BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberian kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah melalui Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

> Kewenangan yang luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Kewenangan yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Kewenangan yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi. Esensi keputusan politik tersebut adalah komitmen untuk memberikan keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal kepada sumber daya daerah.[1]

Secara konsepsional, otonomi daerah merupakan pemikiran yang dapat memacu perkembangan daerah-daerah yang selama ini tertinggal akibat kebijakan yang sentralistik, dimana segala yang menyangkut perkembangan daerah diatur langsung oleh pemerintah pusat, sehingga pembangunan di daerah tidak tepat sasaran.

[1] http://politikana.com/baca/2011/01/18/implementasi-normatif-umum-otonomi-daerah-menurut-uu-no-32-2004.html

Sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) Undang - Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal tersebut diatur lebih lanjut oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang tersebut yaitu untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta mengembangkan fungsi DPRD, sehingga tercipta pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten yang mempunyai kedudukan sejajar dengan eksekutif daerah dan merupakan mitra kerja bagi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga ini membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung sehingga terwujudnya Pemerintahan Daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah.

Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD

dan DPRD, disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam Pasal 42 Ayat (1) huruf c, UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, pelasanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD menjadi kian penting, karena tata pemerintahan di daerah diberi kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah yang pelaksanaannya rentan terhadap penyimpangan-penyimpangan, di sinilah dituntut peran DPRD untuk memberikan *early warning system,* atau sistem penanda bahaya apabila terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik adalah kebijakan yang menyangkut kepentingan orang banyak atau masyarakat umum. Kebijakan publik tersebut dilaksanakan oleh eksekutif daerah maupun lembaga-lembaga lainnya yang berkompoten. Dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah tersebut peran DPRD adalah sebagai lembaga pengawas/ *control*, yaitu mengawasi dan mengendalikan agar

kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan sesuai dengan tujuannya[2]. Pengawasan oleh DPRD sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.[3]

Demikian halnya dengan Kabupaten Barito Timur sebagai daerah otonom menyelenggarakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi yang secara ideal diharapkan dapat secara mandiri berkonsentarsi membangun daerahnya, namun demikian dalam penyelenggaraan otonomi daerah tentu tidak terlepas dari berbagai permasalahan-permasalahan dan memerlukankan pengawasan dari DPRD dalam menjalankannya.

Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha yang telah berjalan ternyata mendapat protes dari masyarakat khususnya pedagang pasar yang mengeluhkan terlalu tingginya tarif retribusi yang harus mereka bayar. Mereka mendatangi DPRD kabupaten Barito Timur untuk meminta kejelasan tentang naiknya tarif atau retribusi jasa usaha sesuai Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

Pada hakikatnya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha merupakan hasil dari persetujuan DPRD kabupaten

[2], Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemeritahan dan Otonomi Daerah*(Jakarta: Grasindo,2005), hlm. 167

[3] http://repository.unand.ac.id/1727/1/nurhayati_06211052.doc

Barito Timur sendiri. Tetapi dapat dilihat kurangnya pengawasan terhadap perumusan perda tersebut karena seharusnya DPRD melakukan pengawasan secara langsung pada saat dirumuskannya Rancangan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha apakah diterima dan dapat dijalankan sesuai rencana atau terdapat kelemahan-kelemahan dan kesalahan yang harus segera diperbaiki.

Setelah adanya dengar pendapat antara DPRD Kabupaten Barito Timur, pemerintah daerah dan perwakilan pedagang pasar maka disetujui tentang naiknya tarif atau retribusi jasa usaha sesuai Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dengan syarat adanya perbaikan sarana dan fasilitas pasar yang diperuntukan kepada para pedagang pasar.

Hal tersebut dapat menjadi salah satu indikator bahwa fungsi pengawasan di DPRD kabupaten Barito Timur sangatlah diperlukan untuk mengawasi apakah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha telah dijalankan sesuai rencana karena itu merupakan mandat yang diberikan rakyat untuk menjamin pencapaian tujuan-tujuan pembangunan daerah kabupaten Barito Timur.

Berkembangnya berbagai wacana masyarakat yang masih meragukan kredibilitas para wakilnya dan rasa ingin tahu penulis tentang bagaimana implementasi fungsi pengawasan DPRD terhadap peraturan daerah dari awal, proses, dan akhir, membuat penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD

Kabupaten Barito Timur, menelitian ini juga diharapkan mampu menjawab berbagai anggapan miring tentang DPRD dalam melaksanakan fungsinya. Inti dari penelitian ini adalah ingin meneliti dan mengkaji apakah fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur telah dilakukan dengan efektif dengan menuangkannya dalam karya ilmiah yang berbentuk skripsi yang berjudul **"Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha Khususnya Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan".**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dan mengingat masalah merupakan inti dalam penyusunan sebuah skripsi dimana masalah akan diteliti serta mencari solusinya, untuk memudahkan dalam menelaah fokus yang akan disorot, maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha Khususnya Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat implementasi fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah

Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha Khususnya Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan?

C. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya setiap penulisan skripsi mempunyai tujuan yang hendak dicapai, demikian pula dengan penulisan ini bertujuan untuk :

a. Untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha Khususnya Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan;
b. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha Khususnya Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk kepentingan pengembangan akademik dan kepentingan Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat.

a. Manfaat Akademik, yaitu sebagai bahan pengembangan llmu pengetahuan dibidang kajian Hukum Tata Negara. Penulisan ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi yang akan melakukan penelitian

dengan permasalahan yang sama sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan perbandingan dan pedoman dalam penulisan skripsi.

b. Manfaat Praktis, penelitian ini ditujukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD Kabupaten. Manfaat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD, merupakan sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penulisan hukum / skripsi ini telah dilakukan penelusuran pada berbagai referensi dan hasil penelitian. Penulisan hukum mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pernah dilakukan oleh mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta bernama Stefanus Agung Samodro dengan nomor mahasiswa 09331/H pada tahun 2009 dengan judul "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pembangunan Sarana Umum di Kota Tegal".

Sejauh pengamatan penulis belum ada penelitian yang secara khusus meneliti tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Barito Timur. Dalam penulisan hukum / skripsi ini merupakan hasil karya penulis dan memiliki letak kekhususan yang membedakan dengan penulisan hukum lainnya yaitu mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa usaha di Kabupaten

Barito Timur. Jadi mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD hanya untuk ruang lingkup tersebut diatas.

F. Batasan Konsep

Konsep yang dipilih penulis untuk penulisan hukum dengan judul Implementasi fungsi pengawasan DPRD kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Perda nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb).[4]
2. Fungsi adalah kegunaan suatu hal dan daya guna suatu hal.[5]
3. Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.[6]
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.[7]

---

[4] Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi III*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 488.
[5] Kamus Besar Bahasa Indonesia,(Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 322
[6] Ni'matul Huda, op.cit., hlm. 103
[7] Pasal 1 angka 4 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

5. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.
6. Kabupaten Barito Timur adalah salah satu kabupaten yang termasuk dalam wilayah propinsi kalimantan tengah.
7. Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi yang dipungut atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.[8]

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yakni penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti norma/peraturan yang berhubungan dengan obyek penelitian. Penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian hukum normatif, karena fokus dalam penelitian ini adalah norma dan penelitian ini memerlukan data sekunder sebagai data utama.

2. Sumber Data

[8] Pasal 1 angka 10 Perda No. 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha

Sumber Data utama yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder, yang terdiri atas :

a. Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait yaitu :
    1) Undang-Undang Dasar 1945
    2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 TAhun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
    3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
    4) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    5) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
b. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku litelatur yang terkait dengan implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini di lakukan dengan cara :

a. Penelitian ini dilakkan dengan cara studi kepustakaan melalui pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku, tulisan-tulisan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan penelitian ini.
b. Penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara mendalam (*depth interview*), yaitu melakukan serangkaian tanya jawab antara peneliti dengan ketua dan anggota DPRD Kabupaten Barito Timur yang terkait dengan pelaksanaan Perda tentang Retribusi Jasa Usaha dilakukan secara terbuka dan leluasa mengenai pengalaman, pendapat, perasaan, dan pengetahuan anggota DPRD terhadap fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda tentang Retribusi Jasa Usaha. Untuk itu digunakan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara yang bersifat terbuka sehingga memberi kebebasan seluas-luasnya bagi informan untuk menyampaikan pendapatnya.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Barito Timur sesuai dengan salah satu fungsi dari DPRD yaitu mengenai pengawasan pelaksanaan peraturan daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Barito Timur.

5. Nara Sumber

Untuk melengkapi data, penulis melakukan wawancara dengan narasumber yang terkait dikabupaten Barito Timur, yaitu :

1) Ketua DPRD kabupaten Barito Timur
2) Anggota DPRD Kabupaten Barito Timur

6. Metode Analisis

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif artinya data yang diperoleh dianalisis kemudian dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Proses penalaran di dalam menarik kesimpulan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu suatu pola berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

Penulis melakukan analisis dengan memahami dan merangkai data-data yang dikumpulkan dari DPRD Kabupaten Barito Timur baik data tertulis maupun wawancara secara langsung sehingga diperoleh

suatu gambaran mengenai implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribui Jasa Usaha.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab ini, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, serta metode penelitian.

BAB II : PEMBAHASAN

Dalam Bab ini, berisi tentang pembahasan tinjauan terhadap DPRD, tinjauan terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, tinjauan terhadap retribusi jasa usaha, gambaran umum DPRD Kabuaten Barito Timur, implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, serta hal-hal yang mendukung dan menghambat fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Barito Timur terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

BAB III : PENUTUP

Dalam Bab ini, berisi tentang kesimpulan dari pembahasan serta saran-saran sebagai rekomendasi atas temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian ini

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN