

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Makna besar yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 adalah adanya pengakuan terhadap hak-hak daerah guna mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban tugas Pemerintahan Pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.<sup>1</sup> Pemerintah Daerah dapat menjalankan asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, telah melahirkan produk hukum yang lebih khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh Pemerintah Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa "*Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan*

<sup>1</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 5

*Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.*

Pengertian otonomi berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri, dan kata *nomos* yang berarti undang-undang. Dengan demikian, pengertian otonomi bermakna membuat undang-undang sendiri (*zelf wetgeving*).<sup>2</sup> Menurut Logem dan Hossein, otonomi adalah kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengurus kepentingan penduduk, atas prakarsa sendiri.<sup>3</sup> Berdasarkan perumusan tersebut dapat kita simpulkan bahwasanya otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri dalam rangka pemberian pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat secara cepat dan tepat.

Terkait dengan kehidupan bernegara dalam sistem kekuasaan, otonomi merupakan soal yang berkaitan dengan paling tidak dua konsepsi paling inti dalam kehidupan, yakni<sup>4</sup>



1. Konsepsi mengenai bagaimana sistem kekuasaan dalam masyarakat mampu menjamin distribusi keadilan.
2. Konsepsi mengenai bagaimana sistem kekuasaan itu sendiri dibentuk dari dan dalam kerangka partisipasi maksimal dari setiap komponen dalam masyarakat guna mencapai tujuan dan cita-citanya sendiri secara otonom.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2005, hlm 30

<sup>3</sup> *Ibid.*, 33

<sup>4</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 50

Berkaitan dengan dua konsepsi tersebut, otonomi menjadi salah satu instrumen yang dianggap mampu menjamin terlaksananya dua konsepsi fundamental itu dalam paraktek kehidupan ketatanegaraan suatu masyarakat daerah otonom.<sup>5</sup> Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>6</sup> Selanjutnya, berdasarkan hal tersebut, dalam daerah otonom dikenal unsur-unsur : (1) unsur (elemen) batas wilayah, (2) unsur (elemen) pemerintahan, dan (3) unsur masyarakat.<sup>7</sup>



Dalam era otonomi sekarang, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan tujuan antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menciptakan persaingan yang sehat antar daerah serta mendorong timbulnya inovasi.<sup>8</sup> Dengan adanya kewenangan tersebut, tentu Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber pendapatan daerah untuk meningkatkan pendapatan dalam rangka memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah daerah.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 151

<sup>6</sup> Siswanto Sunarso, *supra* (lihat catatan kaki nomor 1), hlm. 6

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

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm. 13

Salah satu contoh konkrit bentuk kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya adalah adanya pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Definisi Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Bupati/Walikota. Dalam pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan, yaitu:<sup>9</sup>

1. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara;
2. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat;
3. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.



Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang sangat strategis karena mempunyai landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam

<sup>9</sup> <http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/peraturan-daerah-perda.html?m=1>, diakses pada hari Sabtu tanggal 10 September 2017 pukul 10.04 WIB.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*”

Sebagai salah satu kota yang terletak di Provinsi Sumatera Barat, Bukittinggi terletak antara 100°20’ - 100°25’ BT dan 00 °16’ - 00 °20’ LS dengan ketinggian sekitar 780-950 meter dari permukaan laut. Luas daerah dari kota kecil ini adalah 25,239 km<sup>2</sup> atau hanya sekitar 0,06 persen dari luas Provinsi Sumatera Barat.<sup>10</sup> Terkait dengan hal-hal yang telah digambarkan di atas, Kota Bukittinggi termasuk dalam wilayah teritorial Republik Indonesia tentu juga memiliki produk hukum dalam rangka menciptakan masyarakat daerah yang lebih bermartabat.

Sebagai salah satu kota tujuan pariwisata yang cukup terkenal di wilayah Sumatera, tentu dibutuhkan pelayanan prima kepada masyarakat termasuk dalam hal pelayanan parkir. Guna mencapai hasil akhir inilah, merunut pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 156 yang berbunyi “*Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah*”, Dewan Perwakilan Daerah Kota Bukittinggi bersama dengan Walikota Bukittinggi menyetujui pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Perubahan substansi peraturan tersebut terdapat pada besaran tarif karena sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan dewasa ini.

---

<sup>10</sup> Badan Statistik Kota Bukittinggi, *Bukittinggi Dalam Angka*, 2012, hlm. 3

Penyelenggaraan perparkiran merupakan kewenangan pemerintah daerah dan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Beberapa masalah terkait dengan pelayanan parkir di Kota Bukittinggi tidak jarang mendapat kritikan dari pendatang, terutama pada saat momen-momen penting seperti perayaan tahun baru, Hari Raya Idul Fitri dan juga di berbagai agenda liburan panjang. Sebagai contoh besaran tarif parkir sebagaimana yang tertuang dalam Lampiran Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum sebagai berikut:<sup>11</sup>

**Tabel I : Struktur dan Besaran Tarif Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum**

NO	JENIS KENDARAAN	TARIF
1	Sepeda motor	Rp. 2.000,- / 1 x parkir
2	Sedan/Jeep/Mini Bus/Truk Up to 4 ton sejenisnya	Rp. 5.000,-/1 x parkir
3	Bus/Truk dan sejenisnya	Rp. 10.000,-/1 x parkir

(Sumber:Perda Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017)

Pasal 115 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa “*Objek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1) huruf e adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”.

<sup>11</sup> Lampiran Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum

Akan tetapi, pada kenyataannya pelaksanaan pemungutan retribusi parkir di Kota Bukittinggi masih rentan dengan pungli dari petugas parkir liar pada tempat-tempat yang bukan ditunjuk oleh Walikota Bukittinggi sebagai area parkir.

Pembengkakan biaya parkir pada prakteknya akan lebih membesar lagi jumlahnya pada saat hari-hari besar seperti Hari Raya Besar, Liburan panjang, dan momen Tahun Baru. Hal ini sejalan dengan pengakuan Bapak Wardi, salah seorang pengunjung Jam Gadang dari Bangkinang, Riau pada pergantian Tahun Baru. Beliau mengatakan “*Bagaimana bisa Bukittinggi seindah ini harus dirusak oleh pemungutan parkir yang sangat tidak masuk akal, hanya parkir selama 2 (dua) jam Saya ditagih Rp 30.000,-*”.<sup>12</sup> Padahal idealnya jika Bapak Wardi parkir dari pukul 23.00 WIB s/d 01.00 WIB, seharusnya beliau membayar retribusi sebesar Rp 5.000 (tiga ribu rupiah) berdasarkan Perda Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.



Pertanyaan-pertanyaan yang muncul ketika aturan yang telah dibungkus sedemikian rupa tetapi ternyata tidak diaplikasikan dalam kehidupan bernorma dan benegara, tentu “*dimana letak permasalahannya*”?, menjadi tanggung jawab siapakah sebetulnya pengawasan terhadap pelaksanaan aturan itu?. Secara awam dan kasat mata, masyarakat menduga hanya Pemerintah (Walikota dan jajaran) saja yang dijadikan sasaran tidak berkesinambungannya aturan dengan pelaksanaannya. Padahal sebetulnya, mengacu pada Undang-Undang Nomor 17

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan salah seorang pengunjung pada tanggal 1 Januari 2018 di seputaran area wisata Jam Gadang

Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 365, selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran, Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki fungsi pengawasan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menguraikan lebih lengkap apa saja maksud dari ketiga fungsi tersebut. Dalam Pasal 100 UU Nomor 23 Tahun 2014, berbunyi: Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 153 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota;
- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*).<sup>13</sup> Masyarakat berhak memberikan ide, saran dan masukan baik secara lisan maupun tulisan terkait dengan perancangan peraturan daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengingat begitu pentingnya peran dewan perwakilan, tentu sangat dibutuhkan mekanisme kerjasama yang baik bersama pemerintah daerah. Dengan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hlm. 65

adanya kesinambungan pelaksanaan tugas antara lembaga eksekutif dengan legislatif, cita-cita konstitusi tentu akan dapat tercapai dengan baik. Kemitraan yang baik ini terkait dengan lahirnya produk hukum di daerah sebagai dasar pelaksanaan norma dan kebiasaan di tengah-tengah masyarakat, dimana produk hukum tersebut merupakan pilar yang tidak terlepas dari peran pemerintah bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah dalam mengusulkan, membahas, dan mensahkan aturan-aturan tersebut. Kedua lembaga tersebut saling mengawasi, saling mengendalikan, dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>14</sup>



Semangatnya adalah bahwa DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang berdayaguna, transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pemerintah sebagai unsur yang memerintah berada di atas, sedangkan rakyat sebagai yang diperintah berada di bawah.<sup>15</sup>

Hadirnya lembaga legislatif semata-mata bukanlah untuk membatasi ruang gerak dan kreatifitas dari lembaga eksekutif. Justru dengan adanya lembaga legislatif inilah kepentingan rakyat tentu akan lebih dapat diakomodir lebih mudah melalui nilai-nilai otonomi.

---

<sup>14</sup> Sudono Syueb. *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah*, Laksbang Meidatama, Surabaya, 2008, hlm. 135

<sup>15</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 202

Terkait dengan pembahasan sebelumnya mengenai tanggung jawab pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 09 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, DPRD juga mempunyai andil dalam mengawasi Perda yang telah disahkan, yaitu melaksanakan fungsi pengawasan. Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan keidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.<sup>16</sup>



Mengingat pelaksanaan perda yang identik dengan kewajiban pemerintah daerah untuk menindaklanjuti pelaksanaannya, maka peran dari DPRD yang merupakan representasi dari kepentingan rakyat diharapkan dapat menjalankan fungsi pengawasan dengan baik. Terkait fungsi pengawasan ini, menurut Jimly Ashiddiqie, sebagai lembaga perwakilan rakyat (dalam hal ini DPRD), diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal yaitu pertama, kontrol atas pemerintah (*control of executive*), kedua, kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*) dan ketiga, kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).<sup>17</sup>

Pengawasan yang dilakukan DPRD dimaksudkan untuk mengimbangi dan mengontrol kekuasaan pemerintah daerah (eksekutif) dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Menurut Paulus Effendie Lotulung, pengawasan terhadap

---

<sup>16</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 143

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 36

pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan.<sup>18</sup> Pengawasan dilakukan tentulah untuk memastikan bahwa proses pelaksanaan kegiatan tidak menyimpang atau sesuai dengan apa-apa yang direncanakan sebelumnya.

Mengingat banyaknya peraturan daerah yang ada di Indonesia, penulis merasa perlu untuk menentukan salah satu Peraturan Daerah yang menjadi sasaran penelitian. Permasalahan parkir di Kota Bukittinggi yang telah dikemukakan sebelumnya mendorong penulis untuk memilih Perda tersebut sebagai objek pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi.

#### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, beberapa rumusan masalah yang dapat ditarik adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum?
2. Bagaimanakah tindak lanjut dari hasil pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum?

---

<sup>18</sup> Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, (ed), *Memahami Hukum, Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.380

## B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana tindak lanjut dari hasil pengawasan oleh DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

## C. Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini sangat bermanfaat bagi penulis khususnya dalam rangka menjawab segala keingintahuan tentang fungsi pengawasan DPRD, dan juga bagi perkembangan keilmuan di bidang hukum tata negara pada umumnya.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan tidak hanya bagi DPRD, tetapi juga pemerintah daerah sebagai mitra DPRD dalam menjalankan seluruh tugasnya.



## D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Otonomi Daerah

Pengertian otonom berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri, dan kata *nomos* yang artinya undang-undang. Dengan demikian pengertian otonomi bermakna membuat undang-undang sendiri (*zelf*

wetgeving).<sup>19</sup> Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>20</sup>

Konsep pemikiran otonomi daerah mengandung beberapa prinsip, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya yang mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat;
- b. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang kenyataannya telah ada, yang berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, konsep otonomi bukan hanya berbicara mengenai penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah, tetapi juga tidak terlepas dari pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dampak positifnya adalah bahwa pemerintah daerah mempunyai

---

<sup>19</sup> Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan.....*, hlm. 30  
<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 ayat (6)  
<sup>21</sup> Siswanto Sunarno, *Op. Cit.*, hlm.8

peluang dan kesempatan yang sangat luas dalam rangka berkeaktifitas dan menampilkan identitas lokal.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidaknya meliputi beberapa aspek sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.



---

<sup>22</sup> Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengajuan Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 42

## b. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan merupakan sebuah teori yang menjabarkan adanya sekat dan pembagian yang jelas dan tegas di antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Dalam perspektif hubungan antara parlemen dan pemerintah di masa depan berkembang pemikiran untuk lebih mengutamakan pendekatan *check and balances* yang mementingkan pengawasan daripada pendekatan *separation of power*.<sup>23</sup>

Ide pemisahan kekuasaan tidak terlepas dari beberapa peristiwa penting dibalik sejarah yang ada. Misalnya dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, Raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.<sup>24</sup> Sementara itu, John Locke dalam bukunya yang berjudul *Two Treatis of Civil Government* membagi kekuasaan sebuah negara menjadi tiga cabang : pertama, kekuasaan legislatif (*legislative power*) yaitu kekuasaan membentuk undang-undang, kedua, kekuasaan eksekutif (*executive power*), yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan ketiga, kekuasaan federatif (*federative power*) yaitu kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 188

<sup>24</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 73-74

<sup>25</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan II, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 72

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan termaktub bahwa “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*” Akan tetapi pada amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dibunyikan bahwa “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”.

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang berdampak sangat prinsipil yang dapat dikatakan bahwa semangat yang terkandung dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah.<sup>26</sup>

Menurut Kaloh, setidaknya ada tiga bentuk hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD, yaitu:<sup>27</sup>

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program masalah dan pengembangan regulasi;
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Selanjutnya Kaloh juga menyampaikan bahwa tiga hubungan lain yang umumnya terjadi antara Pemerintah Daerah dan DPRD dapat disarikan dalam:<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 189  
<sup>27</sup> Sadu Wasistiono, *Op.cit*, hlm.40  
<sup>28</sup> *Ibid*,

1. Bentuk hubungan searah positif

Terjadi bila eksekutif daerah dan DPRD memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri, dengan ciri-ciri transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggungjawab dan objektif;

2. Bentuk hubungan konflik

Terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagan serta tujuan daerah;

3. Bentuk hubungan searah negatif

Terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (KKN) dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik.

Dalam penulisan ini, pola hubungan yang akan dibahas tentu bentuk hubungan searah positif dimana pemerintah daerah bersama-sama dalam satu visi dengan DPRD membangun masyarakat kota yang lebih bermartabat. Salah satunya adalah dari penerapan pelaksanaan pembuatan Peraturan Daerah.



**c. Teori Pembatasan Kekuasaan Pemerintah**

Hadirnya ide pembatasan kekuasaan tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut.<sup>29</sup> Menurut

---

<sup>29</sup> Saldi Isra, *Op.cit* , hlm. 73

Maurice Devenger, ada tiga macam usaha untuk dapat melaksanakan pembatasan kekuasaan penguasa, yaitu:<sup>30</sup>

1. Usaha yang pertama ditujukan untuk melemahkan atau membatasi kekuasaan penguasa secara langsung, melalui cara pemilihan para penguasa, pembagian kekuasaan, dan kontrol yurisdikasionil.
2. Usaha yang kedua untuk membatasi kekuasaan penguasa ialah menambah atau memperkuat kekuasaan pihak yang diperintah.
3. Usaha yang ketiga dalam melaksanakan pembatasan kekuasaan penguasa, dapat juga dipertimbangkan suatu usaha untuk mengendalikan pihak-pihak penguasa dari masyarakat atau negara yang satu terhadap masyarakat atau negara yang lain secara timbal balik.



Dalam implementasinya, pemerintah di daerah diperankan oleh kepala daerah. Seorang kepala daerah diwajibkan mampu memberikan tiga pertanggungjawaban yakni di bidang administratif, manajerial dan program, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerjanya melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat.<sup>31</sup> Menanggapi hal tersebut,

Menurut Jimly Asshddiqie menyampaikan bahwa:

“lazimnya penumpukan kekuasaan pada satu tangan atau badan (*concentration of power*) selalu mempunyai kecenderungan pada penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*) atau terjadinya tirani. Seorang filsuf Inggris Lord Acton dalam suratnya bertanggal 5 April 1887 kepada Bishop Mandell Creighton secara

<sup>30</sup> Dikutip dari situs <http://tonibloges.co.id/2010/09/nomal-0-false-false-false-en-us-x-none.html?m=1>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2016 pukul 22.27 WIB

<sup>31</sup> Siswanto Sunarso, *Op.Cit.* hlm. 130

gamblang menyebutkan bahwa : *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangan juga cenderung mutlak).”<sup>32</sup>

Oleh karenanya, ide atau gagasan pembagian (pembatasan) kekuasaan dimaksudkan untuk : a) mencegah penumpukan kekuasaan (absolutisme) pada pihak tertentu sehingga terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan (*a bise of power*); dan (ii) melindungi rakyat dari keserakahan penguasa.<sup>33</sup>

#### d. Teori Pengawasan

Seperti yang kita ketahui bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*), guna menjamin pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan sehingga tujuan yang efektif dan efisien dapat tercapai. Menurut Griffin yang dikutip oleh Sadu Wasistiono, proses pengawasan memiliki empat dasar tindakan yaitu<sup>34</sup>



- a) *Establish standards*, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan sehingga kinerja dapat terukur. Standar pengawasan inipun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi;
- b) *Measurement performance*, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus-menerus pada sebagian besar organisasi, untuk suatu

<sup>32</sup> Umu Rauta, *Konstitusionalitas Pengawasan Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 27

<sup>33</sup> *Ibid.*,

<sup>34</sup> Sadu Wasistiono, *Op. cit*, hlm., 145

pengawasan yang efektif. Ukuran kinerja harus benar dan sah pada harian, mingguan, atau bulanan. Penampilan ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan jumlahnya, dan penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil;

c) *Compare performance against standards*, membandingkan kembali kinerja dengan standar. Bisa saja dengan standar yang lebih tinggi dari standar, atau lebih rendah dari standar, dan bisa saja sama dengan standar;

d) *Consider corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat sehingga diperlukan analisis dan keahlian diagnostik, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif diperlukan beberapa persyaratan, yaitu:<sup>35</sup>

a) Langkah pengawasan tertentu hanya berlaku untuk suatu organisasi tertentu;

b) Kegiatan pengawasan harus dapat mencapai beberapa tujuan sekaligus, bukan hanya tujuan sektoral tetapi tujuan luas lainnya;

c) Informasi untuk pengawasan harus diperoleh tepat waktu;

d) Mekanisme pengawasan harus dipahami semua orang yang ada dalam organisasi.



Terkait pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum lebih mengarah kepada bagaimana aturan yang telah dibuat oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah dapat diimplementasikan dengan catatan bahwa poin-poin pengawasan harus diketahui dan dimaknai oleh subjek yang akan diawasi. Oleh karena pelaksanaan pengawasan di dalam administrasi atau manajemen Negara/pemerintah sangat luas, maka perlu dibedakan bermacam-macam pengawasan:

1. Pengawasan fungsional, yang dilakukan oleh aparatur yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Orjen Departemen dan aparat fungsional lainnya di lembaga Pemerintahan Non Departemen atau Instansi Pemerintah Lainnya.
2. Pengawasan politik, yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKU sebagai pengawasan eksternal eksekutif.
4. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh mass media, Ormas-Ormas individu dan anggota masyarakat pada umumnya.
5. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Polemik yang akan kita bahas dalam tulisan ini menyangkut pada pengawasan politik yang dileaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Irfan Fachrudin menyimpulkan pengawasan merupakan hal yang relevan pada lingkungan pemerintahan dengan pertimbangan atau alasan berikut:<sup>36</sup>

- a. Pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;
- b. Tolak ukurnya ~~adalah hukum yang~~ mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta mangfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*);
- c. Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan;
- d. Jika terdapat ~~penyimpangan~~ akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan;
- e. Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.



<sup>36</sup>

Umbu Rauta, *Op.cit* hlm. 64

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Ruang Lingkup Pengawasan DPRD

Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan.<sup>37</sup>

Sebagai salah satu fungsi DPRD, pengawasan merupakan peran yang tidak terlepas dari proses yang tercipta terhadap implementasi sebuah hukum positif. Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana yang tertuang dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 153 ayat (1), meliputi:

- a. Pengawasan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota;
- b. Pelaksanaan ketertuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.

Penelitian ini lebih memfokuskan pada pengawasan terhadap Peraturan Daerah pada umumnya dan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi pada khususnya. Sebagaimana yang dikutip oleh Sadu

<sup>37</sup>

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002 hal 219

Wasistiono bahwa pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah cenderung bersifat preventive dan pengendalian, bukan bersifat memeriksa, karena fungsi pemeriksaan berada ditangan lembaga pemeriksa yang memiliki hak otoritas dan keahlian profesional misalnya BPK atau akuntan publik yang bersifat independen.<sup>38</sup>

## b. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum yang berasal dari karya persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD, dimana keduanya telah memperoleh mandat secara langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Adapun materi muatan Perda adalah sebagai berikut:<sup>39</sup>

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan,
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perundang-undangan sebagai sumber yang utama bagi pembentukan hukum harus ditempatkan sebagai hal yang terpenting atau instrumen yang penting bagi terwujudnya kebijaksanaan negara dan pemerintah dalam melakukan perubahan tata kehidupan masyarakat.<sup>40</sup> Adapun jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>38</sup> Sadu Wasistiono, op.cit, hlm 149. *Mengutip pendapat Bellone;1946 dan pendapat Sujatmo (1988)*

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236 ayat (3) dan (4)

<sup>40</sup> Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016, hlm. 69

berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip:

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- c. Isi dan muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. Suatu perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;



e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.<sup>41</sup>

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Ruang lingkup peraturan daerah yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dimana Perda tersebut tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo. Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa materi muatan peraturan daerah adalah:

- a. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menampung kondisi khusus daerah;
- c. Merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press ,Yogyakarta, , 2004, hlm. 133

Peraturan Daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah dan pembentukan perda berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan yang secara garis besar mengatur tentang:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Adapun beberapa produk hukum daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, meliputi:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Peraturan DPRD.

Secara hierarki, kedudukan Peraturan Daerah terdapat pada urutan pertama dalam produk hukum daerah dan menjadi acuan bagi peraturan-peraturan di bawahnya. Sebelum Perda tersebut disahkan, maka dibuatlah Rancangan Peraturan Daerah atau yang sering disingkat dengan Ranperda. Ranperda dapat berasal dari DPRD atau kepala



daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Ranperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Ranperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Pada tataran teoritik, pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) yang layak dan berkualitas ditentukan oleh pemenuhan terhadap beberapa syarat, yaitu : a) asas-asas pembentukan dan materi muatan; b) kesesuaian antara jenis peraturan dengan materi muatan; c) adanya landasan pembentukan, tahapan pembentukan dan kerangka perundang-undangan.<sup>42</sup>

Menurut I.C. van der Vlies, asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgevin*) terdiri dari asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijk doelstelling*);
- b. Asas organ dan lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlunya pengaturannya (*het noodzakelijkheid beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid beginsel*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas material meliputi:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijk terminologie en duideijke systematiek*);

---

<sup>42</sup>

Umbu Rauta, *Op.,cit* hlm. 6

- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkeheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzakerheids beginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individu (*het beginsel van de individuele rechtsbedding*).

Terkait dengan persyaratan atau kualifikasi pembentukan peraturan perundang-undangan, Lon Fuller menekankan adanya beberapa persyaratan moralitas hukum positif yaitu:<sup>43</sup>

- a. Harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan dan perlunya sifat tentang persyaratan sifat keumuman. Artinya, memberikan bentuk hukum kepada otoritas berarti bahwa keputusan-keputusan otoritas tidak dibuat atas suatu dasar ad hoc dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan-aturan yang umum.
- b. Aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus diumumkan. Seringkali otoritas-otoritas cenderung untuk tidak mengumumkan aturan-aturan dengan tujuan mencegah orang mendasarkan klaim-klaimnya atas aturan-aturan tersebut, sehingga aturan-aturan tadi mengikat otoritas-otoritasnya sendiri;



<sup>43</sup> Umbu Rauta, *Op.,cit.* hlm. 8

- c. Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan di kemudian hari, artinya hukum tidak boleh berlaku surut;
- d. Hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat;
- e. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- f. Aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan;
- g. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah sewaktu-waktu;
- h. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataannya.

### c. Retribusi Parkir

Retribusi Daerah adalah pungutan/pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum merupakan salah satu golongan retribusi daerah jasa umum.<sup>44</sup>

Retribusi parkir yaitu pembayaran atas penggunaan jasa pelayanan tempat parkir yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan

<sup>44</sup> Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hlm, 87

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk menjawab pertanyaan dan memberikan penyelesaian yang ditimbulkan dari sebuah permasalahan, maka sangat diperlukan adanya metode penelitian yang jelas dan sistematis. Sekaitan dengan hal tersebut, maka ada beberapa tahapan yang perlu penulis lakukan, antara lain:

##### **1. Metode Pendekatan Penelitian**

Berdasarkan objek yang akan diteliti, penulis menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis sosiologis (*sociological legal research*). Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin, pada penelitian hukum sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain.<sup>45</sup>

Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji dengan variabel bebas/sebab (*independent variabel*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan

---

<sup>45</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 133

sosial, kajian itu merupakan kajian hukum yang sosiologis.<sup>46</sup> Sedangkan menurut Zainuddin Ali, metode penelitian empiris terdiri atas : (1) penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis), (2) penelitian terhadap efektivitas hukum, (3) penelitian perbandingan hukum, (4) penelitian sejarah hukum, dan (5) penelitian terhadap psikologi hukum.<sup>47</sup>

Ruang lingkup dari penulisan ini akan lebih menjelaskan penelitian terhadap efektivitas hukum tertulis yang telah dibuat dalam batasan fungsi pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah yang ada di Kota Bukittinggi dengan studi terhadap Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 09 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Penelitian hukum yang hendak menelaah efektivitas suatu perundang-undangan (berlakunya hukum) pada dasarnya merupakan penelitian perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum.<sup>48</sup> Selain itu apabila seseorang ingin meneliti efektivitas undang-undang, ada syarat-syarat yang diperlukan agar diperoleh hasil yang lebih baik, yaitu:

1. Perilaku yang diamati adalah perilaku nyata;
2. Perbandingan antara perilaku yang diatur dalam hukum dengan keadaan jika perilaku tidak diatur dalam hukum;

<sup>46</sup>

*Ibid,*

<sup>47</sup>

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 30-46

<sup>48</sup>

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit*, hlm. 137

3. Harus mempertimbangkan jangka waktu pengamatan;
4. Harus mempertimbangkan tingkat kesadaran pelaku dengan merujuk Berl Kutschinsky yang mengemukakan empat indikator kesadaran hukum, yaitu:<sup>49</sup>
  - Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*)
  - Pengetahuan tentang isi peraturan hukum (*law acquitance*).

**a. Jenis Data**

Dalam melakukan penelitian ini, sumber data bersumber dari data primer dan juga data sekunder yang terdiri atas:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan (*field research*) sesuai dengan ruang lingkup permasalahan yang akan diteliti melalui wawancara dengan beberapa orang narasumber seperti ketua dan anggota DPRD Kota Bukittinggi beserta Sekretariat DPRD, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi, Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi dan Kepala Dinas Perhubungan Kota Bukittinggi.

2. Data Sekunder

Bahan-bahan yang diperlukan untuk mendapatkan data sekunder terdiri dari

---

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

a. Bahan hukum primer, yaitu seluruh bahan hukum yang mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian yang meliputi peraturan perundang-undangan, seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja;
6. Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
7. Keputusan Walikota Bukittinggi Nomor 188.45-90-2017 tentang Penetapan Lokasi Parkir di Kota Bukittinggi.



- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*),<sup>50</sup> ditambah dengan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, hasil penelitian dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum tersier,<sup>51</sup> seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain sebagainya.

**b. Sifat Penelitian**

Penelitian akan dipaparkan secara deskriptif dengan memberikan gambaran terhadap hasil penelitian sehingga diperoleh beberapa kesimpulan yang sejalan dengan rumusan masalah yang dibuat.

**c. Lokasi Penelitian**

Penelitian akan dilakukan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi, Kantor Dewan Perwakilan Daerah Kota Bukittinggi dan Dinas Perhubungan Kota Bukittinggi.

**d. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:



<sup>50</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 383

<sup>51</sup> *Ibid.*

## 1. Studi Dokumen

Studi dokumen berkaitan dengan seluruh dokumen-dokumen terkait dengan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum yang meliputi peraturan perundang-undangan dan sumber hukum tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

## 2. Wawancara

Bentuk wawancara yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan semi struktur dengan cara mempersiapkan pertanyaan pokok terlebih dahulu, kemudian pertanyaan dilengkapi dengan mengajukan persoalan-persoalan terkait permasalahan yang akan diteliti.

## e. Pengolahan Data dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

#### 1. Pengeditan (*Editing*)

Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang diperoleh oleh para pencari data.<sup>52</sup> Dalam penelitian ini penulis akan melakukan pengecekan dan pemeriksaan terhadap data-data yang diperoleh.

<sup>52</sup>

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 168

## 2. Pengkodean (*Coding*)

Coding merupakan usaha mengklasifikasian jawaban responden berdasarkan macamnya.<sup>53</sup> Hal ini dilakukan melalui cara pemilahan terhadap jawaban responden dan dikelompokkan berdasarkan kode tertentu.

### b. Analisis Data

Untuk menganalisis data pada penelitian hukum sosiologis ini, tergantung pada sifat data yang dikumpulkan oleh peneliti.<sup>54</sup> Dalam penulisan ini, setelah data telah terkumpul pada saat penelitian, maka analisis akan dilakukan secara kualitatif.



<sup>53</sup>

*Ibid*, hlm. 169

<sup>54</sup>

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm. 167