



Konflik Normatif Pengelolaan Dana Publik: Pelibatan Ormas dalam Retribusi Parkir di Kota Bekasi

Normative Conflicts in Public Fund Management: The Involvement of Mass Organizations in Parking Retribution in Bekasi City

Muhammad Yazid Al-Faizi¹, Karel Maruli Situmorang²

¹ Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, muhammad.yazid51@ui.ac.id

² Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, karel.maruli@ui.ac.id

Abstrak : Penelitian ini merupakan analisis hukum terhadap praktik Pemerintah Kota (Pemkot) Bekasi yang mendelegasikan fungsi pemungutan Retribusi Jasa Umum Parkir Tepi Jalan Umum kepada Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Praktik ini menimbulkan konflik struktural karena melibatkan badan non-pemerintah dalam pengelolaan dana publik, yang berpotensi menyebabkan kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pelanggaran hak konsumen. Penelitian ini bertujuan menguji praktik tersebut dalam kerangka tiga pilar utama Hukum Administrasi Negara, yaitu Kewenangan, Legalitas, dan Akuntabilitas, dengan fokus pada Peraturan Daerah (Perda) yang berlaku. Hasil analisis menunjukkan bahwa praktik ini bermasalah secara hukum. Pertama, dari aspek Kewenangan, Pemkot berpotensi melakukan tindakan *ultra vires* (melampaui kewenangan) karena menyerahkan fungsi pemungutan retribusi kepada subjek swasta tanpa basis hukum yang lengkap. Kedua, dari aspek Legalitas, terdapat *rechtvacuum* (kekosongan hukum) dalam Perda yang tidak mengatur secara jelas mekanisme penunjukan dan kualifikasi Ormas, yang melanggar Asas Legalitas dan prinsip transparansi tender. Ketiga, dari aspek Akuntabilitas, sistem manual yang dikelola Ormas sangat rentan terhadap kurangnya laporan dan ada pungutan liar, serta melanggar prinsip *No Transfer of Responsibility*, di mana Pemkot tetap memikul tanggung jawab mutlak atas setiap penyimpangan dan kerugian yang diderita masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan Pemkot Bekasi untuk segera merevisi Perda, menghapus fungsi delegasi pemungutan kepada Ormas, dan mewajibkan transisi total ke sistem *Smart Parking* non-tunai (*e-parking*) yang terintegrasi secara *real-time* guna menutup celah kebocoran PAD dan memastikan perlindungan konsumen.

Kata Kunci: Kewenangan, Legalitas, Akuntabilitas, Retribusi Parkir, Organisasi Kemasyarakatan, Kota Bekasi.

Abstract : This study conducts a legal analysis of the Bekasi City Government's practice of delegating the function of collecting Public Service Retribution for On-Street Parking to Community Organizations (Ormas). This action generates a structural conflict by involving a non-governmental entity in the management of public funds, leading to the risk of Local Own-Source Revenue (PAD) leakage and consumer rights violations.

Examination of this practice against the three pillars of State Administrative Law Competence, Legality, and Accountability reveals significant issues. In terms of Competence, the City Government risks committing an ultra vires action by transferring the collection function to a private subject without an adequate legal basis. Regarding Legality, the Regional Regulation (Perda) suffers from a rechtevacuum (legal void), as it fails to clearly mandate the mechanism for Ormas appointment, thus violating the Principle of Legality. Furthermore, concerning Accountability, the manual system managed by the Ormas is highly vulnerable to under-reporting and illegal levies, while violating the City Government's Principle of No Transfer of Responsibility for public funds. Therefore, this research recommends that the Bekasi City Government revise the Regional Regulation immediately, terminate the collection delegation function to Ormas, and enforce a total transition to an integrated, non-cash Smart Parking (e-parking) system to close PAD leakage loopholes and ensure consumer protection.

Keywords: Competence, Legality, Accountability, Parking Retribution, Community Organizations, Bekasi City.

1. Pendahuluan

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus segala aktivitas pemerintahannya secara mandiri. Diterapkannya otonomi daerah ini menyebabkan tingkat kesejahteraan masyarakat sangat bergantung pada kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu mengoptimalkan tata kelola keuangannya, khususnya terkait Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam rangka meningkatkan pemasukan kas daerah, pemerintah pusat menerbitkan regulasi mengenai perpajakan daerah, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Nurmawan, Aldi Rinaldi dkk., 2025). Salah satu komponen pembiayaan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah didapatkan dari penerimaan retribusi daerah, di mana retribusi parkir di tepi jalan umum termasuk jenis retribusi yang memberikan kontribusi terhadap PAD.

Konteks ini semakin mendesak mengingat sistem transportasi di kota-kota metropolitan, termasuk Kota Bekasi, tidak dapat dipisahkan dari keberadaan fasilitas pendukung seperti area parkir. Pertumbuhan populasi dan peningkatan kepemilikan kendaraan pribadi secara eksponensial telah mengubah dinamika ruang publik (Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, 2024). Hal ini menuntut pemerintah daerah untuk memprioritaskan pengelolaan ruang yang terbatas. Karena kendaraan pada dasarnya pasti tidak selalu berada dalam keadaan bergerak dan pasti membutuhkan tempat untuk berhenti, parkir menjadi unsur penting dalam sistem transportasi.

Dinamika ini menciptakan tekanan yang cukup luar biasa pada infrastruktur di perkotaan, di mana setiap meter persegi ruang publik harus dipertandingkan antara kebutuhan pergerakan (jalan), kebutuhan komersial, dan kebutuhan penyimpanan kendaraan atau parkir. Keberadaan parkir yang terorganisir tentunya tidak hanya memengaruhi kelancaran lalu lintas dan mencegah kemacetan akibat parkir liar, tetapi juga sangat menentukan efisiensi perjalanan dan aksesibilitas pusat-pusat ekonomi.

Pentingnya perparkiran dalam sistem transportasi sering kali terabaikan. Pakar transportasi terkemuka Todd Alexander Litman, menegaskan sebuah kenyataan fundamental yang mengubah perspektif tersebut. Dalam tulisannya yang berjudul *Parking Management: Comprehensive Implementation Guide* yang terbit tahun 2024, Litman secara jelas menyatakan bahwa, "*parking is an essential component of the transportation system*" atau transportasi adalah sebuah sistem yang terdiri dari pergerakan (jalan) dan pemberhentian (parkir). (Litman, 2024). Pernyataan ini adalah kritik terhadap pandangan lama yang memperlakukan parkir hanya sebagai kebutuhan sekunder semata, dan menuntun pengakuan parkir sebagai variabel kunci dalam model transportasi makro.

Penegasan dari Litman ini juga memiliki implikasi kebijakan yang mendalam. Pernyataan tersebut secara tegas menggarisbawahi bahwa parkir tidak boleh lagi dianggap hanya sebagai konsekuensi sekunder atau efek samping yang tak terhindarkan dari kepemilikan dan penggunaan kendaraan bermotor. Sebaliknya, parkir harus diakui sebagai komponen struktural yang integral, sama pentingnya dengan jalan, jembatan, atau layanan angkutan umum lainnya. Integrasi ini berarti bahwa kebijakan parkir, seperti penentuan lokasi dan tarifnya, harus dirancang sebaik mungkin untuk mencapai tujuan transportasi yang lebih luas, seperti mengurangi *Vehicle Miles Traveled* (VMT) dan mendorong penggunaan transportasi publik atau umum (Lee, 2025).

Oleh karena itu, Litman menyarankan agar perparkiran diintegrasikan sepenuhnya dalam proses perencanaan dan kebijakan transportasi yang berkelanjutan. Hal ini menuntut para pembuat kebijakan agar memperlakukan manajemen parkir sebagai alat strategis yang dapat memengaruhi pilihan moda transportasi, mengurangi kemacetan, dan mendukung pembangunan kota yang lebih efisien, bukan sekadar sebagai fasilitas pelengkap. Pengelolaan parkir di tepi jalan, khususnya, menjadi fokus utama karena

ruang ini memiliki dampak ganda: sebagai jalur jalan dan sebagai ruang parkir, sehingga pengelolaan yang salah akan mengorbankan fungsi pada jalan itu sendiri.

Konsekuensinya dari pentingnya parkir tersebut, untuk mendukung sistem transportasi perkotaan yang efektif, pengelolaan fasilitas parkir yang baik harus menjadi prioritas utama bagi otoritas kota. Pengelolaan yang baik mencakup aspek perencanaan lokasi, penentuan tarif yang adil dan merata, hingga penegakan hukum yang konsisten (Ramadhani dkk., 2024).

Di Kota Bekasi, sebagai salah satu penyangga ibu kota dengan mobilitas tinggi (Putri & Wahyudin, 2024), tuntutan akan pengelolaan parkir yang profesional dan terintegrasi menjadi semakin mendesak. Posisi geografis dan peran Kota Bekasi sebagai daerah penyangga atau *hinterland* membuat volume kendaraan yang melintas dan berhenti sangat tinggi, menjadikannya arena krusial bagi implementasi kebijakan parkir yang tegas. Apabila pengelolaan parkir tidak ditangani secara serius, dampaknya akan meluas, mulai dari penyempitan ruas jalan, berkurangnya estetika kota, hingga timbulnya konflik sosial yang berkepanjangan akibat rebutan ruang parkir. Oleh karena itu, Pemkot Bekasi memikul tanggung jawab yang besar dalam menata sektor perparkiran agar selaras dengan cita-cita pembangunan kota yang tertib dan nyaman (Ernawati, 2010).

Definisi formal mengenai parkir sendiri telah diatur secara tegas dalam kerangka hukum nasional di Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) memberikan batasan yang jelas mengenai aktivitas ini. Menurut Pasal 1 Angka 15 UU LLAJ, parkir didefinisikan secara spesifik sebagai kondisi ketika kendaraan berhenti atau diam dalam kurun waktu tertentu dan ditinggalkan oleh pengemudinya. Definisi ini berfokus pada aspek teknis pergerakan dan penempatan kendaraan di ruang lalu lintas. Regulasi ini menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan zona-zona parkir di tepi jalan umum, yang memerlukan pengaturan ketat agar tidak mengganggu fungsi utama jalan sebagai jalur pergerakan kendaraan agar tetap tertib (Sitorus, 2024). Pengaturan ini juga menunjukkan bahwa parkir di tepi jalan adalah bagian dari manajemen lalu lintas, yang secara mendasar berada di bawah kewenangan publik.

Sementara UU LLAJ memberikan definisi teknis, Pemerintah Kota Bekasi memperluas pengertian parkir dalam konteks pelayanan dan pemungutan daerah. Peraturan Daerah

Kota Bekasi Nomor 1 Tahun 2024 Pasal 1 Angka 28 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 9 Tahun 2025) memberikan definisi yang lebih luas tentang Jasa Parkir. Perda tersebut mengartikan jasa parkir sebagai penyediaan atau penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan termasuk pelayanan memarkirkan kendaraan yang disediakan baik sebagai pokok usaha maupun usaha tersendiri serta layanan penitipan kendaraan bermotor. Perluasan definisi ini menunjukkan bahwa parkir tidak hanya dilihat sebagai isu lalu lintas, tetapi juga sebagai kegiatan ekonomi yang menghasilkan jasa layanan dan menjadi sumber pendapatan daerah yang sah, yaitu Retribusi Jasa Umum.

Dalam kerangka hukum keuangan daerah, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD), retribusi parkir di tepi jalan umum dikategorikan sebagai retribusi jasa umum. Artinya, pungutan ini adalah imbalan atas jasa pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan dan kemanfaatan umum, serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Kedudukan ini sangat penting karena memposisikan retribusi parkir sebagai dana publik yang wajib disetor dan dipertanggungjawabkan kepada kas daerah. Sebagai dana publik, setiap rupiah yang dipungut memiliki implikasi hukum yang ketat dan wajib tunduk pada prinsip-prinsip *good governance*, terutama mengenai transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, pengelolaan retribusi parkir harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum administrasi dan keuangan negara, menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahapan pemungutan hingga penggunaannya.

Secara konstitusional dan administratif, kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan memungut retribusi di wilayah Kota Bekasi berada di tangan Pemerintah Kota sebagai otoritas yang sah. Kewenangan ini merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan harus dilaksanakan oleh Pemkot secara mandiri. Urusan wajib ini menegaskan bahwa Pemkot memiliki tanggung jawab primer dan tidak dapat melepaskan sepenuhnya kewajiban ini, meskipun terjadi pendelegasian operasional terhadap pihak lain.

Meskipun demikian, dalam menjalankan tugasnya, Pemkot diizinkan untuk bekerjasama atau menyerahkan pengelolaan teknis kepada pihak ketiga (yang diberikan delegasi

ataupun mandat) sesuai dengan regulasi yang berlaku. Pengalihan ini, bagaimanapun, tidak boleh mengalihkan tanggung jawab utama Pemkot atas pelayanan publik dan akuntabilitas keuangan daerah. Setiap bentuk pengalihan harus didasarkan pada peraturan daerah dan peraturan wali kota yang jelas, serta memenuhi syarat-syarat hukum administrasi yang ketat. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa setiap pola pembagian wewenang harus disertai dengan pertanggungjawaban yang proporsional agar pelaksanaan tugas dan fungsi dapat berjalan secara akuntabel dan berintegritas (Huda, 2019). Prinsip ini dikenal sebagai *no transfer of responsibility*, yang berarti Pemkot tetap memikul resiko hukum dan sosial atas setiap praktik yang dilakukan oleh pihak ketiga, alias tidak sepenuhnya melepas kepada pihak ketiga begitu saja.

Dalam praktik di Kota Bekasi, fenomena yang menarik dan kontroversial adalah kecenderungan Pemerintah Daerah untuk mengalihkan pengelolaan parkir yang secara langsung atau tidak langsung melibatkan pemungutan retribusi kepada Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) seperti yang pernah terjadi di tahun 2019 (Umar, 2019).

Ormas, berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang, adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan kegiatan, aspirasi, atau kepentingan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Meskipun Ormas memiliki peran vital dalam pembangunan, status hukum mereka sebagai entitas non-pemerintah memunculkan pertanyaan besar ketika mereka dilibatkan dalam fungsi pemungutan pendapatan daerah yang merupakan kewenangan publik. Keterlibat ini menimbulkan isu tentang kapasitas hukum Ormas untuk melaksanakan fungsi pelaksanaan kewenangan publik, khususnya yang berkaitan dengan pemungutan uang negara/daerah.

Konflik normatif ini tidak hanya berhenti pada persoalan legalitas semata, tetapi telah berulang kali terbukti menciptakan kerugian finansial yang masif bagi daerah. Studi kasus yang terjadi di beberapa kota besar di Indonesia menunjukkan seperti Jakarta menunjukkan adanya indikasi kebocoran retribusi parkir mencapai 40-70% dari potensi yang seharusnya diterima kas daerah. Ini diakibatkan oleh kurangnya kontrol Pemerintah Daerah terhadap Ormas/pihak ketiga dalam penyeteroran harian dan pelaporan. Sebagai

contoh, di Jakarta, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan bahwa selisih antara target retribusi yang ditetapkan dalam kontrak dengan setoran aktual dari pengelola pihak ketiga (yang seringkali melibatkan oknum Ormas) sangat besar, menunjukkan bahwa sistem manual berbasis karcis rentan terhadap praktik pungutan liar (Warta Kota, 2025). Oleh karena itu, keterlibatan entitas non-pemerintah dalam pemungutan retribusi parkir tepi jalan secara operasional telah menjadi salah satu celah terbesar dalam sistem tata kelola keuangan daerah, mengorbankan dana publik yang seharusnya digunakan untuk membiayai pembangunan kota.

Keterlibatan Ormas dalam fungsi pengelolaan retribusi juga menciptakan konflik normatif antara ranah publik (pengelolaan keuangan negara/daerah) dan ranah swasta (kegiatan Ormas). Retribusi adalah penerimaan daerah, sementara Ormas adalah subjek hukum yang seharusnya berfokus pada kegiatan sosial, pendidikan, atau pemberdayaan. Perbedaan fundamental ini menuntut adanya regulasi yang sangat kuat dan spesifik jika pelibatan Ormas tetap dipertahankan. Tanpa regulasi yang baik, praktik ini berpotensi merusak integritas sistem retribusi daerah, membuka celah bagi penyalahgunaan kekuasaan, dan mengaburkan batas antara pungutan resmi yang sah dan pungutan liar yang dilarang oleh hukum. Konflik ini juga dapat berujung pada kriminalisasi aktivitas pemungutan retribusi jika prosedur dan penunjukan Ormas tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Masalah pengelolaan retribusi parkir juga menyentuh aspek Hukum Perlindungan Konsumen. Secara operasional, sudah banyak pengelola parkir tepi jalan yang dikelola pihak ketiga (termasuk Ormas) hanya memberikan karcis tanpa identitas resmi Pemkot Bekasi, atau bahkan seringkali menggunakan karcis yang mencantumkan kalimat "Segala kehilangan dan kerusakan bukan tanggung jawab pengelola." Praktik ini secara yuridis bermasalah karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Ketika pengguna membayar retribusi, mereka berhak mendapatkan layanan publik, termasuk jaminan keamanan kendaraan sesuai prinsip *respondeat superior* (tanggung jawab atasan atas tindakan bawahan) (Romadhoni & Suryono, 2018).

Solusi atas masalah akuntabilitas dan kebocoran dana parkir sebetulnya telah tersedia melalui inovasi teknologi yang dikenal sebagai Sistem *Smart Parking*. Sistem ini, yang

mencakup penggunaan sensor untuk mendeteksi ketersediaan ruang, aplikasi pembayaran nontunai (*e-payment*), dan koneksi *real-time* ke Kas Daerah, menawarkan sebuah model tata kelola yang *seamless* dan transparan. Penerapan sistem ini di beberapa kota besar telah terbukti mampu meningkatkan penerimaan retribusi hingga lebih dari 300% dan memangkas praktik pungutan liar secara drastis, karena seluruh transaksi terekam digital dan tidak lagi bergantung pada karcis manual atau kejujuran petugas lapangan (Rachman, 2025).

Oleh karena itu, kekonsistenan Pemkot Bekasi untuk masih mengandalkan pola pengelolaan manual yang melibatkan pihak ketiga non-pemerintah (Ormas) di tengah ketersediaan teknologi ini, semakin menguatkan dugaan bahwa terdapat masalah fundamental dalam aspek kemauan politik dan legalitas administrasi yang menghambat modernisasi dan akuntabilitas sektor perpajakan. Penelitian ini, dengan demikian, juga dapat menjadi landasan untuk mendorong transisi kebijakan menuju sistem pengelolaan parkir yang modern dan akuntabel.

Pada titik ini, fokus kajian bergeser kepada Peraturan Daerah Kota Bekasi sebagai benteng hukum yang seharusnya mengatur praktik pengalihan ini. Terdapat indikasi adanya kesenjangan atau kekosongan hukum dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terutama terkait pasal-pasal yang mengatur secara eksplisit mengenai mekanisme kerja sama operasional (KSO) atau penyerahan tugas pemungutan kepada Ormas. Perda yang ada mungkin hanya mengatur tentang tarif dan objek retribusi, tetapi tidak detail mengenai prosedur penunjukan, syarat kualifikasi Ormas, dan bentuk kontrak yang menjamin akuntabilitas. Kesenjangan ini menjadi *rechtvacuum* (kekosongan hukum) yang dimanfaatkan di lapangan, yang mana praktik operasional berjalan tanpa pijakan normatif yang solid, sehingga mendasari perlunya analisis kritis terhadap isi Perda tersebut.

Pilar pertama yang akan penulis uji adalah Kewenangan (Sahlan, 2016). Studi ini harus menguji apakah Pemkot Bekasi memiliki basis hukum yang memadai untuk mendelegasikan atau memberikan mandat pengelolaan parkir kepada Ormas, mengingat sifat parkir tepi jalan adalah Retribusi Jasa Umum yang harus dikelola oleh aparat pemerintah. Pertanyaan pentingnya adalah: Apakah Perda Kota Bekasi dan regulasi yang lebih tinggi, seperti UU tentang Pemerintahan Daerah, benar-benar memberikan diskresi

yang cukup luas kepada Pemkot untuk menyerahkan fungsi pemungutan kepada entitas non-pemerintah seperti Ormas? Analisis ini akan fokus kepada apakah penyerahan fungsi pemungutan dapat dikategorikan sebagai delegasi yang sah, ataukah hanya sekedar penunjukan operasional yang melanggar prinsip bahwa retribusi adalah hak negara yang tidak dapat diserahkan kepada subjek hukum swasta. Analisis ini juga akan menentukan apakah praktik yang terjadi adalah alih fungsi kewenangan yang sah ataukah bentuk penyimpangan kekuasaan (*abuse of power*) (Sakti dkk., 2023).

Pilar kedua adalah Legalitas, yang menguji kesesuaian prosedur dan dokumen hukum yang digunakan dalam praktik pengalihan (Marzuki, 2008). Jika Pemkot memang memiliki kewenangan, langkah selanjutnya adalah memeriksa apakah penunjukan Ormas dilakukan melalui prosedur yang legal, transparan, dan terikat oleh kontrak yang jelas. Asas legalitas jelas menuntut bahwa setiap tindakan administrasi negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah. Analisis legalitas di sini akan membedah apakah ada Perwal atau Keputusan Wali Kota yang menjadi dasar penunjukan, dan apakah Perda Retribusi sudah mengatur secara rinci tentang hak dan kewajiban Ormas sebagai pemungut. Kegagalan dalam aspek legalitas akan membuat seluruh praktik pengelolaan parkir tersebut menjadi cacat hukum atau ilegal, meskipun tujuannya adalah peningkatan pendapatan daerah.

Pilar ketiga yang tidak kalah penting adalah akuntabilitas. Ini berkaitan dengan bagaimana Ormas mempertanggungjawabkan setiap rupiah retribusi yang mereka pungut kepada publik dan kepada kas daerah. Sesuai UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dana publik harus dikelola secara akuntabel dan transparan. Pengalihan kepada Ormas seringkali menimbulkan masalah akuntabilitas karena sistem pelaporan keuangan Ormas berbeda dengan sistem pelaporan keuangan daerah. Akuntabilitas menuntut adanya mekanisme pelaporan dan pengawasan yang ketat untuk mencegah kebocoran penerimaan daerah (Raba, 2020). Kajian ini harus menganalisis mekanisme pengawasan yang diatur dalam Perda, serta sanksi yang ditetapkan untuk memastikan bahwa dana retribusi yang dipungut oleh Ormas benar-benar disetorkan secara penuh dan tepat waktu ke Kas Daerah Kota Bekasi.

Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan bagi perkembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam isu desentralisasi dan pengelolaan keuangan daerah. Secara teoretis, penelitian ini akan menguji batas-batas delegasi kewenangan publik kepada entitas swasta/non-pemerintah dalam kerangka hukum Indonesia. Secara praktis, hasil analisis ini akan menjadi rekomendasi kebijakan yang kuat bagi Pemerintah Kota Bekasi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menyusun, merevisi, atau menegakkan Peraturan Daerah yang mengatur pengelolaan retribusi parkir. Kajian ini akan menjadi panduan untuk memastikan bahwa setiap pengalihan kewenangan dilakukan sesuai koridor hukum, menjamin akuntabilitas keuangan daerah, dan mengeliminasi praktik-praktik ilegal di lapangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, jelaslah bahwa fokus penelitian ini adalah untuk mengupas tuntas dasar hukum pengelolaan retribusi parkir oleh Ormas di Kota Bekasi. Dengan menjadikan Peraturan Daerah sebagai objek utama analisis, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan mendasar dalam praktik pengelolaan keuangan daerah oleh pihak ketiga. Dengan demikian, penelitian ini merumuskan kajian yang berjudul "Kewenangan, Legalitas, dan Akuntabilitas Pengelolaan Retribusi Parkir oleh Organisasi Kemasyarakatan di Kota Bekasi: Analisis Kritis terhadap Peraturan Daerah" sebagai upaya ilmiah untuk menertibkan aspek yuridis sektor perparkiran di Kota Bekasi.

Rumusan masalah di dalam tulisan ini penulis fokuskan pada dua hal: Seperti apa Peraturan Daerah Kota Bekasi dan regulasi pelaksanaannya telah mengatur secara jelas mengenai Kewenangan, Legalitas, dan mekanisme Akuntabilitas Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dalam melaksanakan pemungutan Retribusi Jasa Umum Parkir Tepi Jalan Umum? Kedua, Bagaimana model regulasi Peraturan Daerah yang ideal dan harus disusun untuk menjamin prinsip Akuntabilitas Keuangan Daerah dan mencegah *abuse of power* dalam pendelegasian pemungutan Retribusi Jasa Umum Parkir kepada badan non-pemerintah seperti Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) di Kota Bekasi?

2. Metode Penelitian

Penelitian dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menitikberatkan pada studi kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan untuk menelaah konsistensi regulasi nasional dan

daerah, serta pendekatan konseptual untuk membedah isu kewenangan dan akuntabilitas berdasarkan doktrin Hukum Administrasi Negara.

Data yang digunakan bersumber dari data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer berupa undang-undang dan peraturan daerah terkait retribusi, serta bahan hukum sekunder seperti jurnal ilmiah dan literatur hukum. Seluruh data dianalisis secara kualitatif dengan teknik deduktif guna menarik kesimpulan hukum yang komprehensif mengenai praktik pengelolaan retribusi parkir di Kota Bekasi.

3. Pembahasan

3.1. Kewenangan sebagai Kekuasaan Formal dan Konflik pada Substansi Hukum

Kewenangan, yang menjadi konsep sentral dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), jauh melampaui makna sederhana dari kekuasaan atau kemampuan fisik untuk bertindak, melainkan merupakan perwujudan dari kekuasaan formal yang secara sah dilembagakan oleh sistem hukum suatu negara. Inti dari definisi ini adalah bahwa tindakan administrasi hanya dapat dianggap sah dan mengikat apabila didasarkan pada fondasi yuridis yang kuat, yang hanya dapat diberikan melalui kewenangan yang diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, jika kekuasaan dapat timbul secara *de facto* melalui pengaruh, karisma, atau kekuatan fisik, kewenangan hanya lahir *de jure*, menjadikannya alat legal bagi organ pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan. Kewenangan inilah yang membedakan tindakan pejabat publik yang memiliki konsekuensi hukum langsung (misalnya, mengeluarkan izin atau sanksi) dari tindakan yang dilakukan oleh individu biasa (Annisa, 2024).

Lebih lanjut, pemikiran para ahli terkemuka, seperti Bagir Manan, mempertegas perbedaan krusial bahwa kewenangan secara hukum tidak identik dengan kekuasaan (Manan, 2000), sebab kewenangan dalam HAN selalu mencakup dua dimensi fundamental, yaitu hak dan kewajiban. Dimensi hak memberikan legitimasi kepada pejabat untuk melakukan tindakan hukum publik yang bersifat mengikat dan mengubah status hukum subjek, seperti kemampuan untuk menetapkan keputusan tata usaha negara atau mengeluarkan regulasi di bidangnya. Namun, dimensi hak ini selalu beriringan dengan dimensi kewajiban, yang mengharuskan pejabat untuk menggunakan kewenangan tersebut semata-mata demi kepentingan umum, memastikan bahwa setiap tindakan yang diambil tunduk pada prinsip legalitas, serta wajib dipertanggungjawabkan

melalui mekanisme hukum dan administrasi yang berlaku, sehingga mencegah penyalahgunaan atau tindakan sewenang-wenang.

Kewenangan yang dipegang oleh organ pemerintahan tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan harus diperoleh melalui salah satu dari tiga cara yuridis yang dikenal sebagai tiga sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat, masing-masing memiliki implikasi hukum yang berbeda terhadap tanggung jawab dan legalitas. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (Hadjon, 2012). Sementara itu, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. (Hadjon, 2012). Adapun mandat merupakan penugasan untuk melaksanakan kewenangan atas nama dan tanggung jawab pemberi mandat, di mana kewenangan asli tetap berada pada pejabat yang memberi mandat (Suhariyanto, 2023). Sehingga bisa memastikan bahwa rantai akuntabilitas tetap jelas dalam struktur administrasi negara.

Keseluruhan proses perolehan dan penggunaan kewenangan ini harus berjalan seiring dengan kepatuhan terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang berfungsi sebagai kontrol etis dan prosedural untuk menjamin bahwa kewenangan digunakan secara bijaksana, transparan, dan tidak diskriminatif. AUPB, seperti asas proporsionalitas, asas kecermatan, dan asas keadilan, menjadi standar normatif yang harus dihormati, bahkan ketika undang-undang tidak secara eksplisit mengatur suatu detail tindakan, sehingga menjadi benteng perlindungan bagi warga negara dari tindakan administrasi yang sewenang-wenang atau melanggar etika publik (Pratiwi dkk., 2016). Kegagalan dalam mematuhi AUPB atau melanggar batas kewenangan yang diberikan dapat dianggap sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang atau melampaui wewenang, yang berpotensi membatalkan keputusan yang telah diterbitkan.

Dengan demikian, kewenangan dalam konteks Hukum Administrasi Negara ini adalah instrumen yang kompleks dan berlapis, yang berfungsi sebagai tulang punggung legalitas pada tiap-tiap tindakan pemerintah, di mana ia tidak hanya memberikan hak untuk bertindak secara efektif, tetapi juga secara inheren memaksakan kewajiban berat untuk bertanggung jawab atas setiap keputusan yang diambil. Keseimbangan antara hak dan kewajiban inilah yang menjamin bahwa kekuasaan publik dikendalikan dan diarahkan semata-mata untuk mencapai tujuan kesejahteraan umum dan menciptakan tertib

penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel, di mana validitas setiap tindakan administrasi harus selalu dapat diuji dan dipertanggungjawabkan di hadapan hukum dan publik.

3.1.1. Konflik Pertama: Sifat Retribusi Jasa Umum

Kewajiban Pemkot dalam memungut Retribusi Jasa Umum Parkir adalah kewajiban yang bersifat *deontis* alias berhak mengeluarkan perintah (memungut), membuat peraturan (Perda), dan mengharapkan kepatuhan. Kewajiban ini muncul karena retribusi adalah pungutan atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kemanfaatan umum.

Jika Pemkot menyerahkan fungsi pemungutan kepada Ormas, maka Ormas tersebut secara fungsional menjalankan hak dan kewajiban yang seharusnya dijalankan oleh Pemkot. Konflik ini muncul karena Ormas adalah subjek hukum swasta, padahal fungsi pemungutan dan pengelolaan dana publik adalah fungsi yang harus berada di bawah aparat pemerintah, serta ormas pada dasarnya didirikan atas dasar kesamaan kegiatan dan aspirasi masyarakat, bukan berdasarkan penugasan untuk melaksanakan fungsi keuangan negara ataupun daerah.

3.1.2. Konflik Kedua: Batasan Delegasi (Pengalihan Wewenang)

Pemerintah Daerah memang diizinkan untuk bekerjasama atau menyerahkan pengelolaan teknis operasional (mandat) kepada pihak ketiga (Topan, 2019). Namun, Retribusi adalah aset daerah yang berada di bawah kerangka hukum keuangan negara (UU Perbendaharaan Negara, UU HKPD).

Mandat sifatnya adalah penugasan pelaksanaan teknis (Hadjon, 1997) . Contohnya: Ormas ditugaskan hanya untuk menjaga ketertiban, sementara pemungutan uang dan pencatatan dilakukan oleh petugas Pemkot atau sistem *e-parking* yang terintegrasi. Sementara itu, delegasi adalah pengalihan kewenangan pengambilan keputusan (Fadli, 2011), yang harus diatur secara jelas oleh Peraturan Perundang-undangan (Perda ataupun UU).

Dalam praktik parkir manual berbasis karcis di Kota Bekasi, di mana Ormas/pihak ketiga bertindak sebagai pemungut langsung dan menyetorkan hasilnya di

kemudian hari, ada potensi besar bahwa yang diserahkan adalah fungsi pemungutan (sebagai tindakan hukum publik) dan pengelolaan sementara dana publik.

Jika Pemkot menyerahkan fungsi pemungutan ini tanpa dasar hukum yang komprehensif dalam Perda, maka tindakan ini tidak dapat dikategorikan sebagai delegasi yang sah, melainkan berpotensi sebagai penyalahgunaan kekuasaan karena melanggar prinsip Asas Legalitas, yaitu bertindak tanpa pijakan normatif yang solid.

3.1.3. Implikasi Hukum pada Prinsip *Non Transfer of Responsibility*

Prinsip *No Transfer of Responsibility* juga memiliki peran fundamental dalam Hukum Administrasi Negara dan tata kelola pemerintahan, yang secara tegas menyatakan bahwa meskipun Pemerintah Kota (Pemkot) sudah melimpahkan atau mendelegasikan pelaksanaan suatu tugas publik kepada pihak ketiga (seperti organisasi kemasyarakatan, kontraktor swasta, atau badan layanan umum), tanggung jawab akhir secara hukum dan politis tetap berada di tangan Pemkot. Prinsip ini memastikan bahwa Pemkot tidak dapat sepenuhnya "lepas tangan" atau melepaskan diri dari risiko dan konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan kewenangan tersebut. Dalam konteks pelayanan publik atau penggunaan dana anggaran daerah, pelimpahan tugas hanyalah berupa transfer pelaksanaan saja biasanya, bukan transfer tanggung jawab (*transfer of responsibility*). Oleh karena itu, apabila terjadi kegagalan, penyimpangan, atau kerugian publik akibat praktik yang dilakukan oleh pihak ketiga tersebut, misalnya kesalahan dalam pengelolaan anggaran, pelayanan yang tidak memadai, atau dampak sosial dan lingkungan yang negatif Pemkot tetap menjadi entitas yang secara formal dan substantif harus menanggung dan menyelesaikan masalah tersebut.

Konsekuensi dari prinsip "*No Transfer of Responsibility*" ini sangat luas, mencakup risiko hukum dan risiko sosial yang harus diemban oleh Pemkot. Risiko hukum berarti bahwa Pemkot, sebagai pemberi kewenangan asli, akan menjadi subjek pertama yang digugat atau dimintai pertanggungjawaban di hadapan pengadilan, baik itu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun peradilan umum, atas keputusan atau kebijakan yang melatarbelakangi praktik pihak ketiga tersebut.

Misalnya, jika muncul gugatan dari masyarakat terkait penarikan tarif ilegal atau hilangnya kendaraan di area parkir yang dikelola Ormas, masyarakat dapat menggugat Pemkot atas kelalaian pengawasan wewenang, bukan hanya menuntut oknum Ormas di lapangan semata. Sementara itu, risiko sosial merujuk pada dampak politik, moral, dan kepercayaan publik tentunya, di mana setiap skandal, praktik korupsi, atau pelayanan yang buruk oleh pihak ketiga akan merusak citra, akuntabilitas, dan legitimasi Pemkot di mata masyarakat, yang pada akhirnya dapat berujung pada tuntutan politik dan kehilangan dukungan publik.

Oleh karena adanya risiko yang tidak dapat dipindahkan ini, prinsip "*No Transfer of Responsibility*" secara inheren memaksa Pemkot untuk membangun mekanisme kontrol, pengawasan, dan evaluasi yang ketat terhadap kinerja pihak ketiga yang ditunjuk. Kewajiban Pemkot bukan hanya sebatas menandatangani kontrak atau mengeluarkan surat keputusan penunjukan, melainkan juga meliputi tugas berkelanjutan untuk memonitor realisasi kegiatan, memastikan kepatuhan terhadap standar etika dan hukum, serta menuntut akuntabilitas finansial dan kinerja secara periodik, bahkan *real-time* jika itu memungkinkan. Dengan demikian, prinsip ini berfungsi sebagai garda terdepan untuk melindungi kepentingan publik, memastikan bahwa meskipun tugas operasional dibagi ke beberapa pihak, kualitas, transparansi, dan tanggung jawab tata kelola pemerintahan daerah tetap terpusat dan dapat dipertanggungjawabkan oleh Pemkot kepada rakyatnya.

Implikasi Akuntabilitas Keuangan Daerah yang mewajibkan audit. Dana retribusi adalah dana publik yang wajib dikelola secara akuntabel dan transparan, tunduk pada UU Perbendaharaan Negara dan UU Keuangan Negara. Kedua, Resiko Kebocoran PAD, Penyerahan pemungutan kepada Ormas dengan sistem manual berbasis karcis menciptakan celah terbesar karena sistem pelaporan keuangan Ormas berbeda dengan sistem pelaporan daerah. Pemkot, dalam hal ini, gagal menjalankan kewajiban pengawasan yang merupakan bagian dari tanggung jawabnya yang tidak dapat dialihkan. Kebocoran PAD (yang ditunjukkan oleh studi kasus di latar belakang di kota lain mencapai 40-70%) secara yuridis adalah kegagalan Pemkot dalam menjaga akuntabilitas keuangan daerah (Warta Kota, 2025).

Implikasi Hukum Perlindungan Konsumen (*Respondeat Superior*) dalam tanggung jawab Pemko. Karena retribusi parkir adalah termasuk retribusi jasa umum (Solihin, 2006), jadi Pemkot Bekasi sebagai pemberi mandat tetap membawa tanggung jawab atas perlindungan barang (kendaraan) yang ditiptkan. Kedua, *Respondeat Superior*, Prinsip hukum ini menyatakan tanggung jawab atasan atas tindakan bawahan. Dalam konteks ini, Pemkot adalah atasan (otoritas yang berwenang) dan Ormas adalah pelaksana operasional yang diberi mandat/tugas.

Penulis menyimpulkan, bahwa kegagalan Ormas untuk memberikan karcis resmi Pemkot atau mencantumkan kalimat "segala kehilangan dan kerusakan bukan tanggung jawab pengelola" adalah praktik yang bertentangan dengan UU Perlindungan Konsumen. Kegagalan ini, meskipun dilakukan oleh Ormas, secara hukum tetap menjadi tanggung jawab Pemkot sebagai pemilik kewenangan Retribusi Jasa Umum.

3.2. Analisis Legalitas Prosedur Penunjukan dan Cacat Hukum

Ketiadaan pengaturan yang jelas di dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Bekasi merupakan temuan yang sangat kritis dan substansial. Khususnya, kegagalan Perda tersebut dalam menggariskan secara detail mengenai mekanisme penunjukan pihak ketiga, syarat kualifikasi yang harus dipenuhi oleh organisasi kemasyarakatan, serta kewajiban Ormas untuk melakukan pelaporan *real-time* atas hasil pemungutan retribusi parkir. Kelemahan normatif ini bukan hanya sekadar kekurangan teknis saja, melainkan memicu masalah Legalitas yang fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hal ini menjadi penting mengingat kerangka sistem hukum administrasi negara Indonesia menempatkan Asas Legalitas sebagai prinsip supremasi (Pratama, 2025). Menurut asas ini, setiap tindakan yang diambil oleh organ pemerintahan, terutama yang memiliki dampak langsung terhadap keuangan publik dan hak warga negara, seperti pemungutan uang rakyat misalnya, secara mutlak wajib memiliki landasan dan sumber yang kuat, jelas, dan tidak ambigu dalam peraturan yang berlaku (Indroharto, 2005). Oleh karena itu, ketiadaan ketentuan rinci mengenai penunjukan Ormas ini secara langsung menciderai Asas Legalitas itu sendiri, sebab prosedur pelimpahan wewenang pemungutan tersebut tidak dijamin oleh payung hukum yang memadai.

3.2.1. Pelanggaran Asas Legalitas dan Potensi Tindakan *Ultra Vires*

Asas Legalitas merupakan tiang utama dalam hukum administrasi negara, yang secara tegas menuntut bahwa setiap tindakan dan kewenangan yang dijalankan oleh institusi pemerintah harus memiliki sumber dan dasar yang jelas dalam peraturan perundang-undangan (Jiwantara dkk., 2022). Prinsip ini memastikan bahwa kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.

Namun, terjadi kontradiksi manakala Peraturan Daerah (Perda) yang berlaku hanya membatasi pengaturannya pada aspek besaran tarif retribusi, tetapi Pemerintah Kota (Pemkot) justru mengambil inisiatif untuk menciptakan prosedur operasional yang kompleks. Prosedur tersebut, khususnya yang berkaitan dengan penunjukan pihak ketiga (Organisasi Masyarakat/Ormas) untuk menjalankan pemungutan, dilakukan tanpa adanya panduan normatif yang eksplisit atau dasar hukum yang memadai dalam Perda tersebut.

Tindakan Pemkot yang mengembangkan prosedur penunjukan tanpa landasan peraturan perundang-undangan yang jelas ini menimbulkan implikasi hukum serius. Secara teoritis, tindakan tersebut berpotensi besar dianggap melampaui batas kewenangan yang telah didelegasikan kepadanya oleh undang-undang. Kondisi inilah yang dikenal dalam terminologi hukum publik sebagai tindakan *ultra vires* (Efendi, 2025). Dengan kata lain, Pemkot telah bertindak di luar lingkup otoritas yang sah, sehingga validitas keputusan dan prosedur yang dibuatnya dapat dipertanyakan di hadapan hukum.

Penyerahan fungsi pemungutan retribusi kepada Ormas dengan prosedur yang kabur menciptakan jurang legalitas ganda: Pertama, Cacat Kewenangan (Formil), jika Pemkot menggunakan diskresi untuk menunjuk Ormas melalui Surat Keputusan (SK) tanpa adanya basis hukum yang kuat dalam Perda (misalnya, Perda tidak mengizinkan delegasi fungsi pemungutan), maka SK tersebut secara formil cacat dan tindakan pungutan oleh Ormas tersebut dapat dianggap tidak sah secara hukum. Ini menempatkan seluruh praktik di bawah ancaman pembatalan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kedua, Cacat Prosedur (Materil), retribusi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang wajib dikelola dengan prinsip

efisien, terbuka, dan bertanggung jawab. Penunjukan pihak ketiga untuk mengelola aset daerah harus tunduk pada mekanisme yang diatur oleh peraturan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Presiden (Perpres) tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang mengharuskan untuk menempatkan pihak pemerintah ke dalam ranah hukum publik dan privat atau peraturan terkait Kerja Sama Operasi (KSO) atau Pemanfaatan Barang Milik Daerah (PBMD) (Gayatri dkk., 2023). Kegagalan menggunakan mekanisme tender terbuka dan transparan adalah pelanggaran terhadap Asas Keterbukaan dan Asas Kepastian Hukum. Ketika ormas ditunjuk tanpa kualifikasi yang jelas (terutama akuntabilitas keuangan dan kapasitas operasionalnya), prosedur ini jelas mengandung cacat materil yang masif.

Dalam konteks hukum pidana dan korupsi, praktik ini dapat diinterpretasikan sebagai pembiaran terjadinya penyalahgunaan wewenang. Pengalihan kewenangan pemungutan dana publik tanpa prosedur yang sah adalah celah yang rentan terhadap tindak pidana korupsi karena adanya potensi kerugian negara akibat kebocoran PAD yang sulit dideteksi.

3.2.2. Legalitas Kontrak dan Perlindungan Konsumen

Aspek Legalitas tentunya tidak hanya terbatas pada legitimasi kewenangan Pemkot secara internal, tetapi juga secara fundamental menyentuh dan mendefinisikan hubungan hukum yang terjalin antara tiga pihak utama: Pemerintah Kota (Pekot), Organisasi Masyarakat (Ormas) sebagai pelaksana, dan Wajib Retribusi (masyarakat atau konsumen) sebagai pembayar layanan.

Dalam konteks normal, hubungan ini bersifat vertikal-publik, di mana Pemkot bertindak sebagai otoritas publik yang berwenang memungut retribusi, dan wajib retribusi memiliki kewajiban membayar berdasarkan peraturan. Namun, ketika Pemkot memasukkan ormas sebagai pihak ketiga melalui pelimpahan wewenang pemungutan, terbentuklah hubungan yang kompleks dan unik.

Ketiadaan landasan legalitas yang jelas mengenai mekanisme pelimpahan wewenang kepada ormas ini akan berdampak langsung pada status hukum ormas. Jika penunjukan ormas tidak sah, maka ormas tersebut bertindak tanpa legitimasi

hukum yang kuat. Konsekuensinya, tindakan pemkot mendelegasikan fungsi publik kepada ormas dapat melanggar prinsip larangan substitusi wewenang.

Pihak yang paling merasakan beban dampak ini adalah wajib retribusi. Masyarakat memiliki hak untuk memastikan secara hukum bahwa dana retribusi yang disetorkan dikelola oleh badan yang berwenang, serta menuntut adanya keseimbangan berupa perbaikan pada kualitas pelayanan (Oktavilia dkk., 2020). Kegagalan pemkot menjamin legalitas penunjukan ormas ini menciptakan ketidakpastian hukum dan berpotensi membuka ruang bagi sengketa antara wajib retribusi dengan ormas, serta antara wajib retribusi dengan Pemkot sebagai otoritas pemilik kewenangan retribusi jasa umum. Aspek legalitas di sini berfungsi sebagai jaminan perlindungan bagi wajib retribusi (konsumen dan masyarakat).

Permasalahan akuntabilitas dalam pengelolaan retribusi ini semakin diperumit oleh ketidakjelasan hubungan kontraktual antara Pemerintah Kota Bekasi dan organisasi kemasyarakatan. Meskipun kontrak kerja sama dapat menjadi dasar hubungan hukum, ketiadaan payung hukum yang kuat dalam bentuk peraturan daerah yang spesifik pada akhirnya mereduksi kekuatan legalitas kontrak tersebut. Seharusnya, instrumen kontrak secara tegas mengatur pembagian hak dan kewajiban yang rigid, termasuk penerapan sanksi berat apabila terjadi kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun penyalahgunaan wewenang oleh oknum di lapangan.

Di sisi lain, praktik ini juga membuka celah gugatan konsumen akibat penggunaan karcis parkir yang dinilai cacat hukum. Saat masyarakat membayar retribusi jasa umum, mereka pada hakikatnya sedang membeli jaminan layanan dan keamanan kendaraan dari pemerintah daerah. Namun, karcis parkir yang dikeluarkan oleh Ormas sering kali mencantumkan klausula eksepsi berupa pengalihan tanggung jawab atas kehilangan barang, yang secara nyata bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan prinsip *respondeat superior*, ormas bertindak untuk dan atas nama pemerintah kota, sehingga pemerintah tidak dapat melepaskan tanggung jawab ganti rugi begitu saja. Ketidadaan legalitas formal dalam mekanisme penunjukan ormas ini pada akhirnya menimbulkan

ketidakpastian hukum mengenai subjek mana yang harus bertanggung jawab secara penuh di hadapan hukum

Jadi, kekosongan hukum dalam perda bukan hanya soal masalah teknis semata, melainkan akar masalah legalitas yang berujung pada potensi cacat hukum administrasi atas seluruh kebijakan penunjukan ormas. Cacat ini memiliki implikasi yang cukup serius terhadap tata kelola pemerintahan (Pelanggaran Asas Legalitas dan Keterbukaan) dan perlindungan hak-hak masyarakat (pelanggaran UU Perlindungan Konsumen).

3.2.3. Konflik Kewenangan, Cacat Legalitas, dan Krisis Akuntabilitas Pengelolaan Retribusi Parkir Tepi Jalanan Umum di Kota Bekasi

Penelitian ini membedah praktik pengelolaan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum oleh Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) di Kota Bekasi, yang secara fundamental menimbulkan konflik serius dengan tiga pilar utama Hukum Administrasi Negara dan Keuangan Daerah: Kewenangan, Legalitas, dan Akuntabilitas. Dalam penjelasan di awal yang menunjukkan adanya *rechtvacuum* (kekosongan hukum) dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Bekasi menjadi titik tolak untuk menganalisis bagaimana celah normatif ini dieksploitasi, yang berujung pada kerugian keuangan daerah dan potensi cacat hukum administrasi.

Permasalahan utama yang menjadi akar persoalan dalam praktik ini adalah adanya konflik kewenangan pada pengalihan fungsi pemungutan dana publik. Secara yuridis, Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum diklasifikasikan sebagai Retribusi Jasa Umum, yang merupakan imbalan atas jasa pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan dan kemanfaatan umum (Siahaan, 2005). Sebagai dana publik, fungsi pemungutan retribusi memiliki karakteristik kewenangan publik bersifat deontis atau kewajiban formal yang secara eksklusif melekat pada otoritas pemerintah kota.

Namun, pelibatan ormas oleh Pemerintah Kota Bekasi menciptakan kerancuan dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, khususnya terkait distingsi antara mandat dan delegasi. Dalam sistem parkir manual, di mana ormas melakukan pungutan tunai secara langsung dan melaporkan setoran secara berkala, pemerintah kota secara faktual telah menyerahkan fungsi pemungutan dana

publik kepada subjek hukum swasta nirlaba. Penyerahan fungsi tanpa dasar hukum eksplisit dalam peraturan daerah ini tidak dapat dikategorikan sebagai delegasi yang sah, melainkan mengarah pada tindakan melampaui kewenangan. Hal ini terjadi karena pemerintah telah melepaskan fungsi substantif yang seharusnya diampu oleh aparat pemerintah.

Kondisi tersebut membawa konsekuensi hukum serius berupa pelanggaran prinsip tanggung jawab yang tidak dapat dialihkan (*no transfer of responsibility*). Pemerintah kota, sebagai pemegang otoritas asli, tidak dapat melepaskan tanggung jawab hukum, finansial, maupun sosial atas segala tindakan yang dilakukan oleh ormas di lapangan. Dengan demikian, kegagalan ormas dalam menyetorkan PAD secara optimal atau adanya penyalahgunaan wewenang merupakan bentuk kegagalan pemerintah kota dalam menjalankan fungsi supervisi, yang secara intrinsik adalah bagian tidak terpisahkan dari kewenangan yang mereka miliki.

3.2.4. Cacat Legalitas pada Prosedur Penunjukan yang Melanggar Asas Keterbukaan

Kekosongan hukum (*rechtvacuum*) dalam perda yang tidak mengatur secara spesifik mekanisme penunjukan dan kualifikasi ormas untuk mengelola PAD adalah pemicu utama kegagalan legalitas. Asas legalitas menuntut agar setiap tindakan pemerintahan harus memiliki pijakan normatif yang jelas. Keputusan administratif berupa Surat Keputusan (SK) Penunjukan Ormas yang didasarkan pada kekosongan hukum dan prosedur yang kabur dapat dikategorikan sebagai tindakan yang memiliki cacat hukum administrasi yang fatal, baik secara prosedural maupun substansial.

Cacat Prosedur terjadi karena penunjukan pihak ketiga untuk mengelola aset atau PAD seharusnya tunduk pada Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) atau mekanisme Kerja Sama Operasional (KSO) yang transparan. Penggunaan mekanisme penunjukan langsung tanpa transparan dan tanpa kualifikasi finansial yang ketat terhadap ormas secara terang-terangan melanggar asas keterbukaan dan asas kepastian hukum. Pelanggaran prosedur ini dapat membuat SK penunjukan tersebut berpotensi dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Jika SK batal, seluruh pungutan retribusi parkir oleh

Ormas secara retrospektif menjadi pungutan yang tidak sah secara hukum, menguatkan tafsir yuridis pungutan liar (Pungli) dalam konteks Administrasi Negara.

Secara substansi, ukuran Legalitas juga mencakup aspek Perlindungan Konsumen. Dalam konteks ini, Retribusi bisa dipahami sebagai biaya yang dibayarkan sebagai imbalan atas layanan publik, sehingga secara inheren menuntut adanya jaminan keamanan dan balasan jasa secara langsung dari pemerintah daerah kepada pembayar (Muldjono, 2010). Praktik karcis parkir yang mencantumkan pelepasan tanggung jawab, seperti frasa "Kehilangan bukan tanggung jawab pengelola," secara kontra bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan prinsip *Respondeat Superior* (tanggung jawab atasan). Pemkot, sebagai pemberi kewenangan, tidak dapat melepaskan tanggung jawab ganti rugi, sehingga ketiadaan regulasi yang tegas mengenai ganti rugi ini adalah bentuk kegagalan legalitas dalam melindungi hak-hak masyarakat.

3.2.5. Krisis Akuntabilitas

Kegagalan dalam aspek kewenangan dan legalitas pada akhirnya berujung pada krisis akuntabilitas keuangan daerah. Prinsip akuntabilitas mewajibkan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dilakukan secara efisien, diaudit, dan dilaporkan secara transparan. Namun, sistem manual berbasis karcis yang diterapkan dalam pengelolaan parkir oleh ormas secara inheren bertentangan dengan prinsip akuntabilitas modern dan memicu konflik dalam sistem pelaporan keuangan.

Sistem manual ini menciptakan celah perbedaan yang signifikan antara jumlah pungutan di lapangan dengan dana yang disetorkan ke kas daerah. Karakteristik ormas yang bersifat nirlaba tidak dirancang untuk memenuhi standar akuntabilitas dana publik yang ketat, sehingga sangat rentan terhadap praktik underreporting atau kebocoran masif yang dapat merugikan PAD hingga 40-70% (Warta Kota, 2025).

Selain itu, ketidakseriusan pemerintah kota untuk bertransformasi ke sistem *smart parking* yang merupakan standar global dalam menjamin transparansi melalui *e-payment* menjadi indikator kelemahan kelembagaan dan hambatan

kemauan politik. Keputusan untuk mempertahankan sistem manual yang rentan bocor ini dapat dianalisis sebagai bentuk maladminstrasi yang melanggar asas kepentingan umum, mengingat kerugian daerah tersebut seharusnya dapat dicegah melalui adopsi teknologi yang lebih efisien

4. Kesimpulan

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik pengelolaan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum oleh Ormas di Kota Bekasi menciptakan konflik struktural yang cukup serius dengan tiga pilar utama Hukum Administrasi Negara dan Keuangan Daerah, yaitu Kewenangan, Legalitas, dan Akuntabilitas. Masalah Kewenangan berakar pada pelanggaran asas legalitas yang fundamental, di mana Pemkot Bekasi, sebagai pemegang otoritas publik, melakukan tindakan yang berpotensi melampaui kewenangan dengan menyerahkan fungsi pemungutan dana publik kepada badan non-pemerintah. Penyerahan fungsi ini kepada ormas yang merupakan subjek hukum swasta nirlaba, tidak didukung oleh basis hukum yang jelas di dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi, sehingga tindakan ini lebih tepat dikategorikan sebagai delegasi fungsi publik yang cacat hukum, bukan sekadar mandat tugas teknis saja. Konsekuensi langsung dari pelepasan kewenangan ini adalah pelanggaran prinsip tanggung jawab yang tidak dapat dialihkan (*No Transfer of Responsibility*), di mana pemkot secara hukum seharusnya tetap memikul risiko finansial dan sosial atas setiap kebocoran atau penyalahgunaan wewenang di lapangan, menjadikan kegagalan Ormas sebagai kegagalan fungsi pengawasan Pemkot itu sendiri.

Krisis legalitas semakin diperburuk oleh adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dalam perda, yang tidak mengatur secara detail mengenai mekanisme, prosedur penunjukan, dan syarat kualifikasi ormas sebagai mitra pengelola. Cacat legalitas ini termanifestasi dalam dua aspek. Pertama, cacat prosedur administratif, di mana penunjukan ormas tanpa mekanisme tender yang transparansi dan tanpa kualifikasi finansial yang memadai melanggar asas keterbukaan dan asas kepastian hukum, sehingga surat keputusan (SK) penunjukan tersebut sangat bisa dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kedua, Cacat substansi perlindungan konsumen, yang terbukti dari praktik karcis parkir yang melepaskan tanggung jawab pengelola "kehilangan bukan tanggung jawab pengelola", sebuah kalimat yang bertentangan dengan Undang-Undang

Perlindungan Konsumen. Karena retribusi parkir adalah jasa umum, prinsip tanggung jawab atasan yang menuntut Pemkot untuk bertanggung jawab mutlak atas perlindungan kendaraan yang dititipkan, sehingga ketiadaan regulasi tegas mengenai ganti rugi dalam perda merupakan bentuk kegagalan legalitas dalam melindungi hak-hak masyarakat.

Lebih lanjut lagi, kombinasi sistem manual berbasis karcis dengan pelaksana dari ormas menciptakan krisis akuntabilitas yang masif dan kerugian PAD yang substansial. Sistem pelaporan keuangan ormas yang nirlaba dan tidak terintegrasi secara *real-time* ke kas daerah gagal memenuhi tuntutan akuntabilitas keuangan daerah yang berbasis transparansi dan auditabilitas tinggi. Sistem manual ini menciptakan *time lag* dan peluang diskresi yang tinggi, sehingga memicu minim laporan dan kebocoran PAD yang secara empiris terbukti masif. Kegagalan Pemkot untuk mengadopsi teknologi *smart parking*, yang terbukti mampu menaikkan penerimaan hingga ratusan persen dan menghilangkan kebocoran, merupakan indikasi kuat adanya hambatan kelembagaan atau kurangnya kemauan politik untuk mewujudkan tata kelola keuangan yang transparan. Sikap ini dianalisis sebagai bentuk *maladministration* yang melanggar asas kepentingan umum, karena kerugian keuangan daerah seharusnya dapat dicegah dengan adopsi teknologi yang sudah tersedia.

Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini menuntut pendekatan yang menyeluruh yang mencakup reformasi kewenangan, pengetatan legalitas, dan implementasi akuntabilitas berbasis teknologi. Model regulasi ideal yang direkomendasikan harus secara tegas melarang delegasi fungsi pemungutan kepada entitas nirlaba, memandatkan penunjukan melalui tender terbuka dengan kualifikasi finansial dan teknis yang ketat, serta mewajibkan transisi total ke sistem *smart parking* non-tunai yang terintegrasi secara *real-time* ke kas daerah. Hanya dengan sinkronisasi ketiga pilar ini, tujuan efisiensi dan optimalisasi PAD dapat tercapai, sekaligus memulihkan kepastian hukum bagi seluruh wajib retribusi di Kota Bekasi.

5. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang penulis uraikan di atas, penulis mengajukan saran-saran yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Bekasi sebagai langkah strategis untuk mengembalikan pengelolaan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum ke koridor *Good Governance*.

1. Saran Normatif dan Institusional (mengenai Kewenangan dan Legalitas)

Pemkot Bekasi harus segera merevisi Peraturan Daerah (Perda) terkait Retribusi Jasa Umum Parkir untuk secara tegas melarang delegasi/mandat fungsi pemungutan dana publik kepada ormas atau entitas nirlaba lainnya. Fungsi pemungutan harus dikembalikan dan disentralisasi ke Dinas Perhubungan (Dishub) Badan Pengelola Pendapatan Daerah (Bapenda).

Jika Pemkot tetap memerlukan kerja sama dengan pihak ketiga untuk operasional teknis, Peraturan Wali Kota (Perwal) wajib dibuat dan diatur secara rinci untuk memandatkan:

- a. Mekanisme penunjukan melalui Tender Terbuka yang kompetitif, sesuai dengan Peraturan Presiden mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- b. Persyaratan kualifikasi finansial dan teknis yang ketat, khususnya kemampuan implementasi sistem *e-parking*, untuk memastikan mitra yang ditunjuk mampu menjamin akuntabilitas.

2. Saran Teknis dan Kebijakan (mengenai Akuntabilitas dan Perlindungan Konsumen)

Transisi Wajib ke Sistem *Smart Parking*: Pemkot wajib segera mengimplementasikan kebijakan transisi total ke sistem *Smart Parking* non-tunai (QRIS, *e-money*) yang terintegrasi secara *real-time* dengan Kas Daerah. Penghapusan sistem manual berbasis karcis harus menjadi prioritas utama untuk menutup celah kebocoran PAD dan memastikan Akuntabilitas.

Penegasan Jaminan Ganti Rugi: Perda atau Perwal harus mencantumkan kalimat yang jelas mengenai Jaminan Ganti Rugi Mutlak dari Pemkot atas kehilangan atau kerusakan kendaraan di area retribusi. Pemkot wajib memastikan bahwa setiap bukti pembayaran (karcis digital ataupun fisik) memuat informasi yang jelas mengenai hak konsumen dan prosedur klaim yang mudah diakses, sekaligus menghilangkan kalimat-kalimat yang bertentangan dengan UU Perlindungan Konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal:

Ernawati, A. (2010). Perencanaan Superblok sebagai Model Pengembangan Pembangunan Pusat Kota Bekasi. *Jurnal Ilmiah Faktor Exacta*, 3(1).

- Gayatri, A., Yuslim, & Hasbi, M. (2023). Akibat Hukum Kesalahan Prosedur Pemilihan Penyedia dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Terhadap Kontrak Kerja Konstruksi. *UNES Journal of Swara Justisia*, 7(1).
- Jiwantara, F. A., Hasanah, S., & Lukman. (2022). Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi di Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 02(03).
- Manan, B. (2000). *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. [Makalah Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran].
- Nurmawan, Aldi Rinaldi, Saadah, K., & Suwondo, S. (2025). Analisis Efektivitas Program Terminal Parkir Elektronik sebagai Perwujudan Smart City Kota Bandung. *Jurnal Politeknik Negeri Bandung*, 16(1).
- Pratama, A. R. (2025). Keabsahan Dokumen Hasil Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI Tanggal 4 September 2025 dalam Kajian Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Impresi Indonesia (JII)*, 4(12).
- Putri, I. N., & Wahyudin, D. (2024). Evaluasi Pemungutan Pajak Parkir Dalam Meningkatkan Penerimaan Pajak Daerah Di Kota Bekasi. *Jurnal Reformasi Administrasi*, 11(2).
- Ramadhani, M., Rohmah, W., & Riyadi, A. (2024). Tinjauan Yuridis terhadap Pengelolaan Parkir di Kota Surakarta: Perspektif Hukum dan Pemerintahan. *Jurnal Bengawan Solo: Pusat Kajian Riset dan Inovasi Daerah Kota Surakarta*, 3(1).
- Romadhoni, H., & Suryono, A. (2018). Pertanggungjawaban Perdata Rumah Sakit dalam Hal Penolakan Pasien Miskin Pada Keadaan Gawat Darurat. *Privat Law*, 6(2).
- Sahlan, M. (2016). Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Arena Hukum*, 9(2).
- Sakti, F. T., Ardiansyah, Lestari, C. D., & Sumarni, E. (2023). Perspektif Akuntabilitas dalam Abuse of Power Pejabat Publik di Indonesia. *Jurnal DIALEKTIKA: Jurnal Ilmu Sosial*, 21(2).
- Sitorus, B. (2024). Persepsi Masyarakat Terhadap Parkir Liar dan Penataan Parkir di Kabupaten/Kota Bekasi. *Jurnal Keselamatan Transportasi Jalan (Indonesian Journal of Road Safety)*, 11(2).
- Buku:
- Arinanto, S. & Ninuk, T. (2012). *Memahami Hukum: Dari Konstruksi Sampai Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Fadli, Moh. (2011). *Peraturan Delegasi di Indonesia*. Universitas Brawijaya Press (UB Press).

- Hadjon, P. M. (2012). *Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum dalam Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Huda, N. (2019). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Indroharto. (2005). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku 1: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Litman, T. A. (2024). *Parking Management: Comprehensive Implementation Guide* (hlm. 6). Victoria Transport Policy Institute.
- Muldjono, D. (2010). *Hukum Pajak—Konsep, Aplikasi dan Penuntun Prakti*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Oktavilia, S., Fafurida, & Rahman, Y. A. (2020). *Pajak dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah*. Semarang: Penerbit Fastindo.
- Pratiwi, C. S., Yulita, C., Fauzi, & Purnamawati, S. A. (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*. Judicial Sector Support Program.
- Raba, M. (2020). *Akuntabilitas: Konsep dan Implementasi* (Cet. Ke-2). Universitas Muhammadiyah Malang.
- Siahaan, M. P. (2005). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Solihin, D. (2006). *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Artifa Duta Prakarsa.
- Suhariyanto, D. (2023). *Pengantar Hukum Indonesia* (ed. Uning Pratimaratri). Padang: CV Gita Lentera.

Halaman Web:

- Hukum, I. (2025, Januari 20). De Jure: Pengertian, Fungsi, dan Perbedaan dengan De Facto. *Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*. <https://fahum.umsu.ac.id/info/de-jure-pengertian-fungsi-dan-perbedaan-dengan-de-facto/>
- Kota, W. (2025, Juni 3). UPT Parkir Tak Jelas Kelola Retribusi. *Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*. <https://jakarta.bpk.go.id/upt-parkir-tak-jelas-kelola-retribusi/>
- Lee, S. (2025, April 17). A Clear Ultimate Guide to Vehicle Miles Traveled. *Number Analytics*. <https://www.numberanalytics.com/blog/ultimate-vehicle-miles-guide>
- Publik, B. K. dan I. (2024, Juli 10). Sistem Transportasi Perkotaan Terus Digenjot. *Kementerian Perhubungan Republik Indonesia*. <https://dephub.go.id/post/read/sistem-transportasi-perkotaan-terus-digenjot>

- Rachman. (2025, Agustus 24). Transformasi Sistem Parkir Menuju Kota Cerdas: Studi Kasus MSM Parking Group dan Inovasi Teknologi Parkir di Indonesia. *Wirbuana Academic*. <https://wirabuana.ac.id/sistem-parkir-kota-cerdas-msm-parking/>
- Topan, R. (2019, September 27). Panduan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga. *Hukum Positif Indonesia*. <https://rendratopan.com/2019/09/27/panduan-kerja-sama-daerah-dengan-pihak-ketiga/>
- Umar, A. (2019, November 13). Premanisme di Lahan Parkir. *Tempo*. <https://www.tempo.co/kolom/premanisme-di-lahan-parkir-685403>
- Yasin, M. (2017, April 4). Makna Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara. *Hukum Online*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/makna-asas-legalitas-dalam-hukum-administrasi-negara-cl6986/>