

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengawasan

Guna mencapai tujuan dan manfaat dari suatu produk hukum daerah yakni “perda” maka dibutuhkan pengawasan. DPRD adalah lembaga yang secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, salah satu tugas dari DPRD adalah melakukan pengawasan atas kerja dari pemerintahan daerah. Maka dengan demikian pengawasan itu penting dilakukan agar perda dapat dilaksanakan dengan tujuan untuk mengatur masyarakat didaerah. Pengawasan adalah salah satu bentuk kontrol yang dilakukan agar terciptanya tujuan yang diinginkan dari satu kebijakan. Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai sala satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry dengan Sismanto Sunarno (2005:97) menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip Muchsan, yaitu :

*“Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ansuer to ensure result in keeping with the plan”* (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan koraktif, jika perlu, memastikan sesuai yang telah dengan rencana)

Sehubungan dengan pengertian pengawasan Ahmad Helmy Fuady dkk (2002:22) berpendapat bahwa, sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan pembangunan Daerah, legislatif (DPRD) memegang kunci fungsi pengawasan. Selanjutnya Norbert Eschborn (2004: ii) meyakini dalam

demokrasi, berbagai lembaga melakukan fungsi pengawasan dan salah satunya adalah DPRD, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan politik.

Pengawasan esensinya dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang serta memaksimalkan tujuan yang sudah disepakati bersama antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (Eksekutif) sebagai unsur pemerintahan di Daerah. Dalam kaitan ini Bohari (1995:5) menganggap bahwa tujuan utama pengawasan bermaksud untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Garry Dessler dalam (Sujamto, 1994 : 65) menyebutkan tiga langkah pokok dalam melakukan proses pengawasan yaitu Pertama; menetapkan beberapa jenis standar atau sasaran. Kedua mengukur dan membandingkan kenyataan yang sebenarnya terhadap standar. Ketiga; identifikasi penyimpangan dan pengambilan tindakan korektif. Sedangkan menurut Siagian (1970:107) pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sudah dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

## **B. Tinjauan tentang DPRD**

### **1. Kedudukan dan fungsi DPRD**

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tercermin dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 40, menentukan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan perwakilan rakyat Daerah, Pasal 342 menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota. Selanjutnya yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dalam Pasal 364 tentang kedudukan yang bunyinya sama dengan undang-undang diatas.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat dalam pengaturannya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 41 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 292 dan pasal 343 menentukan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Selanjutnya dalam penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjelaskan bahwa : a) Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD provinsi, kabupaten/kota untuk membentuk peraturan daerah bersama Gubernur, Bupati/Walikota b) Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota c) Fungsi Pengawasan adalah Fungsi DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan keputusan Gubernur, Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selanjutnya yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, Pasal 365 yang mengatur tentang Fungsi DPRD Kabupaten/Kota yang bunyinya sama dengan undang undang diatas.

## 2, Tugas dan wewenang DPRD

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 42, sama halnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pada Pasal 154 dan juga telah di atur dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan ke dua atas Undang-undang Nomor 23 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagai berikut :

- a). Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

- b). Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan daerah tentang APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- c). Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- d). Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e). Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f). Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;
- h). Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i). Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j). Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- k). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 344, hal yang sama diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah Pasal 154 yang juga telah di ubah dengan Undang – undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang 23 tentang Pemerintahan Daerah, mementukan sebagai berikut :

- a). Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b). Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- c). Melaksanakan pengawas terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d). Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e). Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f). Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang di lakukan oleh pemerinntah daerah kabupaten/kota;
- h). Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i). Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j). Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k). Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3. Hak dan kewajiban DPRD

Pengaturan mengenai hak dan kewajiban DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 43 hal yang sama diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 159-162 yang juga telah di ubah dengan adanya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa hak DPRD yaitu :

- a) interpelasi;
- b) angket; dan
- c) menyatakan pendapat.

Selanjutnya dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 43 Ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c dijelaskan tentang hak DPRD yaitu :

- a). Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara.
- b). Hak Angket adalah hak DPRD dalam pelaksanaan fungsi DPRD untuk melakukan penyelidikan tentang suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan

Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

c). Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai Pasal 351 menyangkut DPRD kabupaten/kota, diseragamkan hak dan kewajibannya mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya hak dan kewajiban anggota DPRD yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang juga telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut.

a). Hak anggota DPRD

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 394 sampai Pasal 351 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang lebih terperinci diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah, Pasal 44, selanjutnya hal yang sama diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 160 yang juga telah di ubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. menentukan bahwa hak anggota DPRD yaitu :

- 1). Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 2). Mengajukan pertanyaan;
- 3). Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4). Memilih dan dipilih;
- 5). Membela diri;
- 6). Imunitas;
- 7). Protokol; dan
- 8). Keuangan dan administratif.

b). Kewajiban anggota DPRD

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 298 sampai Pasal 300 (untuk DPRD provinsi), Pasal 349 sampai Pasal 351 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang sebagaimana diatur di dalam Pasal 45 Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah, selanjutnya hal yang sama telah diatus dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang juga telah di ubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 161 menyatakan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah :

- 1). Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- 2). Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3). Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Ketasuan Republik Indonesia;
- 4). Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 5). Menyerap, menampung, meghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- 6). Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi kelompok, dan golongan;
- g). Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h). Menaati peraturan tata tertip, kode etik dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i). Menjaga moral dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga terkait.

### **C. Tinjauan tentang Implementasi Peraturan Daerah dan Retribusi**

#### **a. Implementasi**

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan".

Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa." Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi dibutuhkan untuk membentuk atau membuat rekayasa pada suatu sistem.

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya yaitu kurikulum.

Selanjutnya, dijelaskan bahwa suatu rangkaian tersebut mencakup pertama, persiapan perangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijaksanaan tersebut. Dengan sejumlah Undang-undang muncul sejumlah peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan daerah dan lain-lainnya. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut. Dan yang ketiga adalah bagaimana mengantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke

masyarakat. Sedangkan implementasi menurut Hadi Syuaeb pada kamus prektis bahasa Indonesia adalah penerapan, pelaksanaan.

Lebih lanjut tentang pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan publik, Edward dalam Indiahono (2009:48) memberikan empat variabel yang berperan penting, yaitu :

- 1) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok saran (*target group*).
- 2) Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.
- 3) Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis.
- 4) Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting perama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

#### b. Peraturan Daerah

Pengertian peraturan daerah juga sebagai tujuan daerah dan juga dapat disebut sebagai instrumen aturan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Menurut Jimmly Asshiddiqie pengertian peraturan daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah bersumber dari apa yang telah ditentukan suatu undang-undang. Meskipun demikian, peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Hal tersebut dapat dilakukan sesuai dengan

ketentuan ketentuan Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4).

Pada Pasal 1 butir 10 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 yang telah di ubah dengan Undang-undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah mengatakan bahwa Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD yang telah di ubah dengan Undang-undang nomor 17 Tahun 2014, menyatakan Peraturan daerah yang selanjutnya di sebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 poin 7, menyatakan bahwa Peraturan Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur; kemudian pada poin 8 menentukan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Sementara tentang peranan Perda Sadu Wasitiono dan Yonatan Wiyoso (2009 : 59), menyampaikan bahwa :

- 1) Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Contoh konkritnya adalah Perda tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan

rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategik Daerah (Renstra).

- 2) Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan bagi seluruh kebijakan publik lainnya, baik berupa peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah maupun kebijakan teknis yang dibuat oleh para pemimpin Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

c. Pembentukan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur/Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur/Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut :

- 1) kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar

memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

- 4) dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Rancangan peraturan daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan

bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

d. Rertibusi

Menurut Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengertian 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. Hal ini dilakukan dengan berpedoman pada suatu kebijakan di daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, serta kesejahteraan masyarakat di daerah.

Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu. Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan penggunaan jasa (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009). Hal ini dilakukan agar pemerintah

mendapatkan anggaran yang dibayar dari orang/badan usaha untuk selanjutnya dapat dipergunakan untuk membangun infrastruktur daerah.

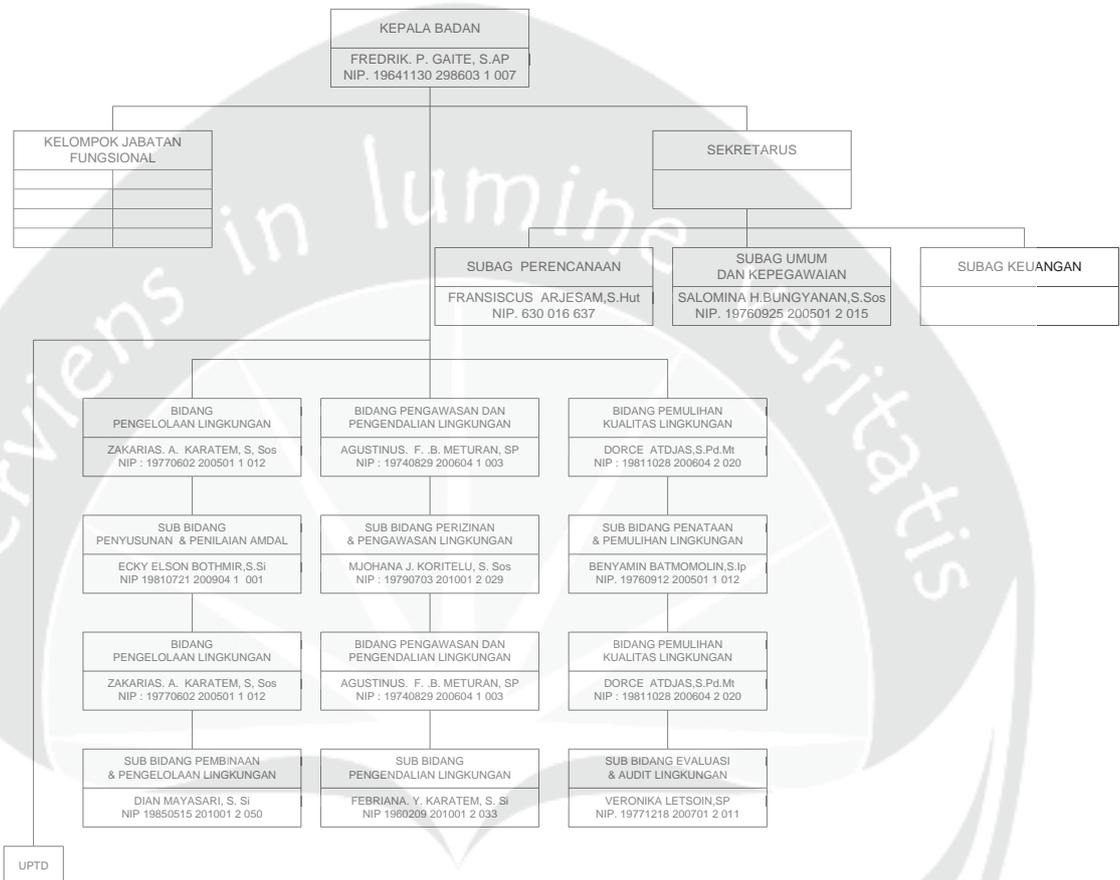
Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan Objek Retribusi Pelayanan persampahan/kebersihan meliputi :

- 1) Pengambilan/pengumpulan sampah dari sumbernya ke lokasi pembuangan sementara.
- 2) Pengangkutan sampah dari sumbernya dan/atau lokasi pembuangan sementara ke lokasi pembuangan/pembuangan akhir sampah.
- 3) Penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah (Pasal 112 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009).

Berdasarkan keputusan Bupati Kepulauan Aru. Nomor 1. Tahun 2010 berikut ini adalah :

## BAGAN SUSUNAN BADAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

### KABUPATEN KEPULAUAN ARU



#### **D. Landasan Teori**

Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini adalah teori Otonomi Daerah, teori Pengawasan, dan teori Retribusi.

##### **1. Teori Otonomi Daerah**

Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu : 1. Adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; 2. adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.

Dalam kaitannya dengan kewajiban untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana penyelesaian tugas penyelenggaraan pemerintahan, Sinindhia dalam Suryawikarta (1995:35), mengemukakan batasan otonomi sebagai “kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otomom dan memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya, untuk mengurus kepentingan-kepentingan umum.

Dampak dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut diatas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan

realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara. Dengan kata lain otonomi menurut Magnar (1991: 22),” memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan”. Manan (dalam Magnar, 1991:23) menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan,yaitu:

- a. Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratik, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah.
- b. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.
- c. Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera.

Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga mengalami perubahan kedua menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah, menyatakan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, 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.

Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu saja bukan sekedar membicarakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan *policy* kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh daripada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari faktor sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai

kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui *policy* yang sudah ditetapkan. Dalam konteks ini, Grindle (dalam Koswara, 1999 : 106) mengatakan :

*Attempts to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves far more than a mechanical translation of goals into routine procedures; it involves fundamental questions about conflict, decision making, and who gets what in a society”.*

Dengan demikian, keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

## 2. Teori Pengawasan

Pengawasan diperlukan agar pelaksana pemerintahan dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan disini merupakan unsur penting untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dengan demikian pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga legislatif terhadap Kepala Daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif di daerah merupakan

pengawasan yang bersifat politik bukan administratif. Prajudi Atmosudirdjo (1981) mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan, sehingga hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya. Setiap penyelenggaraan pemerintahan memenuhi adanya sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuan dari pengawasan menurut L.D White yaitu, untuk menjaga agar supaya jalannya pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang dan untuk melindungi hak-hak asasi manusia (Soetami, 1993:61). Dengan memenuhi pelaksanaan pengawasan maka upaya untuk mengantisipasi penyelenggaraan pemerintahan yang dapat merugikan dan menghambat pembangunan dan kesejahteraan nasional dapat diminimalkan. Pengawasan dilakukan untuk menekaan hal-hal yang merusak citra pemerintah seperti Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang selama ini menjadi unsur yang melemahkan pemerintahan dalam pencapaian tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia. Sementara fungsi pengawasan Menurut Maringan (2004: 62), adalah :

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan

Dalam menciptakan pemerintahan yang demokratis, maka pengawasan merupakan unsur yang penting dilakukan untuk menopang keberhasilan pemerintahan suatu Negara dalam mencapai tujuan kesejahteraan. Pengawasan menurut Muchsan (1992:38) adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*). Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan berkaitan dengan pendapat Maringan dan Muchsan, obyektifitas DPRD sangat mempengaruhi hasil dari pengawasan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Penggunaan teori pengawasan dengan permasalahan yang diteliti yaitu implementasi pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 8 Tahun 2014 tentang Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan di kabupaten Kepulauan Aru, untuk mengkaji permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bebas dari unsur KKN.

### 3. Teori Retribusi

Berawal dari pendapat James McMaster (1991: 23), seorang pengajar ilmu ekonomi di Sekolah Ilmu Administrasi Canberra, Australia, mengatakan Retribusi didasari atas dua prinsip yaitu :

*The first is the "benefit principle." Under this principle, those who receive direct benefits from a service pay for it through a consumer*

*charge related to their level of consumption of the service. The second, and equally valid criterion, is known as the “ability to pay principle.”*

Terdapat dua prinsip atas pengertian retribusi, yang pertama adalah “*benefit principle*”. Dibawah prinsip ini, mereka yang menerima kenikmatan langsung dari suatu pelayanan harus membayar sesuai dengan kebutuhan mereka. Prinsip kedua adalah “*ability to pay principle*”, berdasarkan prinsip ini pengenaan tarif retribusi berdasarkan dari kemampuan dari wajib retribusi. Semakin rendah penghasilannya, maka semakin rendah harga yang dikenakan dibanding mereka yang tinggi penghasilannya.

Lebih lanjut, Ronald C. Fisher (1996 : 95), seorang ahli keuangan Negara dan daerah menyatakan teori retribusi sebagai berikut :

*First, it should make the recipient of a service face the true cost of their consumption decisions, creating an incentive for efficient choice. The second goal of service provision using charges and fees is to recede expenditure pressures on general taxes*

Secara teoritis, pengenaan retribusi harus mencapai dua tujuan. Pertama, retribusi harus membuat wajib retribusi menghadapi harga sesungguhnya atas keputusan konsumsi mereka, menciptakan suatu insentif untuk pilihan efisien. Tujuan yang kedua pengenaan retribusi untuk mengurangi ketergantungan pembiayaan dari pajak daerah. Berkaitan dengan teori tersebut, dalam teori ekonomi dinyatakan bahwa harga barang dan/atau jasa (layanan) yang diberikan oleh pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*), yaitu biaya untuk melayani konsumen yang terakhir. Devas berpendapat bahwa

retribusi daerah haruslah merupakan suatu harga yang dibayar oleh masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan timbal balik yang sepadan.

Lebih lanjut Ronald C. Fisher (1996 : 103) mengatakan bahwa terdapat tiga syarat penting yang harus dipenuhi sebelum retribusi dapat dikenakan atas suatu barang atau jasa :

*First, there must be an identifiable set of individuals or firms, not the whole community, that directly benefits from provision of the good. Second it must be possible to exclude individual from consuming the goods if they do not pay. Third individuals must have the right to choose whether to consume the good.*

Terdapat tiga syarat penting yang harus dipenuhi sebelum retribusi dikenakan untuk membiayai pengadaan barang dan jasa, yaitu pemisahan kenikmatan, dapat dikenakan Pungutan, dan sukarela. Ketiga kondisi tersebut tidak terdapat dalam *pure public goods* tetapi terdapat di *pure private goods*. Dengan demikian, kelayakan pengenaan retribusi lebih sesuai terhadap *private goods* daripada *public goods*.

Dengan gambaran-gambaran singkat mengenai teori retribusi di atas, yang menjadi poin penting adalah pemenuhan syarat syarat ini harus diikuti dengan manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh wajib retribusi. Objek retribusi daerah hendaknya menjadi perhatian Pemerintah Daerah dan bukan hanya layanan yang seadanya. Perbaikan dan penambahan fasilitas yang dapat digunakan oleh wajib retribusi juga harus dilakukan sebagai imbalan terhadap retribusi yang telah dibayar.

Perbaikan dan pemanfaatan fasilitas bangunan dengan manajemen pendapatan asli daerah.

