

NASKAH AKADEMIK RANACANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
PENYELENGGARAAN PERPARKIRAN DAN RETRIBUSI PARKIR

Tim Ahli:

1. Dr. Sukardi, S.H., M.H.
2. Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.
3. Dri Utari Christina R., S.H., LL.M.
4. E. Prajwalita Widiati, S.H., LL.M.

Surabaya, 2015

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perparkiran merupakan salah satu permasalahan kota besar, seperti Kota Surabaya, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh berbagai aspek. Perparkiran berkaitan dengan pendapatan daerah, kemacetan, kelancaran lalu lintas jalan, kelancaran lalu lintas perekonomian, penyerapan tenaga kerja, penataan ruang dengan segenap fungsi ruang yang melekat padanya, dan lain-lain. Apabila segenap aspek tersebut dikaji secara terintegrasi, maka akan menghasilkan suatu sistem penyelenggaraan perparkiran yang mampu menguarai permasalahan yang ditimbulkannya.

Berkaitan dengan pendapatan daerah, penyelenggaraan perparkiran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya (Pemkot Surabaya) perlu diarahkan untuk memudahkan penyusunan penyusunan Rencana Anggaran dan Kegiatan perparkiran, sehingga perlu diketahui kapasitas/volume parkir di Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya dapat menuusun rencana anggaran pendapatan di bidang perparkiran yang mendekati kondisi faktual atau kondisi riil. Demikian pula dapat disusun kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan perparkiran yang komprehensif dan mendekati kondisi faktual atau kondisi riil. Namun demikian, penyelenggaraan parkir oleh Pemkot Surabaya tidak boleh hanya dilihat dari sisi retribusi yang menghasilkan pendapatan daerah, melainkan harus dikaji dengan aspek-aspek lain yang berkaitan dengan parkir.

Kemacetan di kota, termasuk Kota Surabaya, ditengarai salah satu penyebabnya adalah parkir yang kurang tertata, parkir yang tidak memiliki lahan yang mencukupi, sehingga memakan badan jalan, akses keluar masuk lahan parkir yang sering tidak lancar sehingga memperlambat pengguna jalan raya. Apabila sinyalemen demikian itu benar, maka berkaitan dengan parkir ini ada persoalan penyediaan lahan parkir, penataan parkir, penataan akses masuk dan keluar area parkir dan lain-lain agar dengan demikian targetnya adalah bagaimana agar kegiatan perparkiran tidak menyebabkan hambatan bagi pengguna jalan raya, sehingga kelancaran jalan raya tidak terganggu oleh aktivitas perparkiran. Kelancaran lalu lintas jalan raya berpengaruh terhadap kelancaran perekonomian Kota Surabaya, karena semakin kecil waktu tempuh yang dibutuhkan masyarakat dalam menuju satu titik tujuan dalam rangka aktivitas bisnis, maka hal itu berpengaruh terhadap tingkat efisiensi bisnis, sehingga perlu diwujudkan penyelenggaraan parkir yang mampu memperlancar aktivitas perekonomian Kota Surabaya.

B. Identifikasi Masalah

Dengan mengacu pada latar belakang sebagaimana terpapar di atas, ada persoalan yang perlu dijawab, antara lain:

- a. Bagaimana penyediaan lahan parkir di Surabaya, baik parkir yang di tepi jalan umum, maupun bentuk parkir lainnya.
- b. Bagaimana desain dan struktur pengelolaan perparkiran di Kota Surabaya agar merupakan suatu sistem yang mampu memperlancar lalu lintas jalan dan dengan demikian mampu meningkatkan efisiensi aktivitas perekonomian di Kota Surabaya.
- c. Bagaimana sistem pemungutan retribusi parkir agar tingkat kebocorannya tidak besar sehingga target perolehan retribusi dapat terwujud yang mendekati kondisi riil.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik diperlukan sebagai dasar dalam menentukan "solusi" dalam rangka mengatasi permasalahan yang hendak diselesaikan melalui pengaturan hukum. Dengan adanya kajian akademis yang mendasari suatu kebijakan menjadikan pengambil kebijakan lebih berhati-hati dalam menetapkan solusi. Pendekatan secara keilmuan memberikan alat bantu bagi Pemerintah untuk mengaitkan permasalahan yang ada dengan permasalahan yang lebih luas cakupannya, sehingga lebih komprehensif dalam melihat persoalan dan mencari pemecahan masalah. Dari berbagai alternatif solusi yang ditawarkan dalam naskah akademik, maka naskah akademik dapat digunakan sebagai titik anjak untuk menentukan pasal-pasal peraturan.

Tujuannya adalah sebagai berikut:

- a. Menyediakan data bagi pembentuk Peraturan Daerah tentang urgensi pembentukan Peraturan Daerah mengenai penataan dan mengatur penyelenggaraan perparkiran di Surabaya dalam suatu sistem perparkiran yang komprehensif.
- b. Menyediakan bahan-bahan hukum bagi pembentuk Peraturan daerah tentang kewenangan dan ruang lingkup dalam kebijakan penataan perparkiran oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dalam hal ini Kota Surabaya terutama dalam menata dan mengatur mekanisme akses masuk keluar parkir, lahan parkir.
- c. Mengatur tata kelola, sistem dan struktur keuangan daerah dalam kaitan dengan perparkiran.

D. Metode

Penelitian hukum dalam naskah akademik ini merupakan penelitian *yuridis normatif* dengan menggunakan beberapa metode pendekatan. Metode pendekatan yang pertama adalah *statute approach*, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan

regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹. Pendekatan berikutnya yang dilakukan adalah *conceptual approach* dimana pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum² dalam hal ini yang berkaitan dengan pengelolaan perpajakan.

Sebagaimana permasalahan hukum yang telah diidentifikasi, maka penelusuran bahan hukum difokuskan kepada produk hukum perundang-undangan di jenjang mulai Undang-undang ke peraturan di bawahnya. Selanjutnya bahan hukum primer tersebut didukung dengan literatur-literatur, hasil-hasil kajian, pendapat pakar, serta data-data empiris terkait dengan permasalahan.

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk kepentingan menyusun penelitian ini menggunakan beberapa tahapan. Pertama, mencari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yakni pengelolaan perpajakan. Berikutnya, prosedur pengumpulan bahan dilanjutkan dengan membaca, mencari dan mengkaji teori-teori dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoretis atas isu hukum yang hendak diteliti. Dalam menemukan alternatif solusi, penyusun juga melakukan analisis permasalahan dengan metode ROCCIP. Terakhir, peneliti mengidentifikasi, mengaitkan, dan menganalisa semua fakta dan bahan hukum yang didapat untuk kemudian menyusun peraturan perundang-undangan.

Dalam menganalisa bahan hukum yang digunakan untuk naskah akademik ini, penyusun menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang memusatkan diri pada penguraian masalah, pemaparan, penafsiran dan analisa sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang berdasarkan pada hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitian normatif ini pula, penyusun berusaha untuk menjelaskan analisa-analisa yang telah dilakukan dalam pembahasan yang komprehensif namun mudah dipahami, pembahasan yang teoretis namun tidak mustahil diimplementasikan agar tidak membuat semakin jauh jarak antara teori hukum dengan praktek hukum, sehingga nantinya diharapkan solusi yang ditemukan diharapkan dapat semakin mendekatkan fakta yang ada dengan solusi yang aplikatif yang dapat diterapkan dalam praktek pemerintahan di daerah. Secara garis besar proses penyusunan Peraturan Daerah meliputi tiga tahap yaitu:

- a. Tahap konseptualisasi
- b. Tahap sosialisasi dan konsultasi publik
- c. Tahap proses politik dan pemerintahan.

¹Peter Mahmud, Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009. hal.93

²Ibid. hal. 95

Selanjutnya, metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah kualitatif deskriptif yang menggunakan pendekatan sosio yuridis. Pendekatan tersebut merupakan suatu bentuk pendekatan dari aspek hukum yang dibarengi dengan aspek sosial, ekonomi, politik.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Wewenang Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perpajakan

Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan daerah dalam rangka otonomi daerah ditetapkan dengan menganut sistem otonomi luas, pelaksanaan otonomi tersebut tentunya tidak dapat melepaskan dari konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut dikarenakan Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka negara kesatuan tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga". Dalam tataran teoritis dikenal adanya pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada lembaga-lembaga negara. Pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah. Pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat Eko Prasjo yang menyatakan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mewujudkan dalam pembagian kekuasaan pemerintah dapat dibedakan ke dalam pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal.

Pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan konsensus untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang melahirkan desentralisasi. Dengan mengingat bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilakukan secara sentralisasi maka desentralisasi menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal. Namun, kewenangan klasik yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter, dan fiskal dilaksanakan secara sentralisasi. Antara sentralisasi dan desentralisasi bukan merupakan dikhotomi melainkan bersifat kontinum.³ Otonomi daerah ditetapkan dengan menganut sistem otonomi luas, pelaksanaan otonomi tersebut tentunya tidak dapat melepaskan dari konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut dikarenakan Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka negara kesatuan tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga".

³ Eko Prasjo, Irfan Ridwan Maksum, Teguh Kurniawan, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal dan efisiensi Struktural, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006, h. 11

Menurut Bagir Manan⁴, di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat asas desentralisasi yang mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Dengan demikian, desentralisasi merupakan pengakuan hak atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Desentralisasi dapat dibedakan ke dalam desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial melahirkan pemerintahan daerah yang otonom, sedangkan desentralisasi fungsional adalah melahirkan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintah pusat di daerah dengan tanggungjawabnya pada pemerintah daerah. Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarkhis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.

Wesber mengartikan desentralisasi sebagai "*to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration*", ("mendesentralisasikan bermakna sarana untuk membagi dan mendistribusikan, administrasi pemerintahan, untuk menarik diri dari pusat atau tempat konsentrasi").

Sedangkan Rondinelli dan Cheema menyatakan bahwa *desentralisasi* adalah: "*..... the transfer of planning decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations*"⁵. ("... transfer pengambilan keputusan perencanaan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi lapangan, unit administrasi lokal, semi-otonom dan organisasi parastatal").

Pendapat tersebut di atas senada dengan pendapat *The Liang Gie* yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Satuan organisasi pemerintahan itu berikut lingkungan wilayahnya disebut daerah otonom. Wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintah itu dinamakan otonomi. Aparatur daerah otonom yang memegang otonomi itu disebut pemerintahan daerah, sedangkan segenap penyelenggaraan wewenang untuk kepentingan setempat tersebut berikut

4 Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994 h.30

5G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, Decentralization and Development (policy Implementation in Developing Countries), Sage Publications Beverly Hills/London/New Delhi, 1980, h. 7

kewajiban, tugas dan tanggungjawabnya tercakup dalam istilah pemerintah daerah. Dekonsentrasi adalah pelimpahan dalam rangka jabatan yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada para pejabat pemerintah itu sendiri menurut tingkat-tingkat hirarkhis. Seorang pejabat pemerintah pusat diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang lazimnya disebut daerah administratif. Dekonsentrasi tidak menimbulkan pemerintahan daerah, melainkan pemerintahan oleh pejabat atau instansi pusat di daerah⁶.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Dalam desentralisasi dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu. Menurut Smith, pendelegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah, dalam hirarkhi teritorial meliputi dua aspek. Pertama, syarat pembatasan wilayah (*the limitation of areas*) karena adanya pembagian teritorial negara. Kedua, penyerahan wewenang (*the delegation of authority*). (.... "*that decentralization involves one of more division of the state's territory*") (.... "Desentralisasi yang melibatkan salah satu divisi lebih wilayah negara).

Pembagian kekuasaan secara vertikal (hubungan pusat dan daerah dalam format Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak menjadikan kedaulatan NKRI menjadi terbagi-bagi, tetapi tetap satu yaitu kedaulatan terletak pada NKRI. Prinsip yang mendasari pembagian kekuasaan (*devision of powers*) pusat dan daerah. Kekuasaan atau kewenangan yang ada pada pemerintah daerah merupakan kewenangan yang bersifat delegatif dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat mendapatkan kekuasaan dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, diperoleh secara atributif dari konstitusi atau UUD 1945. Jadi, kewenangan delegasi ini tidak serta merta membawa di dalamnya aspek kedaulatan di daerah yang berdiri sendiri, lepas dari ikatan kesatuan NKRI⁷. Hal ini berarti hubungan antara pusat dan daerah merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan yang dimaksud disini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut Mohammad Kusnadi dan Binta R. Saragih, kekuasaan Negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah, tetapi pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaan kepada pejabat-pejabatnya di daerah dalam rangka dekonsentrasi atau kepada daerah berdasarkan hak otonomi dalam rangka desentralisasi. Menurut Carl J. Frederich pembagian kekuasaan secara vertikal dan disebut juga

6 The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta, 1995, h.38-39

7 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Analisis Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 sampai dengan 2004, Ghalia Indonesia, 2007, h.51

pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan⁸. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* itu diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat yang dimaksud adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan para menteri, sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Dalam suatu negara kesatuan, pada hakikatnya semua urusan pemerintahan berada pada pemerintah pusat, tetapi urusan pemerintahan tersebut dapat diserahkan atau didelegasikan kepada satuan pemerintah yang lebih rendah melalui kuasa undang-undang.

Di samping itu, berdasarkan desentralisasi urusan pemerintahan dibedakan antara:

- 1) Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah, yakni :
 - a) Urusan dalam bidang politik luar negeri;
 - b) Urusan dalam bidang pertahanan;
 - c) Urusan dalam bidang keamanan;
 - d) Urusan dalam bidang moneter dan fiskal nasional;
 - e) Urusan dalam bidang yustisi; dan
 - f) Urusan dalam bidang agama.
- 2) Urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren yaitu urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Secara material, urusan pemerintahan dapat dibagi menjadi: 1) Urusan wajib, dan 2) Urusan pilihan. Pembagian urusan pemerintahan dalam rangka desentralisasi dilakukan dengan menerapkan Teori Residu atau PPU-Sisa, sehingga urusan Pemerintah dapat dibedakan menjadi :

- (1) Urusan Pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat
- (2) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah provinsi
- (3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam hal ini membawa konsekuensi juga dalam pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

⁸ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1988, h.138

Daerah. Menurut Pasal 13 dinyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;

14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya ; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan
16. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
17. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
18. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
19. penyediaan sarana dan prasarana umum;
20. penanganan bidang kesehatan;
21. penyelenggaraan pendidikan;
22. penanggulangan masalah sosial;
23. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
24. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
25. pengendalian lingkungan hidup;
26. pelayanan pertanahan;
27. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
28. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
29. pelayanan administrasi penanaman modal;
30. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya ; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut di atas diganti dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 terutama dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12.

Pasal 10:

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi :
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan ;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat :
 - a. melaksanakan sendiri; atau
 - b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar

- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagaimana substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi :
- a. pendidikan ;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial;
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi :
- 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 olah raga;
 - n. statistik;
 - o. Persandian
 - p. Kebudayaan
 - q. Perpustakaan ; dan
 - r. Kearsipan
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat(1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energy dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transnigrasi.

Selanjutnya ketentuan urusan pemerintahan wajib yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota di bidang perhubungan salah satunya yaitu mempunyai kewenangan untuk melakukan penerbitan izin penyelenggaraan dan pembangunan fasilitas parkir dalam rangka untuk menyejahterakan masyarakat daerahnya yang ditegaskan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 angka I PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH PROVINSI DAN DAERAH KABUPATEN/KOTA angka I., MATRIKS PEMBAGIAN

URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH PROVINSI DAN DAERAH KABUPATEN/KOTA huruf O. PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PERHUBUNGAN: Pemerintah Daerah, termasuk Pemerintah Kota Surabaya (Pemkot Surabaya) secara abtibus mempunyai wewenang untuk mengatur penyelenggaraan perparkiran. Pasal 115 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD-2009) menegaskan: "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".

Pada waktu dikeluarkan dan diberlakukan UU PDRD-2009, Pemerintahan Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda-2004). Pada saat ini, Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda-2014). Berdasarkan Pasal 285 UU Pemda-2014, retribusi merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Dalam perspektif sejarahnya, berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah, pada waktu dikeluarkan UU PDRD-2009 ditemukan pertimbangan-pertimbangan faktual, antara lain bahwa dengan berlakunya UU Pemda-2014 berikut perubahannya, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara; Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah; Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif; Kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Lebih lanjut, Penjelasan Umum UU PDRD-2009, antara lain menyatakan, bahwa terkait dengan Retribusi, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu disesuaikan dengan kebijakan otonomi daerah karena hanya mengatur prinsip-prinsip dalam menetapkan jenis Retribusi yang dapat dipungut Daerah. Baik provinsi maupun kabupaten/kota tidak diberi kewenangan untuk menetapkan jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Selanjutnya, peraturan pemerintah menetapkan lebih rinci ketentuan mengenai objek, subjek, dan dasar pengenaan dari 11 (sebelas) jenis Pajak tersebut dan menetapkan 27 (dua puluh

tujuh) jenis Retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah serta menetapkan tarif Pajak yang seragam terhadap seluruh jenis Pajak provinsi.

Selain perluasan pajak, dalam UUPDRD-2009 juga dilakukan perluasan terhadap beberapa objek Retribusi dan penambahan jenis Retribusi. Retribusi Izin Gangguan diperluas hingga mencakup pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja. Terdapat 4 (empat) jenis Retribusi baru bagi Daerah, yaitu Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Dengan memperhatikan dan menimbang beberapa fakta hukum sebagaimana terpapar di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, termasuk Pemkot Surabaya, memiliki wewenang untuk memungut retribusi parkir dalam kaitan dengan pelayanan parkir yang diselenggarakannya, dan dana hasil retribusi tersebut dimaksudkan sebagai salah satu sumber pendapatan Pemkot Surabaya.

Potensi Pendapatan Daerah yang Bersumber dari Perparkiran

Berapa jumlah uang yang dapat dikumpulkan oleh Pemkot Surabaya setiap tahun dari hasil retribusi parkir: Rp 10 milyar, Rp 20 milyar, atau lebih dari itu dan apakah pendapatan tersebut sudah merupakan hasil retribusi dari kondisi apa adanya, ataukah masih bersifat perolehan dari target yang disusun pada setiap awal tahun?

Apabila memperhatikan jumlah kendaraan bermotor yang setiap hari melakukan parkir di wilayah Pemkot Surabaya, dengan menimbang angka pertumbuhannya, maka secara logika penghasilan retribusi parkir di wilayah Pemkot Surabaya merupakan sumber dana pendapatan daerah yang potensial. Pada tahun 2012 target retribusi parkir berada pada kisaran Rp 19 milyar, sehingga perlu dikelola secara efisien dan efektif termasuk menekan kebocorannya dengan cara menciptakan sistem penyelenggaraan parkir yang efektif dan efisien. Apabila penyelenggaraan perparkiran ditata dalam suatu sistem yang mampu untuk memberikan pelayanan yang baik dan optimal, tarif yang bersesuaian dengan kemampuan masyarakat, kenyamanan dan keamanan yang memadai, penyeteroran ke kas daerah yang mudah dan sederhana, pengurangan kebocoran hasil retribusi parkir, maka pendapatan daerah yang bersumber dari retribusi parkir akan memberikan sumbangan kepada pendapatan daerah yang jumlahnya tidak sedikit.

Pendapatan tersebut merupakan sumber pendapatan yang sah karena Pemkot Surabaya menyelenggarakan jasa pelayanan parkir, maka memiliki hak pungut atas pembayaran jasa parkir. UU

PDRD-2009 menegaskan bahwa yang dimaksud Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Sedangkan yang dimaksud dengan jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Parkir termasuk ke dalam kategori jasa umum yakni jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Aspek penting berkaitan dengan pendapatan dari retribusi parkir ini adalah perencanaan anggaran penerimaannya beserta metode penghitungannya agar dengan demikian antara target dan realisasinya tidak berbeda jauh.

Berikut ini, pasal-pasal dalam UU PDRD-2009 yang berkaitan dengan penyelenggaraan parkir sebagai bagian dari jasa umum.

Pasal 108 ayat (1) UU PDRD-2009:

Objek Retribusi adalah:

- a. Jasa Umum;
- b. Jasa Usaha; dan
- c. Perizinan Tertentu.

Pasal 109 UU PDRD-2009:

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.

Pasal 110 UU PDRD-2009:

(1) **Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:**

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;**
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

- (2) Jenis Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

Pasal 115

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.

Pasal 149

- (1) Jenis Retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1) dan Pasal 141, untuk Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota disesuaikan dengan kewenangan Daerah masing-masing sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Integrasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengurangan Kemacetan, Penataan Pedestrian, Penciptaan Lapangan Kerja, Pelayanan Publik

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi yang melahirkan otonomi daerah. Menurut Bagir Manan⁹, otonomi seluas-luasnya bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan, tidak dapat dikenal jumlahnya. Sistem ini secara umum telah ditentukan dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebijakan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.

Otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah ataupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema dan Rondinelli¹⁰, menyatakan ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi:

1. *a means of overcoming the severe limitations of centrally controlled national planning and management to officials who are working in the field, closer to the problems.*
2. *cut through the enormous amounts of red tape and the highly structured procedures characteristic of central planning and management in developing nations that result in part from the overconcentration of power, authority, and resources at the center of the government in the national capital.*

⁹Bagir Manan, Menyongsong.....,Op.cit,h.37

¹⁰Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, Implementing.....,Op.cit, h.14-16.

3. *Closer contact between government officials and the local population would allow both to obtain better information with which to formulate more realistic and effective plans for government projects and programs.*
4. *allow better political and administrative "penetration" of national government policies into areas remote from the national capital.*
5. *allow greater representation for various political, religious, ethnic, and tribal groups in development decision making*
6. *lead to the development of greater administrative capability among local governments and private institutions in the regions and provinces. It could also give local officials the opportunity to develop their managerial and technical skills.*
7. *efficiency by relieving top management officials of routine tasks that could be more effectively performed by field staff or local officials.*
8. *provide a structure through which activities of various central government ministries and agencies involved in development could be coordinated more effectively*
9. *to institutionalize participation of citizens in development planning and management.*
10. *offset the influence or control over development activities by entrenched local elites*
11. *lead to more flexible, innovative, and creative administration.*
12. *allow local leaders to locate services and facilities more effectively within communities, to integrate isolated or lagging areas into regional economies, and to monitor and evaluate the implementation of development projects more effectively.*
13. *increase political stability and national unity by giving groups in different sections of the country*
14. *increase the number of public goods and services and the efficiency with which they are delivered- at lower cost.*

Salah satu alasan yang dikemukakan oleh Shabbir Cheema dan Rondinelli di atas adalah adanya kecenderungan yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan dalam pemerintahan sehingga desentralisasi dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif ditengah-tengah masyarakat dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat pusat. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan pelayanan termasuk pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan termasuk pada tatanan organisasi pemerintahan. Dalam kondisi demikian, hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas yang dapat merebut kebutuhan potensial, seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, pelayanan yang dilakukan aparatur harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Hal ini akan membawa konsekuensi bagi birokrasi menjadi *center of excellence* (pusat keunggulan) dari pemerintahan.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dalam bidang pelayanan maka secara proporsional antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi yang mencerminkan adanya pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Penggunaan prinsip tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, prinsip eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Eksternalitas adalah prinsip pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sedangkan, apabila dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota/regional maka urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan pemerintahan provinsi, dan apabila dampaknya bersifat lintas provinsi dan /atau nasional, maka urusan itu menjadi kewenangan pemerintah.

Prinsip akuntabilitas adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan pertanggungjawaban pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu kepada masyarakat. Apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung hanya dialami secara lokal (satu kabupaten/kota) maka pemerintahan daerah kabupaten/kota bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Sedangkan apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung dialami oleh lebih dari satu kabupaten/ kota dalam satu provinsi, maka pemerintahan daerah provinsi yang bersangkutan bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut, dan apabila dampak penyelenggaraan urusan pemerintahan dialami lebih dari satu provinsi dan/atau bersifat nasional maka pemerintah bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dimaksud.

Prinsip efisiensi adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila urusan

pemerintahan lebih berdaya guna ditangani pemerintahan daerah kabupaten/kota, maka diserahkan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota sedangkan apabila akan lebih berdaya guna bila ditangani oleh pemerintahan daerah provinsi maka diserahkan kepada pemerintahan daerah provinsi. Sebaliknya apabila suatu urusan pemerintahan akan berdaya guna bila ditangani pemerintah maka akan tetap menjadi kewenangan pemerintah yang berdasarkan urusan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat. Urusan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan diluar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan. Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan.

Pelayanan dasar selalu dilakukan oleh aparat penyelenggara pelayan publik yaitu para pejabat, pegawai dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara. Pelayanan dasar selalu berkaitan dengan fungsi pelayanan publik¹¹ yang dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan publik di dalam Hukum Administrasi dikaji dalam pendekatan fungsionaris, yaitu dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang). Oleh karena itu yang menjadi perhatian dalam pendekatan fungsionaris adalah perilaku aparat dalam melakukan pelayanan publik. Demikian pula di bidang pertanahan, pelayanan urusan pertanahan merupakan bidang urusan pemerintahan sehingga perlu dilakukan pendekatan berdasarkan pendekatan fungsionaris.

Dengan pendekatan ini, norma Hukum Administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Pendekatan ini dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah seorang pejabat. Oleh karena itu, Hukum Adminstrasipun harus memberikan perhatian kepada perilaku aparat. Dengan pendekatan ini, norma

¹¹ Dalam UU tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Bandingkan menurut Mr. NE. Algra, et.al., Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda Indonesia, Bina Cipta, Cet. I, Jakarta, 1983, h.363, pelayanan publik adalah urusan yang terbuka untuk umum, kepentingan umum. Urusan yang terbuka untuk umum meliputi semua bidang yang berkaitan dengan publik.

Hukum Administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Di Belanda, norma perilaku aparat digali dari praktik **Ombudsman**. Institusi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia walaupun Swedia bukanlah satu-satunya negara yang pertama kali membangun sistem pengawasan Ombudsman. Istilah ombudsman berasal dari bahasan Skandinavia yang berarti wakil sah seseorang. Berikut ini penjelasan Teten Masduki dalam Budhi Masthuri tentang batasan-batasan pengertian ataupun ruang lingkup dari Ombudsman:

"Secara tradisional Ombudsman dikenal sebagai lembaga independent yang menerima dan menyelidiki keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi korban kesalahan administrasi (*maladministrasi*) publik. Yaitu keputusan-keputusan atau tindakan pejabat publik yang menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) atau pelanggaran kepatutan (*equity*)"¹²

Ada dua norma dasar bagi perilaku aparat yaitu sikap melayani (*dienstbaarheid*, terpercaya (*betrouwbaarheid*) yang meliputi *openheid*, *nauwgezetheid*, *integriteit*, *soberheid*, *eerlijkheid*. Di Indonesia, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menilai perilaku aparat pemerintahan yang jelek (*maladministrasi*) dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat adalah Komisi Ombudsman Nasional yang didasarkan pada Keppres Nomor 44 Tahun 2000 yang telah diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Keberadaan Ombudsman di Belanda diatur dalam *Nationale Ombudsman Act* yang dibentuk pada Tahun 1981. Namun pada Tahun 1801 dan 1805 di Belanda telah ada suatu lembaga pengawas terhadap pejabat-pejabat pemerintah yang bernama *Nationale Syndicat* dan tugasnya serupa dengan Ombudsman. *Nationale Ombudsman* merupakan badan yang bebas dari pengaruh pemerintah dan anggota Ombudsman diangkat dan dipilih oleh *Tweede Kamer* dari *Staten General (Parlemen)* atas rekomendasi dari wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (*Raad van Staate*), Ketua MA (*Supreme Court*) dan Ketua Badan Pemeriksaan Keuangan (*Netherlands Court of Audit*) (Art. 78 a Ground Wet dan Sect 2 Ombudsman Act 1981 yang diubah pada tanggal 12 Mei 1999). Anggota Ombudsman bukan dipilih oleh Ratu (*Crown*), melainkan oleh suatu panitia atau kelompok telah pejabat tinggi. Dengan demikian, maka Ombudsman Belanda merupakan Ombudsman Parlemen (*Parliamentary Ombudsman*) Tugas utama Ombudsman adalah melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan lembaga-lembaga pemerintahan yang dalam *Nationale Ombudsman Act* dinamakan *administrative bodies*. Dengan istilah *administrative bodies* yang dimaksudkan adalah "*Ministers; Royal Commissioners and Mayors. Any other body, entrusted with public authority in the Netherland....*".

¹² Komisi Ombudsman Nasional, Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik, Komisi Ombudsman Nasional Cet.2, 2007, h. 42.

Ombudsman di Belanda merupakan sarana terakhir perlindungan hukum bagi rakyat (*legal protection against authority*). Peranannya sangat berbeda dengan pengadilan yaitu Ombudsman terutama tidak dapat menilai segi legitimasi dari perintah atau penguasa, akan tetapi memberikan rekomendasi jika para pegawai pemerintah telah bertingkah laku tidak sopan (*notrespectably*) dalam berhubungan dengan warga negara dalam memberikan pelayanan umum.

Tugas yang dilakukan Ombudsman Belanda mempunyai kesamaan dengan Ombudsman Republik Indonesia yaitu menilai aparat pemerintah berdasarkan norma perilaku yang diukur dengan konsep *maladministrasi*. Istilah *maladministrasi* digunakan sebagai dasar penilaian perilaku aparat atau pejabat publik dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menelaah arti kata *maladministrasi*, berasal dari Bahasa Latin *malum* yang artinya jahat (jelek). Istilah administrasi sendiri dari Bahasa Latin *administrare* yang berarti melayani. Kalau dipadukan kedua istilah tadi berarti pelayanan yang jelek, sedangkan pelayanan itu dilakukan oleh pejabat publik.¹³ dalam kaitan dengan *maladministrasi* E.I. Sykes, mengemukakan "*the most appropriate general description is that his works is directed at the correction of case of maladministration a term which has been described as including bias, neglect, delay, inattention, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude and arbitrariness*"¹⁴.

Ada dua (2) perilaku dasar bagi perilaku aparat, yaitu: sikap melayani (*dienstbaarheid*), *betrouwbaarheid* (terpercaya) yang meliputi: *openheid* (keterbukaan), *nauwgezetheid* (kehati-hatian, kecermatan), *integriteit* (integritas), *soberheid* (kesederhanaan), *eerlijkheid* (kehormatan).¹⁵ Hal ini sesuai dengan pengaturan di UK's Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO)¹⁶ yang menyatakan bahwa semua badan publik itu harus bisa memberikan pelayanan yang mencerminkan *good administration* (pemerintahan yang baik). Badan Publik tersebut harus bisa menampilkan kepada publik bahwa pelayanan yang diberikan itu cepat, efisien dan terbuka. Ada beberapa prinsip yang diterapkan oleh UK's Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) dan prinsip tersebut mencerminkan *good administration*. Enam prinsip tersebut yaitu :

1. *Getting it right* (melayani dengan tepat)
2. *Being customer focused* (fokus pada kebutuhan pemohon)
3. *Being open and accountable* (terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan)
4. *Acting fairly and proportionately* (memenuhi asas persamaan dan proporsional)

13 Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle Dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol.19 No.4 Juli-Agustus 2004, h.361

14 E.I. Sykes BA (Qld) LL.D (Melb) et.al., *General Principles of Administrative Law*, Third Edition, Butterworth, Sidney, 1989, h.21

15 Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle* Op.cit.,h.362

16 Trevor Buck, Richard Kirkham and Brian Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Published by Ashgate Publishing Limited Wey Court East England, 2010, P.31

5. *Putting things right* (melakukan sesuatu sesuai prosedur)
6. *Seeking continuous improvement* (berusaha meningkatkan pelayanan yang baik)

Menurut Anita Stuhmcke dalam buku *The Ombudsman and interprise and Administrative Justice* menyatakan:

*'has identified three key elements to institutional integrity which directly link to the roles performed by different bodies within the administrative justice system, including the Ombudsman. Briefly, and of course very generally, judicial review as undertaken by courts ensure the first element, namely that decisions made government agencies are authorized by law. Judicial review may also extent to the second element of ensuring that powers are exercised for the purpose, boadly understood, for which they were conferred. Tribunals are bodies that undertake merits review to ensure that both the correct and preferable decisionis made in a particular case, thereby placing emphasis upon the first and second elements. While no doubt the third element of institutional values is infused to varying degrees within both the operation of judicial review and merits review, the mechanism of ombudsmen best reflects this element of review. It is in this manner that an ombudsman, by contributing to the values of which an institution must obey, provides integrity review.'*¹⁷ (ada tiga elemen kunci untuk menjamin integritas suatu institusi yang mempengaruhi sistem peradilan administrasi termasuk didalamnya mengenai Ombudsman yaitu pertama, bahwa keputusan yang dibuat oleh badan pemerintah itu harus berdasarkan hukum yang berlaku, kedua ; kewenangan yang digunakan untuk mengambil keputusan itu harus benar dan dipahami secara luas dan proposional, ketiga ; adanya mekanisme untuk mengevaluasi suatu keputusan yang sudah diambil.)

Paparan di atas dapat dikaitkan dengan pengertian pelayanan publik berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU 25/2009). adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Konsep pelayanan publik demikian itu ditopang dengan berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disebut UU 28/1999), Undang Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Penyelenggaraan parkir, khususnya di tepi jalan umum, memerlukan perencanaan, penataan, dan pengoperasian yang sistematis dalam suatu bentuk kebijakan yang terintegrasi. Beberapa aspek berilitan dalam kaitan dengan perparkiran yang pada akhirnya memerlukan kebijakan yang terintegrasi.

¹⁷ Ibid, P. 29

Tepi jalan umum, idealnya, tidak digunakan untuk lahan parkir, karena penggunaan tepian jalan umum untuk lahan parkir akan menimbulkan kemacetan. Kemacetan yang timbul akan berdampak kepada ketidakefisienan waktu tempuh ketika pengguna jalan hendak menuju suatu titik tujuan atau lokasi tertentu untuk menyelenggarakan urusannya. Kemacetan memang tidak hanya disebabkan oleh karena persoalan perparkiran, namun juga faktor lain seperti jumlah kendaraan yang terus bertambah yang tidak mampu ditampung oleh kapasitas jalan umum yang volumenya terbatas. Namun, perlu dipahami bahwa parkir juga memberi andil dalam persoalan kemacetan di jalanan di Kota Surabaya.

Penyelenggaraan parkir di berbagai titik parkir di Kota Surabaya (sekitar 1.600 titik, berdasarkan data DPRD Surabaya), memerlukan pengaturan yang memadai, sebab jika tidak ditata maka akan menghasilkan ketidakteraturan perparkiran yang berdampak kepada ketidakteraturan lalu lintas jalan. Pada sisi lain, apabila pada setiap titik diperlukan 2 orang juru parkir, maka pelayanan perparkiran di Kota Surabaya akan menampung 3.200 orang tenaga kerja dengan potensi pendapatan sesuai Upah Minimum Regional. Permasalahannya, akan diposisikan sebagai tenaga kerja atau pegawai yang bagaimanakah mereka yang bekerja pada sektor parkir ini? Hal itu memerlukan kebijakan yang tegas agar dengan demikian juru parkir-juru parkir itu tidak "bermajikan ganda", pada satu sisi wajib mematuhi Pemkot Surabaya, pada sisi lain harus mematuhi "majikan parkir" yang tidak tegas posisi dan struktur kelembagaannya, namun di lapangan secara nyata menguasai dan mengendalikan pelayanan parkir di lokasi tertentu.

Dalam kaitan dengan fungsi jalan, fungsi pedestrian, kelancaran lalu lintas, kenyamanan dan keamanan masyarakat pengguna jalan, ke depan perlu dipikirkan untuk membangun fasilitas gedung parkir yang diselenggarakan secara bertahap, sehingga fungsi jalan, pedestrian, dapat optimal.

B. Asas/Prinsip Penormaan Terkait Kewenangan SKPD Memungut Retribusi, Tarif dan Pelayanan Masyarakat

Rezim Penyelenggaraan Perparkiran

Selaras dengan materi retribusi daerah yang diatur dalam UU PDRD-2009, dengan menimbang kewenangan yang diberikan secara atributif kepada Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota dalam rangka pelayanan parkir, maka penyelenggaraan parkir oleh pemerintah kabupaten/kota merupakan suatu rezim penyelenggaraan perparkiran yang dijadikan sebagai bagian bentuk pelayanan umum kepada masyarakat dengan cara pemerintah kabupaten/kota menyediakan pelayanan parkir yang secara normatif diposisikan sebagai suatu bentuk jasa umum. Rezim demikian itu dimulai sejak Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang pada waktu itu sudah diberlakukan retribusi parkir yang wewenangnya diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Perkembangan melalui UU PDRD-2009 terdapat pada kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam penerbitan izin penyelenggaraan dan pembangunan fasilitas parkir.

1. **Retribusi Parkir dan Kewenangan Memungut**

Berkaitan dengan kewenangan memungut atas pelayanan parkir yang diselenggarakan Pemkot Surabaya, tentu oleh Walikota akan ditugaskan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Idealnya, kewenangan itu dipungut oleh Dinas Perhubungan.

2. **Tarif**

Persoalan tarif meliputi 2 (dua) hal. Pertama, besaran tarif parkir yang ditetapkan berdasarkan jenis-jenis kendaraan; Kedua, produk hukum apa yang digunakan untuk menetapkan tarif parkir, konkritnya: peraturan daerah (Perda) atau peraturan walikota (Perwali). Apabila penetapan besaran tarif harus menggunakan Perda, maka konsekuensinya, apabila terdapat perkembangan kondisi di masyarakat yang berpengaruh terhadap persoalan perparkiran, perubahan atau penyesuaian tarif parkir tidak dapat dilakukan dengan segera karena proses pembuatan Perda memerlukan waktu yang lama. Secara pragmatis, akan lebih efisien jika penentuan besaran tarif ditetapkan melalui Perwali, sedangkan dalam Perda Penyelenggaraan Perparkiran ditetapkan ukuran-ukuran pengubah tarif atau faktor-faktor pengubah tarif parkir. Kepastian tarif juga harus menjadi memerlukan perhatian serius dari Pemkot Surabaya sehingga pada setiap titik atau lokasi parkir perlu dipasang informasi tentang besaran tarif parkir. Hal demikian itu berguna bagi pengguna parkir atau pengguna agar membayar sesuai tarif.

3. **Pelayanan Publik**

Parkir merupakan suatu bentuk jasa yang dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan daerah masuk ke dalam ranah pelayanan publik yang dikonstruksikan sebagai suatu bentuk pelayanan kepada masyarakat dengan *tegen prestasi* secara langsung dalam bentuk retribusi. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi Pemkot Surabaya untuk tidak memberikan pelayanan terbaik atau *best practices* dalam pelayanan perparkiran. Untuk memudahkan masyarakat pengguna parkir memahami bahwa lokasi itu merupakan lokasi parkir yang diselenggarakan oleh Pemkot Surabaya, maka pada setiap titik parkir perlu dipasang Papan Informasi Parkir yang memuat informasi tentang penyelenggaranya, tarifnya, ketentuan ringkas seperti risiko kehilangan barang atau kendaraan.

C. Kajian Empirik

Kondisi terkini perparkiran di Surabaya menghasilkan permasalahan, antara lain sebagaimana yang akan dibahas dalam uraian di bawah ini.

Permasalahan yang Dihadapi Pemkot Surabaya

a. Keterbatasan lahan parkir

Lahan mana yang paling banyak digunakan untuk parkir di Surabaya ini? Apabila dilakukan pendataan secara riil sangat mungkin jawabannya adalah Tepi Jalan Umum. Padahal berdasarkan fungsinya, jalan umum itu fungsi utamanya bukan untuk lahan parkir. Di beberapa ruas jalan di Surabaya, contoh: Kramat Gantung, Gemblongan, Baliwerti, Kembang Jepun secara matematis dapat dihitung berapa bagian ruas jalan yang digunakan untuk parkir dan berapa sisanya yang dapat dilalui oleh kendaraan yang melewati jalan itu. Apabila kondisi demikian itu tidak segera diatasi untuk diambil jalan keluarnya, maka pada masa yang akan datang mungkin saja terjadi pada suatu ruas jalan tidak dapat dilewati oleh kendaraan akibat penuh dengan kendaraan yang parkir di sana.

b. Parkir liar

Permasalahan parkir liar dan legal perlu dituntaskan dengan cara memberikan tanda, baik pada lokasinya maupun pada juru parkirnya. Semakin tegas tanda atau informasi perparkiran yang diselenggarakan oleh Pemkot Surabaya, maka akan dapat mengurangi praktik parkir liar yang sering terjadi di wilayah Kota Surabaya.

c. Parkir di tempat usaha pribadi

Secara faktual, ada fenomena yang layak dipersoalkan dalam kaitan antara jalan di depan lokasi usaha dengan parkir. Apakah kepada setiap pengusaha yang menempati lokasi usaha yang di depan lokasi usahanya ada jalan, terlepas dari lebar jalannya berapa, maka kepadanya diberi hak untuk menggunakan sebagian badan jalan yang berada di depan lokasi usahanya itu sebagai lahan parkir ataukah kepadanya diwajibkan menyediakan lahan parkir di sempadan bangunannya agar dengan demikian fungsi jalan tidak terganggu? Persoalan itu memerlukan keputusan yang bijaksana.

d. Ijin parkir

Sesuai dengan UU PDRD-2009 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melakukan "Penerbitan izin penyelenggaraan dan pembangunan fasilitas parkir, maka pada masa yang akan datang perlu dilakukan penataan, bagaimana agar parkir di tepi jalan umum semakin berkurang dengan cara memberikan ijin pembangunan gedung parkir pada setiap ruas jalan yang di jalan itu terdapat aktivitas bisnis yang potensial menimbulkan ketidaktancaran arus lalu lintas. Suatu contoh, di Jalan Kramat Gantung, di sana tidak ditemukan gedung parkir, sehingga perlu dibangun gedung parkir di salah satu titik di jalan itu dibarengi

dengan larangan parkir di sepanjang jalan itu. Larangan parkir di suatu ruas jalan seharusnya diimbangi dengan pertimbangan, apakah di sana telah ada lokasi parkir ataukah belum.

e. Pengintegrasian ke dalam satu sistem

Pemetaan atas kondisi lalu lintas di Surabaya, titik kemacetan dan penyebabnya, lahirnya parkir liar dan persoalan lain yang berkaitan dengan perparkiran seharusnya dipecahkan secara terintegrasi sehingga ada suatu sistem perparkiran yang komprehensif. Analog dengan pelayanan parkir gedung yang diselenggarakan oleh pengusaha mal di Surabaya, ada beberapa hal yang dapat dikembangkan, misalnya sistem portal elektronik di pintu masuk maupun keluar yang dengan modifikasi tertentu seharusnya praktik demikian dapat diterapkan di lokasi parkir di tepi jalan umum yang diselenggarakan Pemkot Surabaya. Pada sistem yang seperti itu, pelanggan tidak membayar ke juru parkir, melainkan membayar pada kasir di portal keluar, dan pada beberapa lokasi parkir gedung dibarengi dengan kontrol terhadap kesesuaian antara Nomor Polisi kendaraan dengan Surat Tanda Nomor Kendaraan sehingga sekaligus terdapat kontrol keamanan.

Sistem ini sekaligus dapat mengurangi angka kebocoran retribusi parkir. Inti dari sistem ini terletak pada perbedaan antara petugas loket atau kasir dengan juru parkir, antara keduanya dipisahkan.

f. Kesadaran masyarakat untuk tidak parkir sembarangan.

Faktor yang tidak kalah penting untuk menciptakan jalanan yang nyaman, perparkiran yang nyaman dan aman serta tertata dengan tertib, retribusi parkir tidak bocor, adalah membangun budaya masyarakat untuk tertib parkir yang terdiri atas: tertib tempat parkir, tertib posisi parkir, tertib bayar parkir. Kampanya ke arah ketertiban perparkiran perlu dilakukan.

D. Implikasi Penyelenggaraan Perparkiran Terhadap Kehidupan Masyarakat dan Keuangan Daerah

Dengan menimbang bahwa penyelenggaraan perparkiran yang diselenggarakan oleh Pemkot Surabaya ternyata secara kewenangan bersumber dari distribusi kewenangan yang bersifat atributif, demikian pula wewenang untuk melakukan pungtannya bersifat retributif, maka perlu Perda yang mengatur penyelenggaraan perparkiran. Secara sosial dalam penyelenggaraan perparkiran terdapat juga aspek pelayanan umum, namun sekaligus membebani masyarakat sehingga perlu diputuskan bersama-sama dengan badan legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam suatu produk hukum Perda. Lebih dari itu, hasil pungutan retribusi parkir akan mengisi kas daerah atau merupakan salah satu sumber pendapatan daerah sehingga hal itu memiliki hubungan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka secara prosedural harus diputus bersama-sama dengan DPRD yang selanjutnya dituangkan ke dalam Perda.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Umum

Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai acuan atau rujukan dalam kerangka *statute approach* untuk kebutuhan penyusunan Perda Parkir ini, antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3480);
4. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 96 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5025);
6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 130 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3258);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 63 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3529);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 64 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3530);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 119 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);

13. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4655);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);
16. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 65 Tahun 1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
17. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir Untuk Umum;
18. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 4 Tahun 1994 tentang Tata Cara Parkir;
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah;
20. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Retribusi Daerah;
21. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 245 Tahun 2004 tentang Pedoman Penetapan Tarif Retribusi Jasa Umum;
23. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1992 tentang Izin Mendirikan Bangunan (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1992 Nomor 5/C);
24. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2004 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2004 Nomor 2/E);
25. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3);
26. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8);
27. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11).

B. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Berdasarkan acuan sebagaimana telah diinventarisasi tersebut diatas, beberapa peraturan perundang-undangan yang paling relevan dibahas sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Secara konstitusional berdasarkan **Pasal 18 ayat (6)** Pemerintahan Daerah Kotamadya Surabaya dapat membentuk Perda Parkir sebagai perwujudan otonomi daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya diharapkan dapat mendapatkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam Peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian Peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan Peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);

Pasal 1 angka 4 yang menyatakan: "Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel."

Berdasarkan ketentuan tersebut jalan sebagai prasarana transportasi darat meliputi segala bagian jalan, karena semua pusat kegiatan beserta wilayah pengaruhnya membentuk satuan wilayah pengembangan. Pusat pengembangan dimaksud dihubungkan dalam satu hubungan hierarkis dalam bentuk jaringan jalan yang menunjukkan struktur tertentu. Dengan struktur tersebut, bagian jaringan jalan akan memegang peranan masing-masing sesuai dengan hierarkinya.

Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari aspek ekonomi, jalan sebagai modal sosial masyarakat merupakan katalisator di antara proses produksi, pasar, dan konsumen akhir. Dari aspek sosial budaya, keberadaan jalan membuka cakrawala masyarakat yang dapat menjadi wahana perubahan sosial, membangun toleransi, dan mencairkan sekat budaya. Dari aspek politik, keberadaan jalan menghubungkan dan mengikat antar daerah, sedangkan dari aspek pertahanan dan keamanan, keberadaan jalan memberikan akses dan mobilitas dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan.

Pasal 62 ayat (1) yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai pengguna jalan berhak memberikan masukan kepada penyelenggaraan jalan dalam rangka pengaturan pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan, berperan serta dalam penyelenggaraan jalan, memperoleh manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan, memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan jalan, memperoleh ganti kerugian yang layak akibat kesalahan dalam pembangunan jalan, dan mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pembangunan jalan.

Pasal 63 dan Pasal 64 memberikan ketentuan pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya fungsi jalan di dalam ruang manfaat jalan.

3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 96 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5025);

Pasal 1 angka 15 dan **angka 16** secara eksplisit menyatakan tentang pengertian parkir dan berhenti, yaitu: Parkir adalah keadaan Kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya, sementara berhenti adalah keadaan kendaraan tidak bergerak untuk sementara dan tidak ditinggalkan pengemudinya.

Pasal 1 angka 29 mengatur tentang manajemen dan rekayasa lalu lintas adalah serangkaian usaha dan kegiatan yang meliputi perencanaan, pengadaan, pemasangan, pengaturan, dan pemeliharaan fasilitas perlengkapan jalan dalam rangka mewujudkan, mendukung dan memelihara keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas.

Pasal 43 secara khusus mengatur tentang fasilitas parkir, yaitu:

ayat (1) menyatakan bahwa penyediaan fasilitas parkir untuk umum hanya dapat diselenggarakan di luar ruang milik jalan sesuai dengan izin yang diberikan.

ayat (2) menyatakan bahwa penyelenggaraan fasilitas parkir di luar ruang milik jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh perseorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia berupa:

- a. usaha khusus perparkiran; atau
- b. penunjang usaha pokok.

ayat (3) menerangkan fasilitas parkir di dalam ruang milik jalan hanya dapat diselenggarakan di tempat tertentu pada jalan kabupaten, jalan desa, atau jalan kota yang harus dinyatakan dengan rambu lalu lintas, dan/atau marka jalan.

ayat (4) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengguna jasa fasilitas parkir, perizinan, persyaratan, dan tata cara penyelenggaraan fasilitas dan parkir untuk umum diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 44 menyatakan bahwa penetapan lokasi dan pembangunan fasilitas parkir untuk umum dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan memperhatikan:

- a. rencana umum tata ruang;
- b. analisis dampak lalu lintas; dan
- c. kemudahan bagi Pengguna Jasa.

Pasal 93:

ayat (1) menyatakan bahwa manajemen dan rekayasa lalu lintas dilaksanakan untuk mengoptimalkan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas dalam rangka menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan.

ayat (2) menerangkan bahwa manajemen dan rekayasa lalu lintas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

- a. penetapan prioritas angkutan massal melalui penyediaan lajur atau jalur atau jalan khusus;
- b. pemberian prioritas keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki;

- c. pemberian kemudahan bagi penyandang cacat;
- d. pemisahan atau pemilahan pergerakan arus lalu lintas berdasarkan peruntukan lahan, mobilitas, dan aksesibilitas;
- e. pemaduan berbagai moda angkutan;
- f. pengendalian Lalu Lintas pada persimpangan;
- g. pengendalian Lalu Lintas pada ruas Jalan; dan/atau
- h. perlindungan terhadap lingkungan.

ayat (3) mengatur tentang manajemen dan rekayasa lalu lintas meliputi kegiatan:

- a. perencanaan;
- b. pengaturan;
- c. perekayasaan;
- d. pemberdayaan; dan
- e. pengawasan.

Pasal 94 ayat (1) menerangkan bahwa kegiatan perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (3) huruf a meliputi:

- a. identifikasi masalah Lalu Lintas;
- b. inventarisasi dan analisis situasi arus lalu lintas;
- c. inventarisasi dan analisis kebutuhan angkutan orang dan barang;
- d. inventarisasi dan analisis ketersediaan atau daya tampung jalan;
- e. inventarisasi dan analisis ketersediaan atau daya tampung Kendaraan;
- f. inventarisasi dan analisis angka pelanggaran dan kecelakaan lalu lintas;
- g. inventarisasi dan analisis dampak lalu lintas;
- h. penetapan tingkat pelayanan; dan
- i. penetapan rencana kebijakan pengaturan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas.

Pasal 118 menyatakan selain kendaraan bermotor umum dalam trayek, setiap kendaraan bermotor dapat berhenti di setiap jalan, kecuali:

- a. terdapat rambu larangan berhenti dan/atau marka jalan yang bergaris utuh;
- b. pada tempat tertentu yang dapat membahayakan keamanan, keselamatan serta mengganggu ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan; dan/atau
- c. di jalan tol.

Pasal 120 mengatur tentang parkir kendaraan di jalan dilakukan secara sejajar atau membentuk sudut menurut arah lalu lintas.

Undang – Undang ini mengatur secara spesifik pengelolaan kebutuhan lalu lintas pada **Pasal 131 ayat (1)** menyatakan bahwa pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar, tempat penyeberangan, dan fasilitas lain.

ayat (1) "... untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan Ruang Lalu Lintas dan pengendalian pergerakan Lalu Lintas, diselenggarakan manajemen kebutuhan Lalu Lintas..."

ayat (2) " Manajemen kebutuhan Lalu Lintas sebagaimana dimaksud pada pasal (1) dilaksanakan dengan cara :

- a) Pembatasan Lalu Lintas kendaraan perseorangan pada koridor atau kawasan tertentu pada waktu dan jalan tertentu
- b) Pembatasan Lalu Lintas kendaraan barang pada koridor atau kawasan tertentu pada waktu dan jalan tertentu
- c) Pembatasan Lalu Lintas motor pada koridor atau kawasan tertentu pada waktu dan jalan tertentu
- d) Pembatasan Lalu Lintas kendaraan bermotor umum sesuai dengan klasifikasi fungsi jalan"

ayat (3) "Pembatasan Lalu Lintas sebagai mana dimaksud ayat (2) huruf (a) dan (b) dapat dilakukan dengan pengenaan retribusi pengendalian lalu lintas yang diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja Lalu Lintas dan peningkatan pelayanan angkutan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

ayat (4) "Manajemen pembatasan Lalu Lintas ditetapkan dan dievaluasi secara berkala oleh menteri yang bertanggung jawab dibidang sarana dan prasarana Lalu Lintas dan angkutan jalan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan lingkup kewenangannya dengan melibatkan instansi terkait"

ayat (5) "Ketentuan lebih lanjut mengenai manajemen kebutuhan Lalu Lintas diatur dengan Peraturan Pemerintah"

4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 130 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049);

Pasal 1 angka 1 menyatakan daerah otonom, yang selanjutnya disebut daerah, 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.

Pasal 1 angka 10 menyatakan pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 1 angka 31 menerangkan bahwa pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

Pasal 1 angka 32 menerangkan bahwa parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.

Pasal 1 angka 64 menyatakan bahwa retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Pasal 1 angka 69

Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.

Pasal 1 ayat (3) menerangkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pasal 1 ayat (10) menyatakan bahwa pajak daerah, yang selanjutnya di sebut pajak, adalah kontribusi wajib pada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 1 ayat (64) disebutkan bahwa retribusi daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah "Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang

khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan”.

Pasal 2 menyebutkan bahwa :

ayat (1) Jenis pajak provinsi terdiri atas :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

ayat (2) menyatakan tentang jenis pajak kabupaten/kota terdiri atas :

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Selain itu, Kabupaten/Kota juga masih diberi kewenangan untuk menetapkan jenis pajak lain sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Undang-Undang tersebut juga mengatur tarif pajak maksimum untuk kesebelas jenis pajak tersebut. Terkait dengan retribusi, Undang-Undang tersebut hanya mengatur prinsip-prinsip dalam menetapkan jenis retribusi yang dapat dipungut daerah. Baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 95 ayat (1) menyatakan bahwa pajak ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 108 ayat (1), disebutkan bahwa objek retribusi adalah :

- a. Jasa Umum;
- b. Jasa Usaha; dan
- c. Perizinan Tertentu.

Salah satu jenis retribusi yang hendak diatur di Kotamadya Surabaya adalah menyangkut parkir. Oleh karena itu, untuk memberikan dasar pijakan dalam pemungutan retribusi parkir tersebut, maka Pemerintah Daerah Kotamadya Surabaya harus membuat Perda tentang parkir.

Pasal 110 ayat (1) menyatakan jenis retribusi jasa umum adalah:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahar/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Pasal 115 menerangkan 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.

Pasal 127 menerangkan bahwa jenis retribusi jasa usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan,
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

- j. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Pasal 132:

ayat (1) menerangkan bahwa objek retribusi tempat khusus parkir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf e adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

ayat (2) menyatakan hal yang dikecualikan dari objek retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 150 menyatakan jika jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127, dan Pasal 141 sepanjang memenuhi kriteria (a) retribusi jasa umum; (b) retribusi jasa usaha, (c) retribusi perizinan tertentu, dapat di jadikan sebagai retribusi (jenis retribusi tambahan) yang di tetapkan oleh Peraturan Daerah. Pasal 133 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah memberikan dasar hukum bagi penerapan pengelolaan pembatasan lalu lintas sebagai retribusi tambahan, sehingga dapat diberlakukan sebagai retribusi tambahan daerah.

Pasal 156 ayat (1) menyatakan bahwa retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

- 5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Pasal 5 menyatakan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) menerangkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246); Memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sehingga ada peluang dan kebebasan bagi daerah untuk lebih leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri, sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Pembagian kewenangan ini pada hakikatnya merupakan pembagian tugas, kewajiban, dan tanggung jawab. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah juga merupakan hubungan dan pembagian tugas dari negara kepada penyelenggara negara pada tingkat pusat secara nasional dan daerah secara regional dan lokal untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, pemerataan dan keadilan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Pasal 1 angka 2

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 angka 6

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

Pasal 9

ayat (3) menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

ayat (4) menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Pasal 13 ayat (1) menerangkan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Pasal 13 ayat (4) menyatakan bahwa berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 225:

ayat (1) memberikan kewenangan pada Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

ayat (2) menyatakan bahwa Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:

- a. melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Pasal 285 ayat (1) menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 2. retribusi daerah;
 3. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pasal 286 ayat (1) menerangkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.

ayat (2) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 344 ayat (1) menyatakan Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

ayat (2) Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;

- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Setiap perancangan peraturan perundang-undangan wajib menganalisis dasar pembentukan dari beberapa aspek, yaitu: *pertama*, aspek filosofis (hakekat); *kedua*, aspek sosiologis (kemanfaatan bagi masyarakat); dan *ketiga*, aspek yuridis (dasar hukum kewenangan dan materi). Tujuan menganalisis aspek filosofis, sosiologis dan yuridis adalah untuk menjelaskan mengapa peraturan perundang-undangan perlu dibentuk, landasan kewenangan pembentuknya serta harapan bahwa peraturan dimaksud ketika diterapkan akan membawa dampak kebaikan bagi masyarakat, sehingga ditaati oleh semua pihak, baik memegang peran maupun pelaksana peraturan.

M. Solly Lubis secara teoritis menyatakan beberapa aspek tersebut di atas sebagai suatu landasan atau acuan yang lazim disebut paradigma yaitu suatu parameter, atau rujukan, atau acuan yang digunakan sebagai acuan untuk berpikir atau bertindak lebih lanjut. Sedikit berbeda dengan pendapat di atas, M. Solly Lubis memberikan tiga jenis paradigma yaitu: *pertama*, landasan filosofis (paradigma filosofis); *kedua*, landasan yuridis (paradigma yuridis); *ketiga*, landasan politis (paradigma politis).¹⁸ Rosjidi Ranggawidjaja adalah salah satu penulis yang menganut tiga aspek yang pertama, yaitu dengan mengesampingkan landasan politis.¹⁹

Landasan filosofis (*filosofische grondslag*) adalah filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.²⁰ Pengertian yang baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan, sehingga akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila yang merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*). Paradigma ini berakar, bersumber dari pandangan hidup bangsa dan berkembang di tengah-tengah masyarakat bangsa ini, bukan hanya sekarang atau sesudah proklamasi kemerdekaan, tetapi jauh ratusan tahun sejak masa penjajahan.²¹

Sebuah peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*Sociologische grondslag*) bila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, sehingga dapat dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat, artinya masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan

¹⁸M. Solly Lubis, Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, CV. Mandar Maju, Bandung, 2009, hal. 15.

¹⁹Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 43-46.

²⁰*Ibid*, hal. 43.

²¹M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, hal.16.

harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.²²

Ketiga yaitu landasan yuridis (*juridische grondslag*) yaitu menetapkan badan yang berwenang membentuk peraturan, serta proses dan prosedur penetapannya. Bagir Manan menyatakan pentingnya dasar yuridis sebab akan menunjukkan: *pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; *kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau sederajat; *ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tidak maka peraturan tersebut dapat batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat; *keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²³

Sebagai tambahan, landasan politis (*Politische grondslag*) adalah kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan Pemerintah Negara. Sebagai contoh garis politik otonomi yang tercantum dalam TAP MPR No. IV tahun 1973 (GBHN) di masa pemerintahan Orde Baru, menjadi paradigma politis pembuatannya Undang-undang No. 5 tahun 1974 yang mengatur Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Di era reformasi, yang menjadi landasan politis bagi pengeluaran pemerintahan ialah RPJPN (Rancangan Pembangunan Jangka Panjang nasional) dan RPJMN (Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional).²⁴

A. Landasan Filosofis

Negara Indonesia adalah Negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sehingga segala peraturannya sudah seharusnya berlandaskan hukum. Secara teoritis, dalam hierarki norma hukum dikenal istilah teori jenjang norma hukum. Hans Kelsen (teori jenjang norma) menyatakan bahwa norma yang paling dasar adalah Norma Dasar (*Grundnorm*) yang bersifat hipotetis dan fiktif, yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan dijadikan sebagai sumber dan dasar bagi peraturan di bawahnya. Norma ini juga disebut *pre-supposed* sebab ditentukan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang menjadi gantungan bagi norma-norma di bawahnya.²⁵

²²Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hal. 43-44.

²³*Ibid*, hal. 44-46.

²⁴M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, hal. 22-23.

²⁵Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. :

Hans Nawiasky (teori jenjang norma hukum) lebih lanjut menerangkan bahwa selain berjenjang dan berlapis, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Pembagiannya terdiri atas empat kelompok besar, yaitu: Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); Kelompok II: *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara); Kelompok III: *Formell Gezets* (Undang-Undang 'formal'); Kelompok IV: *Verornug* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).²⁶

Merujuk pada dua teori yang dikemukakan tersebut di atas, maka di Negara Indonesia yang dikategorikan sebagai Norma Dasar atau Norma Fundamental Negara adalah Pancasila²⁷, sehingga peraturan yang dibentuk di bawahnya (khususnya tentang pengaturan parkir) seharusnya didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum Pancasila. Secara filosofis, cita hukum yang dapat dijadikan sebagai dasar pengaturan parkir adalah sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Nilai-nilai moral yang terkandung dalam pancasila pada hakikatnya merupakan kesatuan moral bangsa Indonesia. Pancasila merupakan moral, sekaligus mengandung arti sebagai norma. Pancasila sebagai norma terdiri dari lima norma sebagai tercantum pada lima sila Pancasila, yang memiliki unsur-unsur bersama, sehingga dapat diterima oleh seluruh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai moral pengikat seluruh bangsa Indonesia bahkan sebenarnya seluruh umat manusia karena nilai-nilai moral yang terkandung di dalam pancasila bersifat universal.²⁸

Setiap sila Pancasila mempunyai nilai-nilai tersendiri, sehingga diharapkan dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Sila kelima mengandung beberapa nilai, yaitu: *pertama*, bersikap adil terhadap sesama; *kedua*, menghormati hak-hak orang lain; *ketiga*, menolong sesama; *keempat*, menghargai orang lain; *kelima*, melakukan pekerjaan yang berguna bagi kepentingan umum bersama.²⁹ Pada umumnya nilai pancasila digali oleh nilai-nilai luhur nenek moyang bangsa Indonesia termasuk nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga mempunyai kekhasan dan kelebihan. Sila kelima ini pada hakekatnya dapat disimpulkan sebagai:

Sila ini mempunyai makna bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang adil baik dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan, maupun kebutuhan spiritual dan rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Perwujudan dari pengamalan sila kelima adalah bahwa setiap warga harus mengembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan

²⁶ *Ibid*, hal. 27.

²⁷ *Ibid*, hal. 38.

²⁸ Dionisius Andhika, ANALISIS IMPLEMENTASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM KEHIDUPAN KAMPUS UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG, http://www.academia.edu/5753074/MAKALAH_PENDIDIKAN_PANCASILA, dikunjungi pada tanggal 19 September 2015.

²⁹ *Ibid*.

kewajibannya serta menghormati hak-hak orang lain. Dengan sila kelima, manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam hal ini dikembangkan perbuatannya yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong, untuk itu dikembangkan sikap adil sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain.³⁰

Pembentukan Perda ini juga merupakan perwujudan dari *delegated legislation*, artinya Perda ini dibentuk berdasarkan delegasian dari Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) dan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU 28/2009). Materi muatan Perda tentang pengaturan parkir ini merupakan salah satu wujud pengembalian sebagian otonomi kepada daerah, khususnya dalam hal pelaksanaan desentralisasi fiskal. Sebagai perwujudannya, maka pemerintah Kotamadya Surabaya diberikan kewenangan untuk dapat menggali sumber dan potensi pendapatan dari daerahnya tersebut untuk kesejahteraan masyarakatnya. Di samping itu, Perda tentang pengaturan parkir juga merupakan desentralisasi sebagian urusan pemerintah. Desentralisasi menurut Maurice Duverger diartikan "penyerahan atau pengakuan hak atas kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerah sendiri, dalam hal ini daerah diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijakan sendiri. Pengakuan tersebut merupakan suatu bentuk partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan yang merupakan ciri dari Negara demokrasi."³¹ "Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang pada level bawah pada suatu organisasi."³²

Ten Berge mengartikan desentralisasi sebagai suatu penyerahan atau pengakuan hak (mengenai keadaan yang telah dinyatakan) atas kewenangan untuk pengaturan dan pemerintahan dari badan-badan hukum publik yang rendah atau organ-organ, dalam hal mana ini diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijaksanaan sendiri."³³ Desentralisasi kekuasaan yang melahirkan daerah otonom sering dijumpukan dengan otonomi daerah yang sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik -- kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara).

Jika dilihat dari konteks pembagian kekuasaan dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah,

³⁰Deby Gemysa Faradiba, Implementasi Sila Kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, http://www.kompasiana.com/bebefaradiba/implementasi-sila-kelima-keadilan-sosial-bagi-seluruh-rakyat-indonesia_552fcb6b6ea8344b3e8b4567, dikunjungi pada tanggal 19 September 2015.

³¹Kuntjoro Purbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, PT Eresco, Bandung, 1978, hal. 1.

³²Armin, Otonomi, Sentralisasi & Desentralisasi, <http://zalfaasatria.blogspot.com/2007/12/otonomisentralisasi.html>, dikunjungi pada tanggal 19 September 2015.

³³Ten Berge, Bahan Penataran Hukum Administrasi, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, 1999, hal. 16.

tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah dibetirikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian sebaliknya."³⁴

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan daerah otonom tersebut tentunya tidak lepas sebagai sarana untuk mempermudah atau mempercepat terwujudnya kesejahteraan. Menurut Sandy pembentukan daerah otonom bertujuan:³⁵ *pertama*, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pada tingkat lokal; *kedua*, meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari konstribusi kegiatan mereka itu; *ketiga*, penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistik; *keempat*, melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (*self government*); dan *kelima*, pembinaan kesatuan nasional.

Sedangkan Dann Suganda berpendapat bahwa pembentukan daerah otonom juga didasarkan adanya beberapa kemungkinan, yaitu:³⁶ *pertama*, pemanfaatan sebesar-besarnya potensi daerah sendiri; *kedua*, untuk terpusatkan masyarakat di daerah-daerah karena aspirasi dan kehendaknya terpenuhi; *ketiga*, masyarakat setempat lebih banyak ikut serta didalam memikirkan masalah-masalah pemerintahan, jadi lebih cocok dengan susunan pemerintahan yang demokratis; *keempat*, pembangunan di daerah-daerah akan lebih pesat, karena tiap-tiap daerah akan berusaha untuk menciptakan kebanggaannya sendiri.

Memperhatikan pendapat-pendapat di atas jelas nampak bahwa otonomi daerah sangat berkaitan dengan demokrasi, kesejahteraan rakyat, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pembagian kekuasaan yang melahirkan daerah otonom didasarkan pertimbangan-pertimbangan antara lain:³⁷

Pertama, tututan negara hukum. Bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), dimana salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan (*scheiding en speiding van machten*). Pembagian dan pemencaran tersebut sebagai upaya mencegah bertumpuknya kekuasaan pada satu pusat pemerintahan yang akan memberatkan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran pusat akan diringankan dalam menjalankan pekerjaan. Tidak pula kalah penting, pemencaran mempunyai fungsi "*cheks and balances*." *Kedua*, tuntutan negara kesejahteraan. Bahwa

³⁴Ryaas Rasyid, perspektif Otonomi Luas, dalam Otonomi atau Federalisme dampaknya terhadap Perekonomian, Suara Harapan, Jakarta, 2000, hal. 78.

³⁵Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1987, hal. 82.

³⁶Daan Suganda, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia dan Pemerintahan Daerah, Sinar Baru, Bandung, hal. 69 – 70.

³⁷Bagir Manan, Pemerintahan Daerah, bahan Penataran Hukum Administrasi, kerjasama Indonesia-Belanda, 1969, hal. 1 –

negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memusatkan perhatian pada upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 meletakkan negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan pada orang banyak. *Ketiga*, tututan demokrasi. Bahwa demokrasi menghendaki partisipasi. Daerah otonom yang disertai badan perwakilan merupakan wadah kesempatan rakyat berpartisipasi. *Keempat*, tuntutan kebhinekaan. Bahwa rakyat Indonesia, baik sosial, ekonomi maupun budaya adalah masyarakat pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda. Sebagai perwujudan keadilan, kesejahteraan dan keamanan tidak mungkin "memaksakan" keseragaman (*uniformitas*). Setiap keseragaman dapat menimbulkan gangguan terhadap rasa keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Daerah otonom merupakan sarana mewadahi perbedaan tersebut sesuai dengan prinsip "bhineka tunggal ika".

Memperhatikan pendapat Bagir Manan tersebut, nampak jelas bahwa desentralisasi kekuasaan sebagai sarana untuk memudahkan pencapaian tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam alenia empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Mengingat hal tersebut secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau pungutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Apabila kita memperhatikan sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana tercermin dari ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka sistem pemerintahan disusun secara berjenjang mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah

Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah ini nantinya akan menjadi pedoman bagi seluruh komponen Pemerintahan Daerah Kotamadya Surabaya dalam rangka mewujudkan Pemerintahan Daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang berasaskan *Good Governance*, sehingga tercapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dalam Perda ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara, khususnya Kotamadya Surabaya. Seperti diketahui bahwa dengan diterbitkan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain UU 23/2014 dan UU 28/2009, maka Pemerintahan Kotamadya Surabaya perlu mengapresiasi dengan membentuk Perda pengaturan parkir. Hal demikian dilaksanakan guna mengantisipasi permasalahan yang telah terjadi, kemungkinan akan timbul masalah, dan adanya upaya untuk mencegah timbulnya eksekusi di dalam masyarakat akibat semakin bertambahnya jumlah kendaraan, jumlah pertokoan serta jumlah perkantoran (jumlah bangunan) di Kota Surabaya.

Upaya untuk mengatur parkir di Kotamadya Surabaya juga didasarkan pada visi dan misi Kota Surabaya tahun 2011-2015 yaitu "Menuju Surabaya sebagai Kota Jasa dan Perdagangan yang Cerdas, Manusiawi, Bermartabat, dan Berwawasan Lingkungan." Terwujudnya Kota Surabaya sebagai pusat perdagangan dan jasa yang cerdas dalam merespon semua peluang dan tuntutan global, didukung oleh kepedulian tinggi dalam mewujudkan struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang demokratis, bermartabat dalam tatanan lingkungan yang sehat dan manusiawi.

Sebagai upaya mewujudkan visi yang menjadi tujuan akhir bagi segala bentuk penyelenggaraan pembangunan di Kota Surabaya, maka misi yang akan dijalankan dan menjadi sasaran bagi segala bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan (baik oleh penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat) selama lima tahun kedepan adalah sebagai berikut: *pertama*, membangun kehidupan kota yang lebih 'Cerdas' melalui peningkatan sumber daya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental-spiritual, keterampilan, serta kesehatan warga secara terpadu dan berkelanjutan; *kedua*, menghadirkan suasana kota yang 'Manusiawi' melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi, serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebesar-besarnya mendukung kesejahteraan warga; *ketiga*, mewujudkan peri kehidupan warga yang 'Bermartabat' melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreativitas segenap warga Kota Surabaya dalam upaya penguatan struktur ekonomi lokal yang

mampu bersaing di kawasan regional dan internasional; keempat, menjadikan Kota Surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sosial secara merata yang 'Berwawasan Lingkungan'.

Pengaturan tentang parkir dalam Perda ini juga, didasari pada keinginan untuk memperoleh tambahan bagi pendapatan daerah. Empat misi Kota Surabaya memerlukan jumlah anggaran yang tentu saja tidak sedikit jika dikaji dalam ukuran materi. Secara khusus adalah visi yang ke-dua yang ingin menciptakan Kota yang manusiawi, sehingga mewujudkan kesejahteraan warga Kota Surabaya. Pemerintah Kotamadya Surabaya diharapkan dapat mandiri dalam mencari dana bagi pembangunan kota. Implementasi dua Undang-Undang di atas setidaknya membawa konsekwensi pada kemandirian daerah, khususnya Kotamadya Surabaya dalam mengoptimalkan penerimaan daerahnya. Optimalisasi penerimaan daerah ini sangat penting bagi daerah dalam rangka menunjang pembiayaan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan. Sumber penerimaan daerah yang dapat menjamin keberlangsungan pembangunan di daerah dapat diwujudkan dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).³⁸

PAD memiliki peran penting dalam rangka pembiayaan pembangunan di daerah. Berdasarkan pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah, peningkatan dalam penerimaan PAD ini akan dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Seiring dengan perkembangan perekonomian daerah yang semakin terintegrasi dengan perekonomian nasional dan internasional, maka kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber penerimaan PAD menjadi sangat penting. Sumber-sumber penerimaan PAD tersebut dapat diuraikan lagi dalam bentuk penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Menurut UU 28/2009, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.³⁹

Sejalan dengan misi yang kedua yaitu dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik dan reformasi birokrasi di kalangan Pemerintahan Kota Surabaya, maka Perda ini wajib dibentuk. Pelayanan publik mempunyai aspek yang multi dimensi, yaitu: *perspektis ekonomi*, semua pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah untuk warga negara sebagai konsumen; *perspektif politik*, pelayanan publik sebagai refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara; *perspektif sosial budaya*, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di

³⁸Imam Mukhlis, Peran Pajak Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Makalah pada Seminar Regional Perpajakan, Fakultas Ekonom Universitas Negeri Malang, tanggal 29 April 2010.

³⁹*Ibid.*

dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan unsur religi yang merupakan refleksi kearifan lokal; dan *perspektif hukum*, pelayanan publik dipandang sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan.⁴⁰

Perda tentang parkir diharapkan dapat memberikan keuntungan dari dua sisi sekaligus, yaitu kepentingan Pemerintah Kota dalam mengatur masyarakat dan lingkungannya, serta masyarakat yang tetap dijamin dan dihargai kepentingan dan hak-haknya. Hal pertama pemerintah diharapkan mampu memberikan fungsi "pelayanan" pada masyarakat Kota Surabaya dalam berbagai perspektif, yang diharapkan dapat memberikan pelayanan dan peningkatan ekonomi warga, sebab Pemerintah mempunyai tanggungjawab moral setelah terpilih secara demokratis. Pengaturan parkir ini juga diharapkan mampu tetap 'menjaga' adat dan budaya lokal Kota Surabaya, tanpa melupakan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah Kotamadya Surabaya diharapkan mampu memberikan pelayanan yang maksimal kepada warga dan penduduk Kota Surabaya yang dapat dikategorikan sebagai pengguna dan pelanggan fasilitas parkir, baik yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan/atau pihak swasta.

Perda pengaturan parkir juga bersinggungan dengan kajian hak asasi manusia warga Kota Surabaya. Bertambahnya jumlah tenaga kerja tidak berbanding lurus dengan ketersediaan jumlah lapangan kerja di Kota Surabaya. Apabila di berbagai kawasan di Kota Surabaya bermunculan 'parkir-parkir' liar yang ditunjang dengan beberapa tukang parkir, hal tersebut tentu saja juga terkait dengan usaha seseorang untuk dapat mencukupi kebutuhan hidupnya. Bahwa hak-hak ekonomi sosial budaya adalah hak yang dapat dikategorikan sebagai hak yang membutuhkan partisipasi aktif dari pemerintah untuk mewujudkannya.⁴¹ Hak yang terbagi atas hak-hak ekonomi (hak atas pekerjaan dan hak buruh), hak sosial (hak untuk mendapatkan standart kehidupan yang layak, hak atas keluarga, ibu dan anak, hak atas kesehatan fisik dan mental), serta hak budaya (hak atas pendidikan dan hak atas kehidupan budaya dan ilmu pengetahuan).⁴²

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa pelaksanaan hak ekonomi tidak cukup hanya melalui perundang-undangan saja, pemerintah harus aktif menggali semua sumber kekayaan dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim yang kondusif untuk penegakan hak

⁴⁰Sirajuddin et.al., *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2011, hal. 11-12.

⁴¹Tim Penerjemah Elsam, Idrhal Kasim (editor), *Hak Sipil dan Politik - Esai-Esai Pilihan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2001, hal. xii.

⁴²Syahrial M.W., *Konvensi Ekonomi Sosial dan Budaya dalam Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X tahun 2005*, hal 2-3.

ekonomi.⁴³ Artinya hak ekonomi dan sosial tidak dapat terwujud hanya dengan meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam peraturan nasional dan menjaminnya dalam sebuah Undang-Undang khusus hak asasi manusia, tetapi juga memerlukan langkah nyata dalam mewujudkan pemenuhan hak atas pekerjaan, sehingga masyarakat yang terlibat dalam praktek parkir liar dapat meningkatkan taraf hidupnya. Perda ini diharapkan dapat memberikan solusi dalam mengurangi tingkat pengangguran (hak ekonomi) dan sekaligus meningkatkan standar hidup yang lebih layak (hak sosial) warga Kota Surabaya.

Hal lain yang perlu untuk diatur adalah hak parkir bagi kaum disabilitas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, dalam Pasal 5 menyatakan bahwa setiap penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. Sejalan dengan pemberian fasilitas bagi kaum disabilitas, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga memberikan beberapa asas yang harus diwujudkan dalam pelayanan publik oleh Pemerintah Kota Surabaya, antara lain: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok khusus.

Perspektif hak asasi manusia dalam landasan sosiologis ini dapat dikaitkan dengan dua prinsip dalam hak asasi manusia, antara lain: prinsip pemertabatan manusia (*human dignity*) dan prinsip non diskriminasi (*non discrimination*), keduanya merupakan dua prinsip yang berdampingan. Dimana dalam prinsip pertama, setiap orang harus menghargai manusia tanpa membedakan umur, budaya, keyakinan, etnisitas, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, komunitas disable/berbeda kemampuan, atau kelas sosial yang sepatutnya dihormati dan dihargai.⁴⁴ Dalam prinsip non diskriminasi melarang merendahkan martabat atau harga diri komunitas tertentu, sehingga bila dilanggar akan melahirkan pertentangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan manusia.⁴⁵

Prinsip selanjutnya adalah prinsip pertanggungjawaban (*responsibility*) yang memberikan penekanan peran pada negara yang dalam hal ini adalah pemerintah Kota Surabaya untuk dapat memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Unsur pertanggungjawaban adalah bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip-prinsip hak asasi manusia agar bisa terwujud. Bahwa aktor non negara juga mempunyai tanggungjawab yang sama untuk memajukan hak asasi manusia, khususnya memberikan dan menyediakan fasilitas parkir bagi kendaraan penyandang disabilitas.⁴⁶

⁴³Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hal. 221.

⁴⁴R. Herlambang Perdana Wiratraman, Konstitusionalisme dan Hak-Hak Asasi Manusia (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia), Jurnal Yuridika, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005, hal. 35-36.

⁴⁵*Ibid*, hal. 36.

⁴⁶*Ibid*, hal. 37.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis di dalam pembentukan Perda adalah untuk menjelaskan dasar kewenangan Pemerintahan Kotamadya Surabaya untuk membentuk Perda. Selain itu juga sebagai dasar materi yang digunakan untuk menetapkan ruang lingkup Perda dan dasar prosedur dalam pembentukan Perda. Ketiga komponen tersebut merupakan dasar keabsahan dalam pembentukan Perda. Dengan dimuatnya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan, substansi dan prosedur, maka diharapkan Perda tidak dibatalkan serta dapat berlaku efektif. Adapun landasan yuridis tersebut adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3480);
4. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 96 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5025);
6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 130 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3258);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 63 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3529);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 64 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3530);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 119 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4655);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);
16. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 65 Tahun 1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
17. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir Untuk Umum;
18. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 4 Tahun 1994 tentang Tata Cara Parkir;
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah;
20. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Retribusi Daerah;
21. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 245 Tahun 2004 tentang Pedoman Penetapan Tarif Retribusi Jasa Umum;
23. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1992 tentang Izin Mendirikan Bangunan (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1992 Nomor 5/C);
24. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2004 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2004 Nomor 2/E);
25. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3);
26. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8);

27. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Dalam rangka menghadirkan alternatif solusi atas permasalahan perparkiran maka pertama-tama pengaturan perparkiran menjangkau penyelenggaraan parkir baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun orang atau badan. Arah pengaturan selanjutnya memberikan legitimasi bagi Pemerintah untuk memungut pajak atas penyelenggaraan parkir dan memungut retribusi atas pelayanan jasa parkir yang telah diberikan. Sebagai konsekuensi atas pemberian izin penyelenggaraan parkir, maka pemegang izin diperbolehkan menerapkan tarif dari masyarakat sebagai pengguna parkir sesuai dengan batasan atau ketentuan yang telah ditetapkan dalam Perda. Maka bagi pihak yang memiliki izin penyelenggaraan parkir dan membebankan tarif tersebut dipungut pajak atas penyelenggaraan parkir, dengan demikian Pemerintah berada pada posisi sebagai penengah, dalam arti bahwa masyarakat dibatasi melalui mekanisme izin, memenuhi kewajibannya dalam bentuk tarif dan pajak namun tetap terlayani melalui mekanisme yang adil.

Pengaturan perparkiran yang baru pada intinya adalah memperbaiki pengaturan sebelumnya yang telah dirasa tidak sesuai dengan dinamika masyarakat. Sehingga, perubahan inti terutama terletak pada perubahan tarif yang menyesuaikan dengan nilai mata uang; perkembangan pelayanan perparkiran seperti parkir elektronik; parkir berlangganan; dan parkir untuk penyandang disabilitas. Mengingat bahwa pengaturan semacam ini sifatnya teknis dan prosedural maka raperda memberikan pendelegasian lebih lanjut pada Pemerintah Daerah untuk membuat pengaturan lebih rinci agar ketentuan ini dapat dilaksanakan.

Pengaturan berikutnya adalah mengenai pengendalian parkir untuk memberikan kepastian hukum bagi penegak hukum (*law implementing agencies*) untuk mengambil tindakan langsung (tindakan nyata/materiil) atas pelanggaran minor yang mengakibatkan terganggunya ketertiban umum, maka raperda ini memuat sanksi berupa pengurangan angin ban, penderekan, dll. Terhadap upaya penegakan hukum yang utamanya dilakukan oleh Dinas yang berkaitan langsung dengan masalah perparkiran, raperda penyelenggaraan perparkiran ini selain mengatur tentang retribusi juga mengatur tentang insentif atas penegakan dan pengendalian parkir yang dilakukan berupa jasa pungut.

A. Ketentuan Umum

1. Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.
2. Juru parkir adalah orang yang ditunjuk oleh Kepala Dinas yang membidangi urusan perhubungan Kota Surabaya untuk mengelola tempat parkir di tepi jalan umum.
3. Koordinator juru parkir adalah orang yang ditunjuk oleh Kepala Dinas yang membidangi urusan perhubungan Kota Surabaya yang bertugas mengkoordinir beberapa juru parkir sesuai dengan wilayah kerja yang ditentukan.
4. Tempat parkir adalah fasilitas parkir kendaraan yang disediakan, baik yang berada di tepi jalan umum, gedung, taman, dan pelataran.
5. Tempat parkir di tepi jalan umum adalah fasilitas parkir kendaraan di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah.
6. Tempat parkir insidentil adalah tempat parkir di tempat jalan umum yang tidak diselenggarakan oleh Pemerintah daerah secara tidak tetap atau tidak
7. Jalan adalah prasarana transportasi darat meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.
8. Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
9. Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.
10. Juru parkir adalah orang yang bertugas mengelola tempat parkir di tepi jalan umum dan ditunjuk oleh Kepala Dinas yang membidangi urusan perhubungan Kota Surabaya.
11. Tempat parkir adalah fasilitas parkir kendaraan yang disediakan baik yang berada di tepi jalan umum, gedung, taman dan pelataran.
12. Tempat parkir di tepi jalan umum adalah fasilitas parkir kendaraan di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah.
13. Tempat parkir insidentil adalah fasilitas parkir kendaraan di tepi jalan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah secara tidak tetap.
14. Tempat khusus parkir adalah tempat yang secara khusus disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah yang meliputi pelataran/lingkungan parkir, taman parkir dan gedung parkir.
15. Tempat parkir wisata adalah tempat khusus parkir yang disediakan untuk melayani dan menunjang kegiatan wisata.
16. Karcis parkir adalah tanda bukti pembayaran parkir atas pemakaian tempat parkir atas setiap kendaraan.

32. Surat tagihan retribusi daerah yang selanjutnya disingkat STRD, adalah surat untuk melakukan tagihan retribusi dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda.

B. Materi yang Akan Diatur

- BAB I : KETENTUAN UMUM
- BAB II : PENYELENGGARAAN TEMPAT PARKIR
- BAB III : PERIZINAN TEMPAT PARKIR
- BAB IV : LOKASI TEMPAT PARKIR
- BAB V : TARIF PARKIR ATAS PENYELENGGARAAN TEMPAT PARKIR
- BAB VI : KARCIS PARKIR
- BAB VII : RAMBU DAN MARKA PARKIR
- BAB VIII : TATA TERTIB PARKIR
- BAB IX : PENGENDALIAN PARKIR
- BAB X : TIM PERTIMBANGAN PERPARKIRAN
- BAB XI : NAMA, OBJEK DAN SUBJEK RETRIBUSI
- BAB XII : GOLONGAN RETRIBUSI
- BAB XIII : CARA MEGUKUR TINGKAT PENGGUNAAN JASA
- BAB XIV : PRINSIP DAN SASARAN DALAM PENETAPAN STRUKTUR DAN BESARNYA TARIF RETRIBUSI PARKIR
- BAB XV : STRUKTUR DAN BESARNYA TARIF RETRIBUSI PARKIR
- BAB XVI : PENYESUAIAN TARIF RETRIBUSI
- BAB XVII : TATA CARA DAN WILAYAH PEMUNGUTAN
- BAB XVIII : SAAT RETRIBUSI TERUTANG
- BAB XIX : TATA CARA PEMBAYARAN
- BAB XX : TATA CARA PENAGIHAN
- BAB XXI : PENGURANGAN, KERINGANAN DAN PEMBEBASAN RETRIBUSI
- BAB XXIII : KEBERATAN
- BAB XXIV : PENGEMBALIAN KELEBIHAN PEMBAYARAN
- BAB XXV : KEDALUWARSA PENAGIHAN
- BAB XXVI : INSENTIF PEMUNGUTAN
- BAB XXVII : PELAKSANA PELAYANAN
- BAB XXVIII : SANKSI ADMINISTRASI
- BAB XXIX : KETENTUAN PIDANA
- BAB XXX : KETENTUAN PENUTUP

C. Ketentuan Sanksi

Sanksi Administratif

1. Setiap orang atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir tidak memiliki izin sebagaimana dikenakan sanksi administrasi berupa:
 - a. denda administrasi paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
 - b. penutupan lokasi penyelenggaraan parkir.
2. Petugas parkir yang tidak melaksanakan kewajiban memberikan pelayanan masuk dan keluarnya kendaraan di tempat parkir yang menjadi tanggung jawabnya; menjaga ketertiban dan keamanan terhadap kendaraan yang diparkir di tempat parkir yang menjadi tanggung jawabnya; menyerahkan karcis parkir yang masih berlaku dan menerima pembayaran retribusi parkir dan sewa parkir sesuai dengan tarif parkir yang ditetapkan; mematuhi batas-batas/petak parkir yang telah ditetapkan; dikenakan sanksi administratif berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. peringatan tertulis;
 - c. pemberhentian sebagai petugas parkir.
3. Setiap orang yang melanggar ketentuan parkir di ruang milik jalan, dikenakan sanksi administratif berupa tindakan:
 - a. Penguncian ban kendaraan bermotor dan kendaraan tidak bermotor;
 - b. Pemindahan kendaraan; dilakukan dengan cara penderekan ke fasilitas parkir yang sudah ditetapkan dan/atau ke tempat penyimpanan kendaraan bermotor yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Dinas tidak bertanggungjawab atas kelengkapan dan keutuhan kendaraan beserta muatannya.
 - c. Pengurangan angin roda kendaraan; dan/atau
 - d. Pencabutan pentil ban kendaraan.
4. Wajib retribusi yang tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari retribusi yang terutang, yang tidak atau kurang dibayar ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah.
5. Pemerintah Daerah diberikan pendelegasian wewenang untuk memberikan pengaturan lebih lanjut tentang penagihan, pengurangan/pembebasan, dan pengajuan keberatan atas kewajiban pembayaran retribusi.

Sanksi Pidana

1. Pelanggaran terhadap ketentuan:

- a. Menyelenggarakan tempat parkir namun tidak membayar pajak parkir;
- b. Orang atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir memungut tarif parkir melebihi ketentuan tarif parkir sebagaimana diatur dalam peraturan daerah;
- c. Menempatkan kendaraan yang dapat mengurangi atau merintangai kebebasan kendaraan-kendaraan yang akan keluar atau masuk tempat parkir dan/atau dapat menyebabkan terganggunya kelancaran lalu lintas;
- d. Parkir di ruang milik Jalan yang tidak terdapat marka parkir, rambu parkir dan/atau bukan fasilitas parkir.

dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- 2. Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan Daerah dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar.

D. Ketentuan Peralihan

Dengan berlakunya peraturan daerah ini maka terdapat tiga Peraturan Daerah yang harus dicabut yakni:

- a. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 1);
- b. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 8);
- c. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Pemindahan Kendaraan Bermotor, Kereta Tempelan dan Kereta Gandengan dinyatakan tidak berlaku (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2003 Nomor 9/E);

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan dan Saran

Masalah perparkiran pada kenyataannya sangatlah kompleks dan tidaklah mudah diselesaikan hanya dengan pengaturan baru. Di sisi yang satu perparkiran ditujukan sebagai salah satu penunjang sumber pendapatan daerah yang signifikan, di sisi lain perparkiran merupakan bentuk pelayanan publik yang harus diselenggarakan dalam rangka memelihara ketertiban umum, kelancaran lalu lintas yang pada akhirnya menunjang perekonomian. Dibutuhkan kombinasi antara sistem terpadu, terencana dan memberikan kepastian hukum yang dirancang melalui peraturan daerah serta perbaikan pola komunikasi antara lembaga yang secara langsung menangani perparkiran yakni dinas perhubungan dan lembaga yang menangani hasil dari penyelenggaraan parkir yakni dinas pendapatan.

Kebijakan pengaturan perparkiran di masa yang akan datang sebaiknya tidak lagi bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah melainkan untuk diintegrasikan dengan kebijakan mengenai transportasi publik, dimana tujuan akhir yang ingin dicapai adalah berkurangnya penggunaan jumlah kendaraan pribadi di jalan. Sehingga ketika masyarakat menggunakan kendaraan pribadi, ia tidak hanya harus menghitung konsumsi bahan bakar minyak saja, namun juga menghitung berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk menikmati pelayanan parkir. Kedua kombinasi kebijakan ini ditujukan agar masyarakat mulai beralih dari kendaraan pribadi ke transportasi massal.

DAFTAR PUSTAKA

- Berge, Bahan Penataran Hukum Administrasi, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, 1999.
- Buck, Kirkham and Thompson, The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, Published by Ashgate Publishing Limited Wey Court East England, 2010.
- Budiardjo, Miriam Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Budiardjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Cheema and Rondinelli, Decentralization and Development (Policy Implementation in Developing Countries), Sage Publications Beverly Hills/London/New Delhi, 1980.
- Djatmiami, Faute Personelle Dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara, Yuridika, Vol.19 No.4 Juli-Agustus 2004
- Gadjong, Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum), Analisis Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 sampai dengan 2004, Ghalia Indonesia, 2007.
- Komisi Ombudsman Nasional, Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik, Komisi Ombudsman Nasional Cet.2, 2007.
- Lubis, M Solly Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, CV. Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Manan, Bagir, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Manan, Bagir, Pemerintahan Daerah, bahan Penataran Hukum Administrasi, kerjasama Indonesia-Belanda, 1989.
- Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009.
- Mukhlis I, Peran Pajak Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Makalah pada Seminar Regional Perpajakan, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang, tanggal 29 April 2010.
- Prasojo E, Maksu I, Kurniawan T, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal dan efisiensi Struktural, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006.
- Purbopranoto K, Sistem Pemerintahan Demokrasi, PT Eresco, Bandung, 1978.
- Ranggawidjaja R, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Rasyid, Ryaas, perspektif Otonomi Luas, dalam Otonomi atau Federalisme dampaknya terhadap Perekonomian, Suara Harapan, Jakarta, 2000.
- Sirajuddin et.al., Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi, Setara Press, Malang, 2011.
- Suganda, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia dan Pemerintahan Daerah, Sinar Baru, Bandung

Syahril M.W., Konvensi Ekonomi Sosial dan Budaya dalam Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X tahun 2005.

Sykes BA (Qld) LLD (Melb) et.al., *General Principles of Administrative Law*, Third Edition, Butterworth, Sidney, 1989.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta, 1995.

Tim Penerjemah Elsam, Ifdhal Kasim (editor), *Hak Sipil dan Politik - Esai-Esai Pilihan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2001.

Tjokroamidjojo B, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1987.

Wiratraman, *Konstitusionalisme dan Hak-Hak Asasi Manusia (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*, *Jurnal Yuridika*, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005.