

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan adalah entitas masyarakat dalam suatu Negara yang diberi kewenangan untuk menjalankan Pemerintahan. Sebagai Negara berkembang Indonesia senantiasa melakukan berbagai kegiatan pembangunan di segala bidang termasuk di dalamnya pembangunan-pembangunan yang dilakukan di Daerah. Pembangunan dilaksanakan untuk mewujudkan pembangunan yang merata bukan hanya dibidang spitirual tetapi juga material secara merata keseluruh rakyat Indonesia. Hal ini seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen,

peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.<sup>1</sup>

Sebagai suatu Peraturan Perundang-Undangan yang tertinggi, Konstitusi Republik Indonesia juga mencakup norma dasar Negara yang tercantum di dalamnya yaitu Pancasila yang termaktub secara jelas pada alinea terakhir Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sebagai Ideologi Negara tentunya secara filosofis dijadikan sebagai dasar dalam setiap bentuk kegiatan penyelenggaraan Negara, baik di dalam bidang ekonomi, sosial, politik, hukum, budaya, dan lain-lainnya.<sup>2</sup>

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang tertinggi, artinya secara teori Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber dan dasar bagi setiap bentuk Peraturan Perundang-Undangan lain di bawahnya, misalnya Undang-Undang, Perpu, PP, Perpres dan Peraturan Daerah. Dalam hal tersebut, membawa suatu konsekuensi yuridis bahwa segala jenis Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dengan amanat yang dimaktubkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di dalamnya tercantum tujuan bernegara yang harus dijadikan acuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Adapun tujuan Negara yang harus dicapai

---

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung : Sinar Baru, 2000), hlm. 10.

<sup>2</sup>Penjelasan Batang Tubuh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam Pemerintahan Negara Indonesia, tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>3</sup>

Indonesia memiliki wilayah yang letaknya secara geografis terdiri dari beberapa Daerah. Daerah tersebut terbagi atas beberapa Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dimana Daerah ini memiliki Pemerintahan Daerah, dengan tujuan untuk mempermudah kinerja Pemerintah Pusat terhadap Daerah, sebagaimana di atur dalam Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>4</sup>

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan Pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan Pemerintahan absolut, urusan Pemerintahan konkuren, dan urusan Pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan umum adalah

---

<sup>3</sup>Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>4</sup> Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.<sup>5</sup>

Berdasarkan kewenangan yang telah diberikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka hal di atas Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi mendapatkan kewenangan dan bisa menyelenggarakan otonomi itu sendiri. Kabupaten Kuantan Singingi yang pusatnya Pemerintahannya berada di Taluk Kuantan mempunyai hak untuk menentukan rumah tangganya sendiri. Pemerintah Kuantan Singingi sebagai pelaksana Otonomi Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan, tujuan dikeluarkannya Peraturan Daerah ini adalah untuk menjaga ketertiban serta menghindari kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh ternak serta menghindarkan masyarakat dari penyakit menular rabies dan peningkatan produksi peternakan di Kabupaten Kuantan Singingi.

Pada dasarnya tidak ada satu model Perundangan kesehatan hewan yang seragam untuk semua Negara, karena setiap Negara memiliki kedaulatannya sendiri-sendiri. Suatu Negara harus memiliki kerangka perundangan kesehatan hewan yang lengkap dengan penerapan yang efisien melalui Sumber Daya Manusia dan finansial dengan cara-cara Pemerintahan yang baik.<sup>6</sup>

Perundangan kesehatan hewan adalah instrumen legal yang digunakan oleh suatu Negara dalam mengatur kesehatan hewan dan produksi ternak, begitu

---

<sup>5</sup>Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup> [http://uibyumabalitar2.blogspot.co.id/dikutip melalui internet tanggal 19102017](http://uibyumabalitar2.blogspot.co.id/dikutip%20melalui%20internet%20tanggal%2019102017). Jam.06.25.

juga penggunaan input produksi, seperti pakan, bahan biologis dan obat-obatan veteriner. Dengan komoditas pertanian yang semakin berperan penting dalam agenda perdagangan Negara berkembang, maka Negara anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) perlu menyelaraskan kerangka perundangannya dalam menjalankan tindakan-tindakan sanitari sesuai dengan Perjanjian *Sanitary and Phytosanitary* (SPS). Disamping itu perundangan juga digunakan untuk menghindari penerapan tindakan-tindakan lebih ketat dari yang diperlukan selain untuk mempertahankan status sanitarinya.<sup>7</sup>

Tentunya Peraturan ini seharusnya memberikan intervensi yang sangat mempengaruhi peternak dan pengusaha ternak supaya menjaga ketertiban terutama kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh ternak di Kabupaten Kuantan Singingi. Dinas Peternakan sebagai implementor kebijakan mengakui sangat sulit melaksanakan penertiban ternak ataupun hewan rabies karena budaya masyarakat di Kabupaten Kuantan Singingi pada umumnya dan sebagian Kecamatan berlawanan dengan kebijakan ini.

Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi di dalam memformulasikan kebijakan ini tidak melihat sosial budaya masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi sehingga apa yang telah direncanakan sangat kecil kemungkinannya tercapai dan ditambah lagi dengan pengawasan yang sangat minim sekali. Sesuatu dapat berjalan efektif disamping sederhana, proses implementasi harus merupakan suatu

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

rangkaian yang tidak terpisahkan. Proses yang dimaksud adalah penetapan kebijakan, implementasi kebijakan, sampai pada evaluasi kebijakan.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan membagi definisi hewan sebagai berikut:

Hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya.

Hewan peliharaan adalah hewan yang kehidupannya untuk sebagian atau seluruhnya bergantung pada manusia untuk maksud tertentu.

Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tersebut Pemerintah Daerah mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan,<sup>9</sup> Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan, perlu dilakukan penertiban pemeliharaan ternak dan hewan penular rabies (HPR) untuk menciptakan kebersihan, keindahan, kenyamanan, ketertiban Kota, jalan raya, fasilitas umum dan pemukiman dari gangguan ternak serta terhindarnya masyarakat dari bahaya penyakit rabies.<sup>10</sup>

Tujuan yang diharapkan melalui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan di Kabupaten Kuantan Singingi untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan mencegah penularan penyakit hewan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap hewan,

---

<sup>8</sup> Sujianto, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Pekanbaru : Alaf Riau, 2008), hlm. 31.

<sup>9</sup>Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan.

<sup>10</sup>Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan.

maka perlu upaya Pemeliharaan Kesehatan Hewan. pemeliharaan kesehatan hewan merupakan faktor penentu dalam usaha pengembangan hewan, peningkatan produksi untuk mencukupi kebutuhan manusia akan protein hewani. Sebagaimana dijelaskan di atas pengawas untuk ketertiban ternak maupun hewan rabies adalah lembaga terkait yaitu Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kuantan Singingi, Dinas Peternakan dan pensosialisasi Peraturan ini adalah Camat beserta Kepala Desa dan tokoh masyarakat yang secara langsung melihat implementasi aturan tersebut.

Kemudian di atur secara teknis dan spesifik oleh Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Hewan Ternak dan Hewan Penular Rabies. Produk hukum yang di undangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi tersebut menyangkut tentang ternak dan hewan yang berada diwilayah Kabupaten Kuantan Singingi.

Oleh karena banyaknya hewan ternak dan hewan penular rabies di Kabupaten Kuantan Singingi yang tidak dikandangkan tidak dipelihara atau tidak digembalakan sesuai ketentuan teknis yang berlaku sehingga dapat menularkan penyakit rabies kepada manusia dan ternak serta mengganggu fasilitas umum, lingkungan, keamanan, maupun keselamatan lalu lintas dijalan raya. Untuk itu Kabupaten Kuantan Singingi sendiri telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan,<sup>11</sup> kemudian di atur secara teknis dan spesifik oleh Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Hewan Ternak dan Hewan Penular Rabies.

---

<sup>11</sup>Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan.

Adapun tujuan dikeluarkannya Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 ayat 2 disebutkan bahwa:<sup>12</sup>Tujuan diterbitkannya Peraturan Bupati ini untuk meningkatkan terciptanya kebersihan, keindahan, kenyamanan, ketertiban Kota, jalan raya, fasilitas umum dan permukiman dari gangguan ternak, serta memberikan rasa aman masyarakat dari wabah penyakit rabies. Selain itu Pemerintah juga sudah memberikan edaran ketiap-tiap Desa yang ada di Kabupaten Kuantan Singingi.

Dalam Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies dijelaskan bahwa hewan ternak peliharaan masyarakat tidak boleh dilepas atau berkeliaran diwilayah Kabupaten Kuantan Singingi, apabila pemilik ternak tersebut melanggar ketentuan dalam aturan tersebut sesuai dalam Pasal 15 yaitu ternak yang ditangkap petugas dapat diambil pemiliknya dengan menunjukkan bukti kepemilikan/ Surat Keterangan dari Kepala Desa atau Kelurahan tersebut serta membayar :<sup>13</sup>

1. Uang tembusan yang besarnya ditentukan menurut jenis ternak sebagai berikut:
  - a) Ternak besar Rp. 1.000.000,- (Satu Juta Rupiah)/ekor
  - b) Ternak kecil Rp. 250.000,- (Dua ratus lima puluh ribu rupiah)/ekor
2. Biaya pemeliharaan dan pengawasan

---

<sup>12</sup>Pasal 2 ayat 2 Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies.

<sup>13</sup>Pasal 15 Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies.

- a) Ternak besar Rp.100.000,- (Seratus ribu rupiah)/ekor
- b) Ternak kecil Rp. 50.000,- (Lima puluh ribu rupiah)/ekor

Walaupun Peraturan Bupati tersebut diberlakukan di seluruh wilayah/Desa di Kabupaten Kuantan Singingi, akan tetapi di Desa Simandolak Kecamatan Benai, menetapkan suatu peraturan sendiri tentang peliharaan masyarakat, dimana Kecamatan tersebut menetapkan hukum adat, dimana setiap peliharaan masyarakat selama musim tanam sampai musim panen dikurung selama 6 bulan. Hal tersebut tentunya tidak menutup kemungkinan hewan ternak/peliharaan masyarakat akan berkeliaran di jalan raya, bahkan hal tersebut tentunya akan mengganggu ketertiban, kenyamanan, kebersihan jalan raya dan fasilitas umum di Daerah tersebut.

Tabel I.1  
Jumlah Hewan Ternak di Kabupaten Kuantan Singingi

No	Kecamatan	2015			2016		
		Kerbau	Sapi	Kambing	Kerbau	Sapi	Kambing
1	Cerenti	1030	1115	1209	1075	1279	1209
2	Inuman	563	1367	1600	575	1286	1600
3	Kuantan Hilir	711	1887	2530	2714	2781	2094
4	Pangean	1397	1711	2393	1397	1587	1536
5	Benai	1033	2845	889	1033	1974	889
6	Singingi	1393	1960	1196	1049	3081	1196

Sumber: Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016.

Dari tabel diatas jelaslah tingkat populasi di Kabupaten Kuantan Singingi sangat besar, sehingga diperlukan tindak lanjut dari Dinas Peternakan Untuk melakukan Pengawasan sehingga tidak menambah korban di jalan Raya lagi, tidak untuk Dinas peternakan saja tetapi untuk semua warga Kabupaten Kuantan

Singingi sehingga tidak ada lagi hewan yang berkeliaran dan tidak menimbulkan kecelakaan di Jalan Raya, dan pengguna jalan tidak merasa terganggu lagi.

Tabel I.2  
Jumlah Kasus Kecelakaan Yang diakibatkan oleh Hewan Ternak Liar di Kabupaten Kuantan Singingi

No	Kecamatan	Jumlah Kasus Kecelakaan	
		2015	2016
1	Cerenti	8	6
2	Inuman	10	4
3	Kuantan Hilir	6	3
4	Pangean	12	9
5	Benai	8	5
6	Singingi	6	2
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>29</b>

Sumber: Satpol PP Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016.

Berdasarkan data di lapangan berdasarkan keterangan warga di beberapa Kecamatan di atas telah terjadi kecelakaan yang di sebabkan oleh hewan ternak liar yang berkeliaran di jalan raya di 6 Kecamatan Kabupaten Kuantan Singingi, pada Tahun 2015 terdapat 50 Kasus dan pada Tahun 2016 terdapat 29 kasus. Di antaranya ada tiga (3) kasus kecelakaan yang membuat korban meninggal dunia, karena banyak hewan ternak liar yang berkeliaran dan sangat sering menimbulkan kecelakaan dan kerugian masyarakat.

Tabel I.3  
Jumlah Hewan Ternak Yang Jatuh Kesungai di Kabupaten Kuantan Singingi

No	Kecamatan	2015			2016		
		Sapi	Kerbau	Kambing	Sapi	Kerbau	Kambing
1	Cerenti	2	1	1	1	1	-
2	Inuman	3	-	1	-	1	-
3	Kuantan Hilir	1	-	-	-	1	-
4	Pangean	3	1	2	2	1	1
5	Benai	2	1	-	1	-	-
6	Singingi	1	1	-	2	-	-

Sumber: Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016.

Berdasarkan data di beberapa Kecamatan banyak hewan yang jatuh ke sungai dikarenakan hewan ternak tersebut tidak digembala dan dibiarkan begitu saja mengakibatkan hewan tersebut jatuh bahkan ada juga yang hanyut terbawa arus sungai Kuantan.

Namun pada kenyataan di lapangan yang ada pada saat ini peraturan yang mulai diimplementasikan pada tahun 2009 ini belum juga terlaksana sesuai dengan tujuan Pemerintah sebelumnya, hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya ternak yang berkeliaran terutama di Daerah lalu lintas yang akan mengakibatkan kecelakaan pengendara kendaraan bermotor, masih banyak peternak yang tidak mematuhi ketentuan pemeliharaannya, ketertiban, dan sanksi yang tidak bisa dilaksanakan.

Hewan ternak liar merupakan hewan ternak peliharaan seperti Kerbau, Sapi, Kambing, Ayam, itik dan lain sebagainya yang tidak dipelihara sebagaimana mestinya atau hewan ternak yang di biarkan begitu saja oleh para pemilik ternak tersebut. Hewan ternak liar ini sangat sering dijumpai ditempat-tempat umum seperti di jalan raya terutama di wilayah Kabupaten Kuantan Singingi. Hal tersebut sangat mengganggu ketertiban dan kenyamanan masyarakat yang berlalu lintas di wilayah Kabupaten Kuantan Singingi dan tak jarang hal tersebut menyebabkan kecelakaan yang menimbulkan korban, hewan ternak liar ini juga sering masuk ke lokasi pertanian, dan perkebunan warga, bahkan pekarangan warga sehingga menimbulkan konflik antara warga dan pemilik ternak. Hewan ternak liar ini juga sering di jumpai di pinggir-pinggir sungai yang mengakibatkan hewan tersebut jatuh ke dalam sungai tersebut.

Hukum adat adalah suatu hukum asli dari bangsa kita. Hukum adat tidak akan bisa mati terhapus oleh waktu. Sedangkan hukum positif adalah hukum yang saat ini berlaku atau hukum yang sekarang. Dalam penerapannya hukum adat, hukum adat selalu menjadi sumber hukum bagi hukum positif Indonesia. Pada dasarnya sistem hukum positif tidak akan pernah melenceng dari sistem hukum adat, karena hukum positif itu sendiri tidak mungkin bertentangan dengan hukum masyarakat yang ada. Apabila hukum positif bertentangan pasti akan ditolak dalam masyarakat. Pada dasarnya hukum positif adalah hukum yang mengikat secara umum atau mengikat masyarakat pada keseluruhannya. Sehingga dalam pelaksanaan harus tidak boleh bertentangan dengan norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Norma-norma yang hidup dalam masyarakat secara umum dapat disimpulkan sebagai suatu hukum yang hidup dalam masyarakat atau hukum adat.

Dari hal-hal di atas bahwa eksistensi hukum adat dalam hukum positif Indonesia akan selalu ada dan tidak akan pernah mati. Hukum adat dan hukum positif menjadi suatu yang saling melengkapi antara satu dengan lainnya. Hukum adat selalu akan bergerak elastik dan dinamis menyesuaikan kehidupan dalam masyarakat dan hukum positif akan selalu tidak bertentangan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat atau hukum adat. Apabila hukum adat bertentangan dengan masyarakat maka hukum adat tersebut tidak akan bisa eksistensi, sehingga apabila dirasa sudah tidak memberikan atau tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat maka hukum adat tersebut akan bergantung dengan sendirinya sesuai

dengan kehidupan masyarakat yang kompleks. Selain itu eksistensi hukum adat dalam hukum positif juga tidak akan pernah mati.

Berdasarkan hal diatas terkait dengan implelementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies, bahwa tidak ada sinkronisasi antara Peraturan Bupati dengan hukum adat yang ada di sebagian Kecamatan di Kabupaten Kuantan Singingi. Peraturan Bupati tersebut diberlakukan di seluruh wilayah/Desa di Kabupaten Kuantan Singingi, akan tetapi di Desa Simandolak Kecamatan Benai, menetapkan suatu peraturan sendiri tentang peliharaan masyarakat, dimana Kecamatan tersebut menetapkan hukum adat, dimana setiap peliharaan masyarakat selama musim tanam sampai musim panen dikurung selama 6 bulan. Hal tersebut tentunya tidak menutup kemungkinan hewan ternak/peliharaan masyarakat akan berkeliaran dijalan raya, bahkan hal tersebut tentunya akan mengganggu ketertiban, kenyamanan, kebersihan jalan raya dan fasilitas umum di Daerah tersebut. Dari penjelasan diatas tentunya hal tersebut yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta membahas lebih mendalam. Berdasarkan latar belakang fenomena dalam penelitian ini yang telah penulis uraikan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies Terhadap Keberadaan Hukum Adat di Kabupaten Kuantan Singingi”**.

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan pada latar belakang, maka penulis merumuskan rumusan masalah yang akan dibahas dan dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi?
2. Apakah kendala Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi ?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

Dalam melakukan penulisan karya ilmiah ini, tentunya penulis mempunyai tujuan dan manfaat, tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.
2. Untuk mengetahui kendala Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara Praktis akademis dan teoritis dengan rincian sebagai berikut :

### 1. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.

### 2. Manfaat Akademis

Sebagai sumbangsih tau kontribusi penulis terhadap program studi ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara dalam meneliti dengan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.

### 3. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan informasi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti permasalahan yang sama tentunya yang berkaitan dengan Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.

## **D. Kerangka Teori**

Kerangka teori berisikan teori- teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar dalam penelitian, oleh karena itu teori- teori yang digunakan oleh penulis harus disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Dengan demikian peneliti sebelum menguraikan teori- teori yang akan dijadikan landasan pijak dalam tinjauan pustaka, maka penulis terlebih dahulu harus memilah serta mengelompokkan

teori- teori mana saja yang relevan dengan judul penelitian dan pokok masalah yang akan dibahas. Untuk memudahkan penulis dalam menggunakan teori-teori yang relevan dengan obyek penelitian, maka kerangka teori itu harus dibuat secara sistematis, sebagai alat analisis terhadap masalah yang akan ditelitinya. Pertama, teori utama yang bersifat universal (*Grand Theory*). Kedua, Teori menengah (*Middle Theory*) yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian, penjelasan paradigma obyek yang diteliti. Ketiga, Teori terapan (*Apply Theory*) untuk menjelaskan operasionalisasi teori dalam masalah yang menjadi obyek penelitian sehingga jelaslah karakteristik obyek yang diteliti itu. Dalam mendukung penyusunan karya ilmiah ini, sebagai bagian dari langkah awal penyusun berusaha untuk melakukan telaah pustaka terhadap karya ilmiah yang berkaitan dengan objek yang akan penulis teliti baik dari segi Hukum Administrasi Negara maupun dari segi Administrasi Pengaturan, yang terangkum dalam bentuk buku, jurnal serta tulisan yang terdapat dalam media elektronik (internet). Dalam penelitian ini tentunya penulis harus berangkat dari teori agar apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini lebih terarah dan mempunyai dasar maupun landasan hukum, untuk itu Penulis akan memaparkan teori atau pendapat para ahli tentang kajian dalam penelitian ini tentang Negara Hukum karena teori Negara hukum dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan dasar *Grand Theory* yaitu sebagai teori dasar, kemudian Teori Pemerintahan Daerah atau yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu Teori menengah (*Middle Theory*) yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian dan Teori Perundang- Undangan yang penulis pakai dalam penelitian ini yaitu Teori terapan (*Apply Theory*) untuk menjelaskan

operasionalisasi teori dalam masalah yang menjadi obyek penelitian sehingga jelaslah karakteristik obyek yang diteliti itu.

### **1. Teori Negara Hukum**

Sesuai dengan amanat Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penyelenggaraannya mempunyai dasar hukum yang jelas, baik berdasar hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis (*konvensi*). Keabsahan Negara memerintah dikarenakan Negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum. Dengan demikian, Negara hukum harus mampu menjamin penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan social (*public*) dan mampu juga menata kehidupan individu- individu di masyarakat (*privat*).<sup>14</sup>

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia Negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah Negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Siti Nurbaya, *Kompleksitas Administrasi Pemerintahan Dengan Pendekatan Kebijakan Regional*, Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta, 2011, hlm, 1

<sup>15</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada masa *Nachtwachkerstaat*, Negara hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Peran Hukum Administrasi Negara sangatlah kecil karena semakin kecil campur tangan Negara dalam masyarakat, semakin kecil pula peran han didalamnya. Dalam konsepsi *legal state* (nama lain Negara penjaga malam), terdapat prinsip *staatsonthounding* atau pembatasan peran Negara dan Pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil "*the best government is the least government*". Akibat pembatasan ini administrasi Negara menjadi pasif, inilah mengapa Negara hukum disebut sebagai Negara penjaga malam. Pembatasan ini menyengsarakan kehidupan warga Negara yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial.<sup>16</sup>

Dalam Hukum Tata Negara di atur tentang tujuan Negara, bentuk Negara, bentuk Pemerintahan Negara, lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi Negara, hubungan lembaga-lembaga Negara, wilayah Negara, rakyat dan penduduk Negara, hak-hak dan kewajiban warga Negara dan sebagainya yang sangat luas sekali.<sup>17</sup>

Asas hukum adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dari masyarakat.<sup>18</sup> Disamping itu, yang dimaksud dengan asas-asas Hukum Tata Negara, bukan berarti bahwa yang dibahas hanyalah mengenai asas-asasnya saja dari Hukum Tata Negara, melainkan meliputi pula mempelajari tentang pengertian-pengertian. Asas-asas dan pengertian-pengertian, masing-masing mempunyai makna berbeda. Bangunan

---

<sup>16</sup> Ridwan H.R., "*Hukum Administrasi Negara*", RajaGrafindo Perkasa, Yogyakarta, 2006, hlm. 15.

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*. Prestasi Pustaka, Jakarta. 2006. hlm. 202.

<sup>18</sup> Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012) hlm. 60.

hukum yang bersumber pada perasaan manusia disebut asas-asas hukum, sedangkan yang bersumber pada akal pikiran manusia disebut pengertian-pengertian hukum. Pengertian-pengertian yang terdapat dalam Hukum Tata Negara pada umumnya bersifat tetap, sedangkan asas-asasnya seringkali berubah-ubah, perubahan pada asas-asas itu disebabkan karena pandangan hidup masyarakatnya yang berbeda-beda. Sebagai contoh, dapat dikemukakan disini bahwa suatu bangunan demokrasi dalam Hukum Tata Negara dapat dilihat dari segi pengertiannya maupun dari segi asasnya.<sup>19</sup>

Prinsip penting dalam Negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai Negara, termasuk di Negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.<sup>20</sup>

Menurut Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk Negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi Pemerintah yakni :

---

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 67.

<sup>20</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009, hlm., 207.

1. *Political State* yakni, semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai Pemerintahan.
2. *Legal State* yakni, Pemerintah hanya sebagai pelaksanaan Peraturan.
3. *Welfare State* yakni, tugas Pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum.<sup>21</sup>

Kewenangan otonomi luas dapat diartikan sebagai keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan bidang Politik Luar Negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.<sup>22</sup>

Didalam ilmu administrasi Negara, tema desentralisasi dan sentralisasi terutama berkenaan fenomena-fenomena tentang “*delegation of authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit organisasi bawahan mempunyai wewenang dan tanggung jawab didalam proses pengambilan keputusan.<sup>23</sup> Hukum Administrasi Negara merupakan dari hukum public karena berisi pengaturan yang berkaitan dengan masalah-masalah kepentingan umum.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, ada enam ruang lingkup yang dipelajari dalam studi Hukum Administrasi Negara, yaitu :

---

<sup>21</sup>Sf Marbun, Moh. Manfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 53.

<sup>22</sup>A.Mallarangeng ,dkk,*Otonomi Daerah Prospektif, Teoritis dan Praktis*, BIGRAF, Publishing, Yogyakarta, 2001. hlm 117.

<sup>23</sup>Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.hlm.4.

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi Negara,
2. Hukum tentang organisasi Negara,
3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi Negara, terutama yang bersifat yuridis,
4. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi Negara terutama mengenai kepegawaian Negara dan keuangan Negara,
5. Hukum administrasi Pemerintahan Daerah dan wilayah, yang dibagi menjadi :
  - a. Hukum administrasi kepegawaian
  - b. Hukum administrasi keuangan
  - c. Hukum administrasi materil
  - d. Hukum administrasi perusahaan Negara
  - e. Hukum tentang peradilan administrasi Negara.<sup>24</sup>

Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur Pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara.<sup>25</sup> Dalam deskripsi tentang Hukum Administrasi Negara dan tempatnya dalam ilmu hukum memberikan ciri Hukum Administrasi Negara yakni merupakan untuk sebagian Hukum Administrasi Negara pembatasan terhadap kebebasan Pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat pada Pemerintah, akan tetapi untuk sebagian besar Hukum Administrasi Negara mengandung arti pula, bahwa

---

<sup>24</sup>Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2012. hlm.9-10.

<sup>25</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 7

mereka yang harus taat kepada Pemerintah menjadi membebani berbagai kewajiban yang tegas bagaimana dan sampai mana batasannya, dan berhubungan dengan itu berarti juga bahwa wewenang Pemerintah menjadi luas dan tegas.<sup>26</sup>

Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan Peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu Pemerintah.<sup>27</sup> Administrasi dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis-menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka.<sup>28</sup>

Kewenangan otonomi luas dapat diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang Politik Luar Negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.<sup>29</sup>

Gagasan, cita atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. Perkataan nomokrasi itu dapat

---

<sup>26</sup>Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 25.

<sup>27</sup>Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm 4.

<sup>28</sup>Rahardjo Adi Sasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm 98 dan 99.

<sup>29</sup>A.Mallarangeng, *Op. Cit*, hlm 117.

dibandingkan dengan “*demos*” dan “*cratos*” atau “*kratein*” dalam demokrasi. “*Nomos*” berarti norma, sedangkan “*cratos*” adalah kekuasaan. Kekuasaan yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V.Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *The Rule Of Law, and not of Man* yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”<sup>30</sup>

Konsep *Welfare states* atau *sosial service state*, yaitu Negara yang Pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga Negara agar mencapai suatu standar hidup minimal. Konsep ini merupakan antitesis dari konsep Negara “penjaga malam” yang tumbuh dan berkembang pada abad ke-18 hingga pertengahan abad ke-19. Tujuan yang ingin dicapai setiap Negara memberikan kesejahteraan dan emakmuran bagi warga Negara. Agar tujuan tersebut dapat dicapai, penyelenggaraan Pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing- masing. Pemberian kewenangan kepada organ Negara tersebut termasuk dalam lingkup Hukum Tata Negara, sedangkan

---

<sup>30</sup>The Laws, Penguin Classics, Edisi diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. 1986. Dikutip dari Tesis Andi Putra. *Efektifitas Sistem Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Kecamatan Kuantan Tengah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Desa*. UIR. 2016.Hlm.15.

pembatasan kewenangan organ tersebut termasuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi.<sup>31</sup>

Sthal sebagaimana dikuti oleh Masbudi, unsur pokok Negara Hukum yang dikemukakan oleh para pendahulunya, perlu ditambah 2 (dua) unsur pokok lagi, *Pertama*, setiap tindakan Pemerintah harus berdasarkan Undang- Undang yang dibuat terlebih dahulu. Dalam hal ini Negara, baru dapat bertindak menyelenggarakan kepentingan rakyat kalau sudah ada Undang- Undang untuk tindakan tersebut. *Kedua*, Peradilan Administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dan rakyat dengan persyaratan, Peradilan tersebut harus tidak memihak dan pelaksanaannya harus dilakukan oleh ahli hukum dalam bidang tersebut. Negara- negara Anglo Saxon menganut *rule of law*. Menurut Dicey terdapat 3 (tiga) unsur *rule of law*, yakni *supremacy of law*, *equality before the law* dan hak- hak asasi manusia. Dalam suatu Negara hukum, hukum yang baik adalah hukum yang diterima oleh rakyat, karena mencerminkan kesadaran hukum dari rakyat. Kekuasaan tidak terletak pada pribadi raja melainkan pada hukum yang sifatnya *on persoonlijk*. Kekuasaan dan hukum tidak dapat dipisahkan, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton diatas. Hukum dan kekuasaan itu menjadi nyata jika dilaksanakan oleh manusia. Keduanya sama penting, karena kekuasaan tanpa hukum adalah sewenang- wenang dan hukum tanpa kekuasaan adalah lumpuh.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.Hlm.36-37.

<sup>32</sup> *Ibid*.

Hukum adalah tata aturan sebagai suatu sistem aturan-aturan tentang perilaku manusia.<sup>33</sup> Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal, tetapi seperangkat aturan yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Sehingga konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Menurut *Van Apeldoorn* tujuan hukum adalah untuk mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap yang merugikannya.<sup>34</sup> *Aristoteles* dalam buah pikirannya *Ethica* dan *Rhetorica* menyatakan hukum mempunyai tugas yakni memberikan kepada setiap orang apa yang berhak diterimanya. Anggapan ini berdasarkan etika dan *Aristoteles* berpendapat bahwa hukum bertugas hanya membuat keadilan.<sup>35</sup> Sedangkan menurut *Van Kant*, tujuan hukum adalah untuk menjaga kepentingan tiap-tiap manusia sehingga kepentingan itu tidak dapat diganggu oleh manusia lain. Dengan kata lain hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak setiap manusia yang diakui dan diatur oleh hukum.<sup>36</sup>

Didalam Negara hukum, setiap aspek tindakan Pemerintah baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya Pemerintah tidak dapat melakukan tindakan Pemerintahan tanpa dasar

---

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekjen dan Kepaniteraan MK RI. Jakarta. 2006, hlm. 13.

<sup>34</sup> Chainur Anasjid. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta. 2000, hlm. 40.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm.42.

kewenangan. Ketentuan bahwa setiap tindakan Pemerintahan ini harus didasarkan pada asas legalitas, tidak sepenuhnya dapat diterapkan ketika suatu Negara menganut konsepsi *Welfare State*, tugas utama Pemerintah adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat.<sup>37</sup>

Secara alamiah, terdapat perbedaan gerak antara pembuatan Undang-Undang dengan persoalan-persoalan yang berkembang dimasyarakat. Pembuatan Undang-Undang berjalan lambat, sementara persoalan kemasyarakatan berjalan dengan pesat. Jika setiap Pemerintah harus selalu berdasarkan Undang-Undang, maka akan banyak persoalan kemasyarakatan yang tidak dapat terlayani secara wajar. Oleh karena itu, dalam konsepsi *Welfare State*, tindakan Pemerintah tidak selalu harus berdasarkan asas legalitas. Dalam hal-hal tertentu Pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas yang didasarkan pada *Freies Ermessen*, melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>38</sup>

Meskipun pemberian *Freies Ermessen* atau kewenangan bebas (*discretionary power*) kepada Pemerintah merupakan konsekuensi logis dalam konsepsi *Welfare State*, akan tetapi pemberian *Freies Ermessen* ini bukan tanpa masalah. Sebab adanya kewenangan bebas ini berarti terbuka peluang penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) yang dapat merugikan warga Negara. Atas dasar ini penerapan fungsi Hukum Administrasi Negara (HAN) dalam konsepsi *Welfare State*

---

<sup>37</sup>Dikutip Dari Tesis. Riyanto Musri, *Kewenangan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Indragiri Hilir Terhadap Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009*. Tesis Hukum Tata Negara. UIR. 2014. Hlm.15.

<sup>38</sup>S.M.Amien, *Fungsi Pengawasan Pada Pekerjaan Pemerintah*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001. Hlm. 90.

merupakan salah satu alternative bagi penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih.<sup>39</sup>

Karakteristik Negara hukum Pancasila tanpa pada unsur- unsur yang ada dalam Negara Indonesia, yaitu sebagai berikut : Keserasian hubungan antara Pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan- kekuasaan Negara, Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan Peradilan merupakan sarana terakhir, Keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>40</sup>

Negara hukum Indonesia memiliki ciri- ciri sebagai berikut : ada hubungan yang erat antara agama dan Negara : bertumpu pada ketuhanan Yang Maha Esa, kebebasan beragama dalam arti positif : Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang : asas kekeluargaan dan kerukunan.<sup>41</sup>

Negara hukum adalah Negara yang menempatkan kekuasaan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Berdasarkan pandangan ini, seluruh penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah Negara hukum didasarkan pada hukum. Hukum menjadi instrument pengendali kehidupan bernegara. Termasuk penyelenggara Negara tetap dibawah kendali hukum, meskipun mengalami pergantian.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Riyanto Musri, *Op. Cit*, hlm. 16.

<sup>40</sup> Ahmadi Abubakar, *Phisicologi Sosial*, Surabaya, PT Bina Utama, Tahun 2001, hlm.22.

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm.89.

<sup>42</sup> Helmi, *Op. Cit.* Hlm. 34.

Kekuasaan Negara yang berdasarkan hukum, menurut John Locke terbagi menjadi kekuasaan legislative, eksekutif dan federative, selain itu Negara hukum mengandung 4 (empat) unsur, yakni sebagai berikut :<sup>43</sup>

1. Negara bertujuan menjamin hak- hak asasi warga Negara
2. Penyelenggara Negara berdasarkan atas hukum
3. Adanya pemisahan kekuasaan Negara demi kepentingan umum
4. Supremasi dari kekuasaan pembentuk Undang- Undang yang bergantung kepada kepentingan rakyat.

Pandangan John Locke diatas mempengaruhi Montesquieu, fungsi Negara hukum harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan lembaga Negara, yakni, legislative, eksekutif dan yudikatif. Kedudukan ketiga kekuasaan ini seimbang, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain. Walaupun pandangan Montesquieu mengilhami para ahli hukum kontemporer, namun fakta menunjukkan, bahwa pemisahan kekuasaan secara murni sulit dilakukan. Antar Lembaga kekuasaan Negara saling koorninasi baik dalam pembentukan dan pelaksanaan penegakan hukum. Pandangan tentang Negara hukum juga dikemukakan oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Sthal. Menurut Kant Negara hukum semata- mata bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat atau sebagai penjaga malam. Gagasan Negara hukum seperti ini dinamakan Negara hukum liberal atau *formele rechtsstaat*.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.* hlm 34-35.

<sup>44</sup> *Ibid.* Hlm. 35.

Ide dasar munculnya konsep Negara hukum untuk membatasi kekuasaan Negara, Lord Acton mengatakan, “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” (kekuasaan cenderung disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas “absolut” pasti akan disalahgunakan). Model Negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan cirri, Pemerintah yang demokratis adalah Pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga Negara. Pembatasan kekuasaan Negara tersebut dilakukan dalam konstitusi sebuah Negara. Suatu Negara disebut sebagai Negara hukum apabila kekuasaan Negara terhadap pembatasan-pembatasan dalam konstitusi atau Pemerintahan berdasarkan konstitusi.<sup>45</sup>

Sri Soemantri menyatakan, tidak ada suatu Negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang – Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.<sup>46</sup> Bila Negara hukum identik dengan keberadaan konstitusi dalam suatu Negara, benar apa yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip Ridwan H.R., hampir tidak ada suatu Negara pun yang menganggap sebagai Negara modern tanpa menyebutkan dirinya ‘Negara berdasar atas hukum’.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm. 35.

<sup>46</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Cetakan Kedua Edisi I, Bandung, 2006, hlm, 2.

<sup>47</sup> A. Hamid S. Attamimi dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.5.

## 2. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintahan berasal dari kata Pemerintah yang kecil kata perintah yang bermakna ada dua pihak yang terkandung dan kedua pihak itu saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dan pihak yang diperintah yang memiliki ketaatan. Pada suatu saat seseorang atau sekelompok orang berperan memerintah dan oleh sebab itu ia disebut Pemerintah, pada saat lainnya ia kehilangan peran tersebut atau tidak mampu berperan lagi sehingga ia berubah menjadi yang di perintah.<sup>48</sup>

Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan Pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.<sup>49</sup> Menurut Van Poelje, ilmu Pemerintahan mengajarkan bagaimana Dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.<sup>50</sup> Sedangkan menurut Mac Iver, Pemerintahan itu adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, jadi ilmu Pemerintahan adalah sebagai ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah.<sup>51</sup>

Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), kepemimpinan dan koordinasi Pemerintahan secara baik dan benar.<sup>52</sup> Menurut Syafii'e Pemerintahan adalah

---

<sup>48</sup>Talidziduhu Ndraha, *Kybernologi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003. hlm. 24.

<sup>49</sup>*Ibid*, hlm. 7.

<sup>50</sup>Inu Kencana Syafii'ie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002. hlm. 21.

<sup>51</sup>*Ibid*, hlm. 22.

<sup>52</sup>*Ibid*, hlm. 23-21.

suatu ilmu dan seni<sup>53</sup> Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin Pemerintahan yang tanpa pendidikan Pemerintahan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan dianjurkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya sistematis serta spesifik (khas). Tugas-tugas pokok Pemerintahan, tujuan utama dibentuk Pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, Pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.<sup>54</sup>

Pemerintah bertujuan melindungi hak-hak esensial manusia, melestarikan lingkungannya dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi tiga peran yaitu:

1. Membentuk, meningkatkan dan melestarikan semua nilai sumber daya pendukung kehidupan yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru (peran Sub Kultur Ekonomi)
2. Mengontrol Sub Kultur Ekonomi, memberdayakan Sub Kultur Ekonomi dan mendistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh Sub Kultur Ekonomi, melalui pelayanan kepada SKP, memberdayakan SKP agar SKP mampu membuat pilihan dan berkesempatan.

---

<sup>53</sup>*Ibid.* Hlm.11.

<sup>54</sup>Riyas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT.Mutiara Sumber Widia, Jakarta, 2002.hlm. 14-16.

### 3. Mengontrol Sub Kultur Kekuasaan dihulu dan dihilir<sup>55</sup>.

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan Pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.<sup>56</sup>

Menurut Labolo Pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau di inginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dan sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.<sup>57</sup>

Menurut Surya Ningrat mengatakan Pemerintahan adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan Pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau memerintah<sup>58</sup>. Ilmu Pemerintahan merupakan suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan lingkungan sekitarnya (masyarakat). Sedangkan Pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya.<sup>59</sup>

Pada umumnya yang disebut Pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan, sedangkan

---

<sup>55</sup>Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Sebuah Metamorphosis*, Sirao Credentia Center, Tangerang, 2008.hlm.67.

<sup>56</sup>Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernologi I...*Op Cit, hlm. 6.

<sup>57</sup>Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta,2007. Hlm.24.

<sup>58</sup>Bayu Surya Ningrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta : Rineka Cipta, 1992.Hlm.11.

<sup>59</sup>Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1982.hlm.6.

Pemerintahan adalah perbuatan atau cara urusan memerintah. Selanjutnya Taliziduhu Ndraha menyebutkan berbagai konsep (defenisi) Pemerintah, antara lain sebagai berikut :

1. Badan publik, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute proveding (proses penyediaan) suatu jasa atau layanan melalui otoritas atau frivatisasi.
2. Pemerintah dalam arti terluas, yaitu semua lembaga negara seperti yang diatur dalam (konstitusi) suatu negara.
3. Pemerintah dalam arti luas, yaitu semua lembaga negara yang oleh di konstitusi negara yang bersangkutan di sebut sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya di Indonesia di bawah UUD 1945 : kekuasaan Pemerintahan meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif
4. Pemerintah dalam arti sempit, yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eskutif saja.
5. Pemerintah dalam arti tersempit, yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat Pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemeliharaan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dapat dianggap setara dengan tetapi lebih luas ketimbang pabrik pada perusahaan.
6. Pemerintah dalam arti pelayan, yaitu Pemerintah dianggap sebuah warung (toko) dan Pemerintah adalah pelayanan yang melayani pelanggan (pembeli).
7. Pemerintah dalam arti Pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tinggi), pada umumnya di hadapkan pada konsep Pemerintah daerah.
8. Pemerintah dalam konsep Pemerintah daerah, yaitu berbeda dengan pernerintah pusat yang diwakili negara, Pemerintah daerah di anggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya.
9. Pemerintah dalam konsep Pemerintah wilayah, yaitu Pemerintah dalam arti ini dikenal dalam negara yang menggunakan azas dekonsentrasi dan desentralisasi contohnya Indonesia dibawah Undang-undang.
10. Pemerintah dalam konsep Pemerintahan dalam negeri, yaitu konsep ini berasal dari tradisi Pemerintahan Belanda (Binnenalans bestuur, BB pamong praja).<sup>60</sup>
11. Pemerintah dalam konsep Pemerintahan yaitu semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan sipil<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup>Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi I (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta,2003. hlm.76.

<sup>61</sup>Taliziduhu, *Mengenal Ilmu...Op.Cit*, Hlm.5.

Sedangkan menurut Ndraha Pemerintahan adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan akan jasa publik dan layanan sipil. Kemudian Syaflie menyatakan bahwa : Adanya Pemerintah berbeda pada masing-masing Negara disebut dengan sistem Pemerintahan.

Sistem Pemerintahan adalah kesatuan yang utuh dan sesuatu rangkaian, yang kait mengait satu sama lainnya. Bagian atau anak cabang dan suatu sistem dan rangkaian lanjutannya salah satu bagian akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Pemerintah Indonesia adalah suatu contoh sistem Pemerintahan, dan anak cabangnya adalah sistem Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), kemudian seterusnya sistem Pemerintah Desa / Kelurahan.

Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.<sup>62</sup> Memahami Pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur Pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan yaitu bahwa Pemerintah disatu sisi berkewajiban mentaati dan mengikuti Pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.<sup>63</sup>

Pemerintahan Daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik Pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu

---

<sup>62</sup>Taliziduhu Ndraha, 2005, *Kybernology Sebuah...* Op.Cit, Hlm.36.

<sup>63</sup>*Ibid*, Hlm. 227.

kesatuan lembaga Pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (Kota), *county* (Kabupaten), *commune/gementee* (Desa). Mungkin fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan Desa (Jawa), nagari (Sumatera Barat), huta (Sumatera Utara), marga (Sumatera Selatan), gampong (Aceh), kampung (Kalimantan Timur), dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan genealogis maupun teritorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.<sup>64</sup>

Dalam Negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan Pemerintah setempat atau Pemerintah Lokal (*Local Government*) dalam Pemerintahan Daerah ini, maka Oppenheim dalam bukunya yang berjudul “HET NEDERLANDSCH GEMENTE RECHT” memberikan beberapa ciri-ciri dari Pemerintah Daerah yakni :<sup>65</sup>

- a) Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil dari pada Negara.
- b) Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi.
- c) Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh Negara, akan tetapi yang demikian menyangkut

---

<sup>64</sup>Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

<sup>65</sup>Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 19.

lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya

- d) Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.
- e) Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Setiap Daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan Peraturan perundangan. Menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.<sup>66</sup>

Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian tujuan Nasional Indonesia yang ada pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah mencakup tiga hal, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

---

<sup>66</sup>Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

3. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.<sup>67</sup>

Dari ketiga point di atas maka dapat kita simpulkan bahwa Negara Indonesia melindungi Negara, tanah air dan seluruh Warga Negara Indonesia baik yang berada di dalam maupun di Luar Negeri. Selain itu Negara kita menginginkan situasi dan kondisi rakyat yang bahagia, makmur, adil, sentosa, dan lain sebagainya. Di samping itu Negara Indonesia turut berperan aktif dalam menjaga perdamaian dunia untuk kepentingan bersama serta tunduk pada Perserikatan Bangsa-Bangsa atau disingkat PBB.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka disusunlah Pemerintahan yang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adapun tujuan dibentuknya Pemerintahan Daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat Daerah secara menyeluruh. Dalam rangka untuk mencapai tujuan Negara di atas Pemerintah tidak mungkin bisa menjangkau Daerah-Daerah yang ada diseluruh Indonesia untuk itu diberikan sebagian kewenangan yang menjadi urusan Daerah kepada Daerah bersangkutan.<sup>68</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 9 menyebutkan bahwa :<sup>69</sup>

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan *Absolute*, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.
- 2) Urusan Pemerintahan *Absolute* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

---

<sup>67</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>68</sup> Riyas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT.Mutiara Sumber Widia, Jakarta, 2002.hlm. 19.

<sup>69</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- 3) Urusan Pemerintahan Konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
- 4) Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi Daerah.
- 5) Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Usuran Pemerintahan *Absolute* meliputi: meliputi politik luar Negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal Nasional dan agama. Dalam hal pelaksanaan urusan tersebut, Pemerintah Pusat:<sup>70</sup>

- a. Melaksanakan sendiri; atau
- b. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan azas dekonsentrasi.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren meliputi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib merupakan Urusan Pemerintahan yang terdiri atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan

---

<sup>70</sup>Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dasar.<sup>71</sup> Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut meliputi:<sup>72</sup>

- a. Pendidikan,
- b. Kesehatan,
- c. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang,
- d. Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman, Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat; dan
- e. Sosial.

Sedangkan untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:<sup>73</sup>

- a. Tenaga Kerja
- b. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan Hidup
- f. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- h. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan Informatika
- k. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- l. Penanaman Modal
- m. Kepemudaan dan Olahraga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan

---

<sup>71</sup>Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>72</sup>Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>73</sup>Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya untuk urusan pilihan pula meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.<sup>74</sup>

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 9 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerinthan Daerah, selain Urusan Pemerintahan *Absolute* dan Urusan Pemerintahan Konkuren, Urusan Pemerintahan juga dapat dipilah berupa Urusan Pemerintahan Umum. Pasal 25 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Umum meliputi :<sup>75</sup>

- 1) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia:
- 2) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
- 3) Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional.
- 4) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- 5) Koordinasi pelaksanaan tugas administrasi Pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- 6) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan pancasila: dan
- 7) Pelaksanaan semua urusan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat

---

<sup>74</sup> Pasal 12 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>75</sup> Pasal 25 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, peningkatan daya saing Daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu Daerah, serta meningkatkan *efisiensi* dan *efektifitas* Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, keanekaragaman Daerah, serta peluang dan tantangan global dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya otonomi Daerah berdasarkan Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut,<sup>76</sup> maka Pemerintah Daerah Otonom dapat dengan cepat merespon tuntutan masyarakat Daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan Peraturan Daerah sepenuhnya menjadi wewenang Daerah otonom, maka dengan otonomi Daerah pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat akan dapat berjalan dengan cepat dan berkualitas karena Pemerintah Daerah dianggap yang paling mengetahui apa yang menjadi kebutuhan Warganya.

Format kebijakan Otonomi Daerah yang ada pada saat ini menandai awal dari suatu perubahan fundamental dalam paradigma penyelenggaraan Pemerintahan di Negeri ini. Kalau pada Pemerintahan orde baru, pembangunan menjadi misi terpenting Pemerintah (*developmentalism*) dan Pemerintah yang pada masa itu menjadikan dirinya sebagai Pusat kendali proses pembangunan itu (sentralisasi di tingkat Nasional), kini harus mereposisi diri sebagai pelayan dan

---

<sup>76</sup> Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemberdaya masyarakat dan harus menyebarkan aktivitasnya ke berbagai Pusat (*plusentris*) di tingkat lokal.<sup>77</sup>

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada Daerah untuk mengurus dan mengatur urusan Daerah masing-masing dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat Daerah bersangkutan serta dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan Otonomi Daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **3. Teori Perundang- Undangan**

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>78</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen “*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined*

---

<sup>77</sup>Maskun, Sumitro, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.hlm.28.

<sup>78</sup>Jimly Asshiddiqie, dan Safa’at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110

*by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*".<sup>79</sup> Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (*abstrak*), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte recht* *stabilität*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>80</sup> Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiaky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut

---

<sup>79</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

<sup>80</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25.

adalah:<sup>81</sup> Norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu Negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu Negara.<sup>82</sup>

Sesuai dengan amanat Undang- Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penyelenggaraannya mempunyai dasar hukum yang jelas, baik berdasar hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis (*konvensi*). Keabsahan Negara memerintah dikarenakan Negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum. Dengan demikian, Negara hukum harus mampu menjamin penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan social

---

<sup>81</sup>A, Hamid S Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.287.

<sup>82</sup> *Ibid.*

(*public*) dan mampu juga menata kehidupan individu- individu di masyarakat (*privat*).<sup>83</sup>

Di Indonesia, norma fundamental Negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Peraturan Perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga Negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga Negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga Negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negative

---

<sup>83</sup>Siti Nurbaya, *Kompleksitas Administrasi Pemerintahan Dengan Pendekatan Kebijakan Regional*, Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta, 2011, hlm, 1

dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.<sup>84</sup>

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>85</sup>

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga

---

<sup>84</sup> [https://tyokronisilicus.wordpress.com/2010/05/04/peranan-politik-hukum-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/dikutip melalui internet. tanggal 13012017. Jam. 09.25.](https://tyokronisilicus.wordpress.com/2010/05/04/peranan-politik-hukum-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/dikutip%20melalui%20internet.%20tanggal%2013012017.%20Jam.%2009.25)

<sup>85</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm.41.

apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.<sup>86</sup>

Di samping jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang lain, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:<sup>87</sup>

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

---

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm. 42.

<sup>87</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam mekanisme pengujian Undang-Undang dikenal ada 3 (tiga) model pengujian Undang-Undang, yaitu *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review*. Dalam model *executive review*, mekanisme pembatalan ini dapat juga disebut mekanisme pengujian, tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun legislator, melainkan oleh lembaga Pemerintahan eksekutif tingkat atas. Misalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai ketentuan pembatalan Peraturan Daerah.<sup>88</sup>

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.<sup>89</sup>

Penempatan hirarki peraturan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dianut di Indonesia sejak Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

---

<sup>88</sup>Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.74.

<sup>89</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006. hlm 320.

hingga Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 terbilang cukup unik, karena tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya : Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Mengapa tidak diatur, Antara lain karena tata urutan mempunyai konsekuensi. Bahkan setiap Peraturan Perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan, bahkan batal demi hukum. Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan sebaliknya, misalnya dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan “Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Disini UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum.<sup>90</sup>

Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan Peraturan Perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa Peraturan Perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak

---

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.hlm. 201-202

tertulis ini dapat juga digunakan untuk menguji Peraturan Perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan Peraturan Perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang (*delegated legislation*) dapat diuji dengan *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti “bias, ultra vires” dan lain-lain. Di Belanda peraturan atau keputusan administrasi dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi Negara yang baik.

Didalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Ketetapan MPRS/MPR dihapuskan dari hirarki Peraturan Perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan Perpu setingkat dengan UU. Penghapusan Ketetapan MPR dari tata urutan dari Peraturan Perundang-undangan dinilai tepat karena setelah UUD 1945 mengalami perubahan makin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini terutama menyangkut kedudukan ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari ahli Hukum Tata Negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan, format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya Naskah UUD dan Naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.<sup>91</sup>

Disamping itu, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat membawa perubahan positif di masa depan karena telah mengganti nomenklatur keputusan Presiden dengan Peraturan Presiden, karena selama ini Presiden menerbitkan produk hukum yang berisi peraturan (*regeling*) dengan yang bersubstansi

---

<sup>91</sup>Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

keputusan (*Beschikking*) sama-sama dinamakan keputusan presiden sehingga mempersulit orang awam untuk membedakan mana yang termasuk peraturan (*regeling*) dengan mana yang termasuk keputusan (*Beschikking*).

Namun demikian, Konstruksi hukum tata urutan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tetap saja mengandung beberapa kelemahan. Jimly Asshiddiqie.<sup>92</sup> Pakar Hukum Tata Negara UI misalnya menyebutkan ada beberapa kelemahan, diantaranya: (1) karena naskah UUD 1945 sekarang dibuat terpisah maka seharusnya penyebutan UUD 1945 tersebut dilengkapi dengan “....dan Perubahan UUD”; (2) hanya karena pertimbangan bahwa Tata urutan peraturan cukup ke tingkat peraturan yang ditetapkan oleh Presiden, maka bentuk Peraturan menteri tidak disebut dalam tata urutan tersebut, padahal Peraturan Menteri penting ditempatkan di atas Peraturan Daerah, karena peraturan tingkat Menteri itu dalam praktek banyak sekali ditetapkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan sehari-hari dan memerlukan penertiban sebagaimana mestinya.

Jauh sebelum berlangsung pembahasan dan pengesahan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie merekomendasikan agar pengaturan mengenai tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Ketetapan MPR sebaiknya ditiadakan,

---

<sup>92</sup>Jimly Asshiddiqie. 2000. “*Tata Urut Perundang-Undangan dan Problematika Peraturan Daerah*” Makalah yang disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD Se-Indonesia, di selenggarakan di Jakarta oleh LP3HET, Jum’at 22 Oktober 2000.

sebaiknya ketentuan mengenai bentuk peraturan dan mengenai hirarkinya diatur dalam UUD bukan hanya dalam bentuk Undang-Undang.<sup>93</sup>

### **E. Konsep Operasional**

Untuk menghindari kesalahan dalam menafsirkan dan memahami arah kajian ini, maka diberikan penjelasan atas istilah- istilah yang digunakan sesuai dengan maksud dan tujuan yang sebenarnya.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Eksistensi adalah keberadaan, kehadiran yang mengandung unsur bertahan. Sedangkan menurut Abidin Zaenal, eksistensi adalah :“Eksistensi adalah suatu proses yang dinamis, suatu, menjadi atau mengada. Ini sesuai dengan asal kata eksistensi itu sendiri, yakni *exsistere*, yang artinya keluar dari, melampaui atau mengatasi. Jadi eksistensi tidak bersifat kaku dan terhenti, melainkan lentur atau kenyal dan mengalami perkembangan atau sebaliknya kemunduran, tergantung pada kemampuan dalam mengaktualisasikan potensi-potensinya”.<sup>94</sup>Keberadaan yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu terkait dengan keberadaan ternah dan hewan peliharaan yang dimiliki oleh masyarakat baik yang terikat maupun yang tidak terikat.

Implementasi yang penulis maksud yaitu pelaksanaan terhadap sebuah aturan yaitu Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies di Kabupaten Kuantan Singingi. Implementasi yang menjadi focus dalam penelitian ini yaitu terkait dengan pelaksanaan aturan

---

<sup>93</sup>Jimly Asshiddiqie, 2001. “*Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*” dalam Jurnal Demokrasi & HAM Vol 1. No. 4 September-November 2001, hal 9-32

<sup>94</sup> Zainal Abidin, *Analisis Eksistensial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2007. Hlm.16.

tentang ternak yang dimiliki oleh masyarakat di Kabupaten Kuantan Singingi khususnya di Desa Simandolak Kecamatan Benai.

Hewan ternak liar merupakan hewan ternak peliharaan seperti Kerbau, Sapi, Kambing, Ayam, itik dan lain sebagainya yang tidak dipelihara sebagaimana mestinya atau hewan ternak yang di biarkan begitu saja oleh para pemilik ternak tersebut. Hewan ternak liar ini sangat sering dijumpai ditempat-tempat umum seperti dijalan raya terutama diwilayah Kabupaten Kuantan Singingi.

Hewan penular rabies adalah hewan yang berpotensi untuk menularkan penyakit rabies, seperti anjing, babi, kera dll. Namun yang difokuskan pada penelitian ini yaitu ternak peliharaan masyarakat seperti kerbau, sapi dll.

Ternak adalah hewan peliharaan yang perkembangbiakannya serta manfaatnya diatur dan diawasi serta dipelihara khusus sebagai penghasil barang dan jasa untuk kepentingan manusia.

Peternak adalah orang dan/atau buruh peternak yang mata pencahariannya sebagian atau seluruh bersumber kepada peternakan.

Penertiban ternak yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu ternak peliharaan masyarakat yang telah meresahkan masyarakat yaitu pada masa musim tanam dan musim panen.

## **F. Metode Penelitian**

Agar memperoleh data yang akurat dan relevan dengan Penelitian ini, maka Penulis menggunakan metode, sebagai berikut :

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Jenis dan sifat penelitian ini tergolong kedalam jenis penelitian observasional research dengan cara survey, yaitu penelitian yang dilakukan langsung dilokasi penelitian dengan cara wawancara dan kuesioner dengan para responden yang dijadikan sampel untuk mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan karya ilmiah. Apabila dilihat dari sudut sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif yakni suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan suatu gambaran terhadap suatu permasalahan yang diteliti.

### **2. Obyek Penelitian**

Objek penelitian yang dibahas dalam penelitian ini terkait dengan keberadaan dan implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies terhadap keberadaan hukum adat di Kabupaten Kuantan Singingi.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kuantan Singingi khususnya di Desa Simandolak Kecamatan Benai, dengan alasan bahwa di Kecamatan tersebut membuat Peraturan sendiri tentang peliharaan hewan ternak masyarakat, dimana Kecamatan tersebut menetapkan hukum adat dimana setiap hewan ternak masyarakat selama musim tanam sampai musim panen dikurung selama 6 bulan.

#### 4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri- ciri yang sama.<sup>95</sup> Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian.<sup>96</sup> Adapun populasi yang penulis jadikan alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah

Tabel I.4  
Populasi dan Sampel

No	Populasi	Jumlah Populasi	Sampel
1	Bupati Kabupaten Kuantan Singingi Yang mewakili	1	1
2	Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi	1	1
3	Kepala Kepala Satuan Polisi Pamong Praja	1	1
4	Camat	1	1
5	Kepala Desa	1	1
6	Tokoh Masyarakat	15	1
7	Masyarakat Pemilik Ternak	45	20
<b>Jumlah</b>		<b>65</b>	<b>26</b>

Sumber : Data olahan Penulis Tahun 2016.

Dari tabel diatas dapat dilihat jumlah populasi yang dijadikan alat pengumpulan data dengan cara wawancara dan kuesioner atau penyebaran daftar pertanyaan kepada responden yang mewakili atau sampel dalam penelitian ini, populasi dalam penelitian ini berjumlah 65 orang, kemudian penulis mengambil sampel 26 orang untuk dijadikan responden dalam penelitian ini.

<sup>95</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 118

<sup>96</sup>*Ibid*, hlm. 119

## 5. Data dan Sumber Data

Kelaziman penelitian yang bertipe observational research sebagai sumber data adalah data primer dan data sekunder, yang selanjutnya dapat dideskripsikan Bahan- bahan yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan teknik wawancara dan meninjau kelokasi penelitian. Wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa orang responden karena dianggap mengetahui tentang permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis antara lain : Bupati Kabupaten Kuantan Singingi, Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja, Camat, Kepala Desa, Tokoh Masyarakat, dan Masyarakat.
- b. Data Skunder, yaitu data yang diperoleh dari buku- buku, bahan bacaan dan Peraturan Perundang- undangan. Data skunder tersebut digunakan untuk melengkapi data lapangan hasil wawancara dan kuesioner, sehingga data skunder tersebut untuk membandingkan fakta dilapangan dengan data yang telah ada, kemudian untuk memperkuat analisis peneliti terkait dengan implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies.

## 6. Alat Pengumpul Data

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan Tanya jawab langsung kepada responden untuk memperoleh data yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Wawancara yang dimaksud penulis dalam peelitian ini yaitu wawancara atau Tanya jawab yang dilakukan

kepada responden yaitu Bupati Kabupaten Kuantan Singingi, Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja, Camat, Kepala Desa dan Tokoh Masyarakat.

- b. Kuesioner yaitu kegiatan menyusun daftar pertanyaan secara tertulis sesuai dengan pokok permasalahan untuk disebarakan kepada responden terpilih dan diisi berdasarkan alternative jawaban yang telah disediakan oleh peneliti. Kuesioner yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu penyebaran daftar pernyataan kepada responden, kemudian hasil kuesioner tersebut dianalisis, setelah itu hasil jawaban kuesioner tersebut disajikan dalam bentuk table dan persentase.
- c. Dokumentasi yaitu mengumpulkan data primer dan data sekunder, penulis menganalisis dokumen- dokumen dalam bentuk tulisan, yang menjadi acuan dalam penelitian ini. Dokumentasi yang penulis maksud dalam penelitian ini yaitu pengumpulan data-data tentang jumlah hewan ternak di Kabupaten Kuantan Singingi, jumlah ternak yang liar dan dokumentasi yang dianggap perlu untuk dikaji dalam penelitian ini).

#### 7. Analisis Data

Data yang diperoleh dari lapangan dari hasil wawancara oleh responden akan penulis analisis sesuai dengan permasalahan tentang implementasi Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak dan Hewan Penular Rabies dengan cara tanya jawab kepada responden yang telah ditetapkan oleh penulis, hasil wawancara tersebut kemudian penulis pilah, dan kemudian dianalisis sesuai dengan permasalahan yang ingin di bahas secara khusus, hasil

wawancara tersebut diuraikan dalam bentuk kalimat, sedangkan data yang penulis peroleh dari responden dengan cara penyebaran kuesioner kemudian dianalisis dan selanjutnya disajikan dalam bentuk table dan persentase.

#### 8. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode deduktif yakni suatu cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum, menuju kepada yang hal-hal yang bersifat khusus.<sup>97</sup>Data yang bersumber dari hasil kuesioner akan disajikan dalam bentuk tabel, sedangkan data yang diperoleh dari hasil wawancara akan disajikan dalam bentuk uraian kalimat, dan selanjutnya data disajikan dengan membandingkan ataupun menghubungkan dengan ketentuan Undang- Undang dan pendapat para ahli serta teori- teori yang mendukung, dan hasil perbandingan kemudian akan terlihat adanya perbedaan dan persesuaian antara hasil dan penelitian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sehingga dapat diambil kesimpulan akhir tentang permasalahan pokok penelitian dengan menggunakan cara deduktif yaitu menyimpulkan data dari hal- hal yang bersifat umum, kemudian menarik kesimpulan ke hal- hal yang bersifat khusus.

---

<sup>97</sup> Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung, Mandar Maju, 2001, hlm. 19.