 2. Faktor penghambat: 1) Komunikasi dari dinas perizinan penangkaran dan pengusahaan sarang burung walet. 2) Sumber daya dari dinas perizinan penangkaran sarang burung walet 3) Disposisi dan perizinan pengusahaan penangkaran sarang burung

			walt 4) Struktur biroksari dalam perizinan penangkaran sarang burung walet.
Agung Devry Prasetyo	Pengaturan Terhadap Pembangunan Gedung Sarang Walet Di Daerah Permukiman Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pringsewu	1. Bagaimanakah pengaturan terhadap pembangunan gedung sarang walet di daerah permukiman berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Pringsewu. 2. Apakah yang menjadi faktor penghambat dalam pengaturan terhadap pembangunan gedung sarang walet di daerah permukiman berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Pringsewu	1. Bangunan gedung sarang walet tidak boleh dibangun didaerah permukiman karena limbah kotoran burung walet dapat mencemari sumber air dan mengotori permukiman masyarakat. 2. Faktor penghambat pengaturan pembangunan gedung sarang walet didaerah permukiman adalah Kabupaten Pringsewu adalah kabupaten baru yang diresmikan pada tanggal 3 april 2009, pemilik gedung sarang walet tidak berdomisili di Kabupaten Pringsewu, sosialisasi peraturan daerah oleh pemerintah daerah Kabupaten Pringsewu belum maksimal, dan kurang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan.

Dari ketiga hasil penelitian tersebut dapat menggambarkan perbedaan judul dan rumusan masalah serta isi teks dan lainnya yang tidak bisa ditulis satu persatu yang

meheliti yang hampir sama tentang pengaturan perusahaan sarang burung walet, akan tetapi yang membedakan adalah rumusan masalah dan lokasinya penelitian.

H. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁴⁴

Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian lapangan (penelitian terhadap data primer) yaitu suatu penelitian meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian di gabungkan dengan data dan perilaku yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Data/materi pokok dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari para responden melalui penelitian lapangan, yaitu para arsitek yang pernah melakukan penciptaan atas suatu karya. Sebagai kegiatan ilmiah, penelitian ini tidak didasarkan kepada peninjauan satu disiplin ilmu hukum saja, tetapi didasarkan kepada perspektif dari disiplin ilmu arsitektur yang relevan. Walaupun penelitian yang dilakukan menggunakan perspektif disiplin ilmu arsitektur, namun penelitian ini tetap merupakan penelitian hukum, karena perspektif disiplin ilmu arsitektur di pakai hanya sekedar alat bantu dalam pelaksanaan penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Dalam penyusunan tesis ini, sebagai lokasi penelitian yang dipilih adalah Kabupaten Tanjung Jabung Timur, alasan dengan lokasi penelitian tersebut karena, dimaksudkan untuk mengetahui pengaturan pengelolaan perusahaan sarang

⁴⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134.

burung walet, yang merupakan salah satu sumber Pendapatan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

3. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.⁴⁵ Populasi dalam penelitian ini adalah pengelolaan pengusahaan sarang burung walet sekabupaten Tanjung Jabung Timur. Karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu. Dalam suatu penelitian sebenarnya tidak perlu untuk meneliti semua obyek atau semua gejala atau semua individu atau semua kejadian atau semua unit tersebut untuk dapat memberi gambaran yang tepat dan benar mengenai keadaan populasi itu, tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel.⁴⁶ Oleh karena itu dalam penelitian ini diambil sebanyak 5 (lima) orang pengelola sarang burung walet sebagai sampel.

Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Purposive sampling atau penarikan sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan tertentu. Teknik ini dipilih karena alasan keterbatasan waktu, tenaga dan biaya, sehingga tidak mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jauh letaknya.⁴⁷

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan berbagai keterangan dan masukan dari para informan yang dianggap cukup representatif untuk mewakili sampel, yang dalam hal ini terdiri dari :

⁴⁵Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 80.

⁴⁶Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, cet 3, Semarang, 1988, hlm 44.

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 41.

1. Dinas Perizinan Terpadu Satu Pintu 2 Orang (kepala dinas dan Kepala Bidang Pelayanan Perizinan)
2. Dinas Pendapatan Daerah Tanjung Jabung Timur 2 orang (Kabid Pendapatan daerah dan Kabid Keuangan Daerah)
3. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) 2 orang
4. Pengusaha Sarang Burung Walet 3 (tiga) orang

4. Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang dipergunakan adalah:

- a. data primer yang dihasilkan dari penelitian lapangan yang diperoleh langsung dari responden penelitian yang terkait dengan pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet. Dengan mengadakan studi/penelitian kepustakaan akan diperoleh data awal untuk dipergunakan dalam penelitian lapangan.
- b. data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari:

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti seperti:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 71 Tahun 1999 tentang Pedoman Pengelolaan dan Perusahaan Sarang Burung Walet.
- Perda Tanjung Jabung Timur No. 52 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan dan Perusahaan Sarang Burung Walet

- Perda Tanjung Jabung Timur Nomor 50 Tahun 2022 tentang Penjabaran Anggaran dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian karya ilmiah yang relevan dengan penelitian ini.

(3) Bahan Hukum Tertier Disebut juga bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu berupa kamus, ensiklopedia

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

1) Penelitian Kepustakaan Yaitu pengumpulan data sekunder baik berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dokumen yang berkaitan dengan objek yang diteliti maupun teori-teori dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan materi penelitian.

2) Penelitian Lapangan

Yaitu pengumpulan data secara langsung dari pihak-pihak terkait dengan pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet, agar memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang akan diteliti.

Agar memperoleh dan menghimpun data primer atau data yang relevan dengan objek yang diteliti, maka dilakukan wawancara dengan mengajukan

pertanyaan kepada responden secara lisan dan terstruktur dengan menggunakan alat pedoman wawancara.

6. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Studi dokumen, dilakukan secara tidak langsung digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan materi penelitian.
- 2) Wawancara, dilakukan secara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara, berupa terarah dan tersistematis yang ditunjukkan kepada responden sebagai narasumber dengan tujuan penelitian mengenai pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

7. Analisa Data

Setelah semua data yang dibutuhkan terkumpul, kemudian dilakukan pemeriksaan terhadap data baik melalui wawancara dan inventarisasi data yang ada. Kemudian data diolah dan disusun secara sistematis. Jika sifat data yang dikumpulkan hanya sedikit, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus, sehingga tidak dapat disusun ke dalam suatu struktur klasifikasi, analisis yang dipakai adalah kualitatif.⁴⁸ Menguraikan data dalam bentuk kalimat yang baik dan benar, sehingga mudah di baca dan diberi arti (diinterpretasikan) bila data itu kualitatif.

Jadi analisis data dalam penelitian ini dilakukan analisis secara kualitatif. Alasan penggunaan analisis kualitatif karena :

- a. Data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pertanyaan.
- b. Data yang terkumpul umumnya berupa informasi.
- c. Hubungan antar variable tidak dapat diukur dengan angka.
- d. Sampel lebih bersifat nonprobabilitas atau ditentukan secara purposive

⁴⁸Amirudin, et.al, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Prasada, Jakarta, 2006, hlm 168.

- e. Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan observasi
- f. Peneliti tidak selalu menggunakan teori yang relevan.⁴⁹

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab dan bab-bab tersebut terbagi dalam sub-sub bab, dan sub-sub bab tersebut terbagi lagi menjadi bagian terkecil. Adapun penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan dalam bab ini menggambarkan, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka. Dalam bab ini menguraikan secara umum konsep-konsep tentang Pemerintah Daerah, Pengaturan dan Kewenangan, Sarang Burung Walet

BAB III Pada Bab ini membahas tentang pengaturan pengelolaan perusahaan sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur

BAB IV Pada Bab pembahasan tentang pengawasan terhadap pengelolaan pengusaha sarang burung walet di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

BAB V Merupakan Bab Penutup yang berisikan bagian akhir dari penulisan ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang dibuat merupakan jawaban singkat terhadap permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran terhadap permasalahan yang telah dibahas pada Bab III dan IV. Saran ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum.

⁴⁹ Burhanddin, *Loc. Cit.*, hlm. 91.