ANALISIS HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN PEMBEBASAN RETRIBUSI PARKIR DI KAWASAN PERBELANJAAN KOTA MANADO DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH KOTA MANADO NOMOR 1 TAHUN 2024 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

Elvan Meihard Kereh[1], Donald Albert Rumokoy[2], Harly Stanly Muaja[3]

[1/2/3]Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Indonesia
**Email : elvankereh@gmail.com*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif substansi serta kriteria objektif kebijakan pembebasan retribusi parkir berdasarkan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta menguji keabsahan dan akibat hukum dari kebijakan pembebasan retribusi parkir di kawasan pusat perbelanjaan Kota Manado ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) dan asas-asas hukum administrasi negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (doctrinal legal research) dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan analitis. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif-sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pasal 100 ayat (1) Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 secara tegas mengkonstruksikan kewenangan pembebasan retribusi sebagai kewenangan terikat yang didasarkan pada ruang diskresi (Freies Ermessen) Wali Kota, yang dibatasi oleh kriteria objektif kumulatif-limitatif meliputi kemampuan finansial wajib retribusi, penunjangan program strategis daerah, serta tata ruang/zonasi perkotaan. Penetapan pembebasan bersifat konstitutif dan non-automatic exemption sehingga wajib dituangkan dalam Keputusan Wali Kota yang definitif. (2) Pelaksanaan pembebasan retribusi parkir di kawasan pusat perbelanjaan Kota Manado (koridor Golden Swalayan hingga Ex. Family) yang berlangsung tanpa Keputusan Wali Kota serta ketiadaan Peraturan Wali Kota sebagai aturan pelaksana dikategorikan mengandung cacat hukum secara prosedural dan substansial. Akibat hukumnya mencakup tindakan ultra vires yang batal demi hukum, timbulnya dualisme pemungutan antara pengelola swasta berportal dan juru parkir tepi jalan, maraknya praktik juru parkir liar, timbulnya beban pengenaan biaya ganda (double charging) bagi masyarakat, serta menciptakan potensi kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berpotensi menjadi temuan kerugian daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Oleh karena itu, direkomendasikan penyusunan Peraturan Wali Kota tentang Penyelenggaraan Perparkiran serta konsistensi penerbitan Keputusan Wali Kota tertulis guna menjamin kepastian hukum, perlindungan masyarakat, dan akuntabilitas keuangan daerah.

Kata Kunci: *Pembebasan Retribusi Parkir, Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024, UU HKPD, Diskresi Eksekutif, Kepastian Hukum, Pendapatan Asli Daerah.*

I. PENDAHULUAN

Secara konstitusional, Indonesia dengan tegas mendefinisikan dirinya sebagai Negara Hukum (Rechtsstaat), sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip fundamental ini menggarisbawahi bahwa hukum memegang kekuasaan serta hierarki tertinggi (supremacy of law) dalam seluruh dinamika berbangsa dan bernegara. Implikasi yuridis dari penetapan ini adalah bahwa setiap penyelenggaraan roda pemerintahan, pengambilan kebijakan publik,

hingga tata perilaku masyarakat harus senantiasa dilandasi, dibatasi, dan dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, tidak ada satu pun individu, lembaga, maupun pemegang kekuasaan yang berada di atas hukum, guna menjamin terciptanya keadilan, kepastian hukum, keteraturan sosial, serta perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara.

Prinsip esensial dari doktrin negara hukum secara tegas menuntut bahwa seluruh pelaksanaan kekuasaan negara baik berupa tindakan nyata di lapangan (feitelijke handelingen), perumusan kebijakan publik (beleid), maupun pembentukan tata aturan hukum baru oleh lembaga-lembaga pemerintahan wajib bertumpu sepenuhnya pada sumber keabsahan wewenang yang sah serta tunduk secara mutlak di bawah naungan asas legalitas (beginsel van rechtmatigheid van bestuur). Keterikatan ini mengartikan bahwa tidak ada satu pun pejabat maupun lembaga negara yang memiliki kekuasaan secara mandiri tanpa ditopang oleh aturan hukum tertulis yang berlaku, baik yang diperoleh melalui penyerahan wewenang secara langsung (atribusi), pelimpahan wewenang (delegasi), maupun pemberian kuasa (mandat). Tanpa adanya dasar hukum yang jelas, setiap keputusan atau tindakan yang dihasilkan oleh aparatur negara secara otomatis berstatus tidak sah, tergolong sebagai perbuatan melampaui batas wewenang (ultra vires), serta berpotensi memicu timbulnya penyalahgunaan kekuasaan.

Lebih jauh lagi, penundukan diri pada asas legalitas menjadi pilar utama dalam menjamin kepastian hukum dan ketertiban tata kelola pemerintahan, di mana hukum senantiasa mendahului setiap tindakan pemerintah (het recht gaat aan das bestuur vooraf). Melalui mekanisme ini, batas-batas kekuasaan negara dapat terukur dan terbuka, sehingga ruang gerak pemerintah tidak bergeser menjadi tindakan sewenang-wenang (willekeur), melainkan tetap berfungsi untuk memberikan kepastian hukum serta melindungi hak-hak dasar seluruh warga negara. Saling berkaitan dengan pembatasan kewenangan tersebut, struktur ketatanegaraan Indonesia yang menganut asas desentralisasi dan otonomi daerah turut menetapkan bahwa pelaksanaan fungsi mengatur dan fungsi mengurus rumah tangga daerah diserahkan secara sah kepada Pemerintah Daerah.

Penyerahan urusan pemerintahan tersebut secara konkret diwujudkan melalui pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen hukum lokal yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Kehadiran Peraturan Daerah ini berfungsi sebagai landasan normatif yang sah bagi pemerintah daerah untuk mengelola, mengoptimalkan, dan mendayagunakan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki. Lebih dari sekadar alat regulasi ketertiban, aturan di tingkat lokal ini memegang peran strategis sebagai fondasi legal dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang sah, menetapkan kebijakan retribusi maupun pajak lokal, serta mengarahkan alokasi anggaran belanja secara akuntabel. Melalui kerangka hukum yang terukur dan mengikat tersebut, pemerintah daerah mendorong terwujudnya kemandirian fiskal daerah tanpa mengabaikan prinsip kepastian hukum dan keterpaduan tata hukum nasional.

Dalam kerangka Hukum Tata Negara, otonomi fiskal hadir sebagai bagian integral yang tidak terpisahkan dari hakikat otonomi daerah, yang memberikan wewenang penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan membiayai sendiri pelaksanaan fungsi pemerintahan serta pembangunan di wilayahnya tanpa harus bergantung sepenuhnya pada transfer anggaran dari pemerintah pusat. Keleluasaan dalam mengurus keuangan daerah ini menjadi tolak ukur nyata dari keberhasilan desentralisasi, di mana daerah diberikan hak normatif untuk merumuskan kebijakan pendapatan dan belanja yang selaras dengan kebutuhan masyarakat lokal. Kendati demikian,

pelaksanaan otonomi fiskal ini tetap diikat oleh norma-norma hukum tata negara agar tata kelola keuangan daerah senantiasa berjalan secara akuntabel, transparan, dan tidak keluar dari garis kebijakan tata keuangan negara secara universal.

Seiring dengan dilakukannya restrukturisasi hukum tata keuangan daerah melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), terjadi perubahan fundamental dalam tata kelola regulasi fiskal di tingkat lokal. Pembaharuan hukum ini tidak hanya mengubah landasan operasional pemungutan pajak dan retribusi daerah, tetapi juga merata ulang keberimbangan alokasi sumber daya finansial antara tingkat pusat dan daerah guna mendorong pemerataan layanan publik. UU HKPD mengamanatkan prinsip penyatuan hukum (unifikasi regulasi), yakni kewajiban untuk mengintegrasikan seluruh ketentuan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ke dalam satu Peraturan Daerah tunggal demi menjamin kepastian hukum dan efisiensi tata kelola administrasi negara.

Sebagai bentuk pelaksanaan atas kewenangan atribusi yang dimandatkan secara eksplisit oleh UU HKPD, Pemerintah Kota Manado bersama-sama dengan DPRD Kota Manado mengundangkan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penetapan Perda tunggal ini merupakan langkah strategis daerah dalam merespons unifikasi regulasi fiskal nasional, guna menyatukan seluruh instrumen pemungutan pajak dan retribusi ke dalam satu kerangka hukum yang terintegrasi. Perda ini berkedudukan sebagai norma hukum daerah yang memberikan dasar kewenangan bagi eksekutif daerah untuk menjalankan pemungutan retribusi, khususnya jasa pelayanan parkir di tepi jalan umum maupun kawasan komersial.

Pelaksanaan kewenangan pemungutan retribusi perparkiran mengemban fungsi ganda (double function) secara normatif dalam ranah hukum keuangan publik. Di satu sisi, pemungutan ini menjalankan fungsi penerimaan anggaran (fiscalea) yang bertujuan menghimpun dana guna mengisi kas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di sisi lain, wewenang tersebut sekaligus menjalankan fungsi mengatur (regulend), di mana retribusi difungsikan sebagai instrumen kebijakan normatif untuk mengendalikan kepadatan lalu lintas, menekan potensi kemacetan di kawasan komersial yang padat, serta memelihara keteraturan tata ruang publik perkotaan.

Meskipun Peraturan Daerah mengatur kewenangan pemungutan yang bersifat imperatif, hukum administrasi negara tetap memberikan ruang kebebasan bertindak (Freies Ermessen) atau diskresi kepada Wali Kota untuk menetapkan kebijakan pembebasan maupun keringanan retribusi. Sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Pasal 100 ayat (1) Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024, diskresi tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi secara ketat oleh kriteria-kriteria objektif yang terukur, seperti menunjang pelaksanaan program strategis daerah, merespons situasi keadaan kahar (force majeure), atau manajemen tata ruang perkotaan.

Permasalahan hukum tata negara dan hukum administrasi negara muncul ketika pelaksanaan Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 di tingkat lapangan berhadapan dengan kekosongan norma teknis (Peraturan Wali Kota) serta ketidakjelasan prosedur hukum (Keputusan Wali Kota definitif). Kondisi ini menciptakan ruang ketidakpastian yuridis di kawasan perbelanjaan Kota Manado, khususnya sepanjang koridor komersial mulai dari Swalayan Golden Manado hingga Ex. Family. Pada titik-titik pusat keramaian tersebut, ketiadaan aturan teknis pelaksana mengakibatkan pemungutan retribusi parkir berjalan tanpa pedoman operasional yang seragam, yang memicu tumpang tindih

kewenangan antara pengelola parkir swasta berbasis portal elektronik dengan juru parkir tepi jalan umum.

Praktik pemungutan ganda ini melahirkan ketidakpastian hukum di mana pengguna jasa perparkiran kerap dihadapkan pada kewajiban membayar retribusi dua kali dalam satu area yang sama (double charging). Selain itu, pembebasan retribusi yang dilakukan tanpa dasar Keputusan Wali Kota yang definitif dapat dikategorikan sebagai tindakan cacat hukum secara prosedural dan substansial. Dalam perspektif pemeriksaan keuangan negara, hilangnya potensi penerimaan daerah akibat pembebasan retribusi yang tidak memiliki legalitas formal berpotensi menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai bentuk kerugian daerah atau kebocoran kas PAD.

Berdasarkan latar belakang teoretis dan empiris tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menjawab dua perumusan masalah utama:

1. Bagaimana Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur substansi dan kriteria objektif mengenai kebijakan pembebasan retribusi parkir?
2. Bagaimana keabsahan dan akibat hukum dari Kebijakan Pembebasan Retribusi Parkir di Kawasan Pusat Perbelanjaan Kota Manado berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (doctrinal legal research), yaitu penelitian yang difokuskan pada analisis terhadap norma-norma hukum positif, azas-azas hukum, sistematika hukum, serta sinkronisasi vertikal dan horizontal antar-peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sistem norma tertulis yang logis dan konsisten.

Dalam mendisiksekankan permasalahan hukum yang diteliti, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan (approach), yaitu:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach): Dilakukan dengan menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani, meliputi UUD NRI 1945, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD, serta Perda Kota Manado No. 1 Tahun 2024.
2. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach): Beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, khususnya mengenai otonomi fiskal, Freies Ermessen/diskresi, asas legalitas, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta teori kualitas peraturan daerah.
3. Pendekatan Analitis (Analytical Approach): Menganalisis makna hukum dari istilah, norma, dan konsep yang tertuang dalam regulasi serta relevansinya terhadap kasus pembebasan retribusi parkir di kawasan perbelanjaan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga kategori:

a. Bahan Hukum Primer: Meliputi Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945, UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 30 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2022 (UU HKPD), serta Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder: Berupa hasil karya dari lingkaran hukum, artikel ilmiah dalam jurnal nasional/internasional, buku teks hukum tata negara/keuangan daerah, serta risalah audit BPK RI.

c. Bahan Hukum Tersier: Keterangan

pelengkap seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen dan penelusuran kepustakaan (library research). Bahan hukum yang terkumpul selanjutnya dianalisis menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan menerapkan teknik penafsiran hukum (sistematis, otentik, dan teleologis) serta penalaran hukum (legal reasoning) deduktif guna menghasilkan kesimpulan komprehensif atas permasalahan yang diteliti.

III. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pembebasan Retribusi Parkir di Kawasan Komersial

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), retribusi didefinisikan sebagai pungutan daerah yang dihubungkan secara langsung dengan jasa atau fasilitas tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah dan dinikmati secara langsung oleh pembayar retribusi. Hal ini membedakannya secara tegas dari pajak yang sifatnya pungutan wajib tanpa imbalan langsung. Dalam doktrin hukum keuangan daerah, retribusi secara yuridis dogmatis didefinisikan sebagai bentuk pungutan daerah yang pada hakikatnya dipersamakan dengan instrumen pembayaran atas pemanfaatan jasa, barang milik daerah, atau pemberian izin tertentu. Karakteristik paling fundamental yang membedakan retribusi secara diametral dengan pajak terletak pada aspek kausalitas hukumnya, yaitu adanya eksistensi kontraprestasi langsung atau timbal balik seketika (individual counter-performance).

Di sisi lain, Pembebasan Retribusi Parkir merupakan instrumen kebijakan yang memiliki dimensi non-fiskal yang signifikan, yang menjadikannya titik kritis dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan pembebasan ini secara hukum diizinkan dan diatur di bawah payung UU No. 1 Tahun 2022 (UU HKPD). Pembebasan ini bertransformasi menjadi alat diskresioner pemerintah daerah yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, bukan semata-mata mengumpulkan pendapatan. Misalnya, pembebasan diberlakukan untuk menstimulasi kawasan ekonomi tertentu, memberikan insentif transportasi umum, atau merespons keadaan darurat. Namun, karena sifatnya yang berpotensi mengurangi PAD, pelaksanaan pembebasan wajib dilandasi oleh kriteria yang spesifik, ketat, dan terukur demi mencegah penyalahgunaan diskresi.

B. Keuangan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Pemerintahan Daerah

Keuangan Daerah merupakan kerangka besar pengelolaan seluruh hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Dalam struktur keuangan daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pajak Daerah didefinisikan sebagai iuran wajib yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang tanpa imbalan langsung, sedangkan Retribusi Daerah dipungut atas jasa atau izin spesifik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah memegang peranan sebagai variabel finansial yang paling strategis untuk mengukur tingkat kemandirian fiskal suatu daerah otonom.

Pemerintahan Daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya. Dalam perkembangan hukum tata negara modern, pelaksanaan pemerintahan daerah kini harus secara tegas berorientasi pada pencapaian efektivitas pelayanan publik, transparansi, serta akuntabilitas, yang merupakan pengejawantahan dari prinsip Good Local Governance.

C. Kualitas Peraturan Daerah (Perda)

Ditinjau dari kriteria kualitas regulasi lokal, sebuah Peraturan Daerah yang ideal

wajib memenuhi tiga dimensi kualitas yuridis utama:

1. Kualitas Yuridis-Formal: Menekankan pada kepatuhan Perda terhadap hierarki, prosedur, dan tata cara pembentukan hukum sesuai UU P3 (UU No. 12/2011 jo. UU No. 13/2022) serta asas lex superior derogat legi inferiori.
2. Kualitas Sosiologis: Menilai sejauh mana Perda diterima, ditaati secara sukarela, serta mampu secara nyata menyelesaikan masalah sosial-ekonomi di masyarakat (mencerminkan kebutuhan publik dan tepat sasaran).
3. Kualitas Filosofis-Normatif: Berfokus pada substansi moral dan keadilan, memastikan bahwa Perda mencerminkan asas pengayoman, keadilan distributif/prosedural, equality before the law, serta kemanfaatan umum.

IV. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

A. Regulasi dan Kriteria Objektif Kebijakan Pembebasan Retribusi Parkir Berdasarkan Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024

1. Kerangka Normatif Unifikasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Lahirnya Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan respons yuridis-konstitusional yang imperatif terhadap pengundangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Secara filosofis dan ketatanegaraan, UU HKPD menuntut restrukturisasi fundamental terhadap tata kelola fiskal daerah melalui penguatan prinsip local tax power yang selaras dengan kemudahan berusaha (ease of doing business). Sebelum diundangkannya Perda No. 1 Tahun 2024, regulasi pemungutan pajak dan retribusi di Kota Manado tersebar secara parsial ke dalam berbagai Perda sektoral. Fragmentasi regulasi tersebut terbukti memicu tumpang tindih aturan (overlapping), tingginya biaya kepatuhan administrasi (compliance cost), serta ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat.

Melalui unifikasi regulasi ke dalam satu Perda tunggal, Pemerintah Kota Manado mengintegrasikan seluruh instrumen pemungutan ke dalam wadah hukum yang padu. Dalam struktur Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024, pemungutan retribusi pelayanan parkir tidak lagi dipandang semata-mata sebagai instrumen pengumpul dana (fiscalea) untuk membiayai APBD, melainkan dikonstruksikan secara seimbang sebagai instrumen pengatur (regulend) untuk menata ketertiban lalu lintas, mengendalikan kemacetan di kawasan bisnis utama, serta menyelaraskan tata ruang perkotaan.

2. Konstruksi Diskresi Eksekutif dan Kriteria Objektif Pembebasan Retribusi

Secara doktrinal dalam Hukum Administrasi Negara, pemberian wewenang pembebasan atau keringanan retribusi merupakan wujud perwujudan kebebasan bertindak (Freies Ermessen) bagi kepala daerah. Kebijakan ini diperlukan untuk merespons situasi-situasi dinamis di lapangan yang tidak terakomodasi secara kaku dalam norma hukum tertulis. Kendati demikian, agar penggunaan diskresi tersebut tidak bergeser menjadi tindakan sewenang-wenang (willekeur) atau penyalahgunaan wewenang (détournement de pouvoir), Pasal 100 ayat (1) Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 secara tegas membatasi ruang diskresi Wali Kota melalui kriteria objektif yang bersifat limitatif dan terukur.

Kriteria objektif sebagaimana diatur dalam Pasal 100 ayat (1) Perda No. 1 Tahun 2024 mencakup tiga dimensi utama:

a. Kriteria Kemampuan Finansial dan Skala Ekonomi Wajib Retribusi: Keringanan atau pembebasan retribusi dapat diberikan apabila subjek hukum yang menjadi sasaran kebijakan mengalami kemerosotan daya beli atau kemunduran ekonomi secara sistemik. Hal ini meliputi kondisi keadaan kahar (force

majeure) seperti bencana alam, kebakaran kawasan perdagangan, wabah penyakit menular, atau imbas krisis ekonomi makro yang secara nyata memukul keberlangsungan usaha mikro dan kecil.

b. Kriteria Keperluan Menunjang Program Prioritas Daerah: Kebijakan pembebasan dapat diambil apabila difungsikan sebagai insentif fiskal untuk menyukseskan program strategis Pemerintah Kota Manado. Sebagai contoh, dalam rangka mendongkrak sektor pariwisata dan ekonomi kreatif, Pemda dapat membebaskan retribusi parkir pada koridor wisata tertentu selama berlangsungnya event kebudayaan atau festival berskala internasional.

c. Kriteria Zonasi dan Manajemen Kawasan Perkotaan: Kriteria ini berbasis pada perencanaan tata ruang kota. Wali Kota berwenang memberikan penyesuaian atau pembebasan tarif pada koridor jalan tertentu yang sedang dalam tahap rekayasa lalu lintas atau pengalihan beban kendaraan demi mengurai kejenuhan di pusat kota.

3. Prosedur Administrasi dan Pemenuhan Asas Legalitas

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, setiap tindakan pemerintahan yang mengeluarkan insentif atau pengecualian fiskal bersifat kewenangan terikat secara prosedural (gebonden bevoegdheid). Pasal 100 ayat (1) Perda Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 mengisyaratkan bahwa pembebasan retribusi bersifat konstitutif dan non-automatic exemption. Artinya, status bebas retribusi tidak muncul secara spontan atau otomatis demi hukum hanya karena seorang subjek merasa telah memenuhi kriteria objektif. Beban kewajiban pembayaran retribusi tetap melekat penuh secara hukum sampai terbitnya aktus administratif berupa Keputusan Wali Kota Manado yang sah, tertulis, definitif, serta mengikat secara konkret dan individual.

Formalisasi kebijakan pembebasan retribusi ke dalam bentuk Keputusan Wali Kota tertulis merupakan prasyarat mutlak untuk memenuhi asas keterbukaan dan akuntabilitas publik. Mengingat setiap kebijakan pembebasan retribusi secara otomatis berdampak pada hilangnya potensi penerimaan daerah yang telah dianggarkan dalam APBD, maka penetapan tertulis bertindak sebagai dokumen pertanggungjawaban administratif dan keuangan yang sah. Tanpa dokumen legal tersebut, pembebasan retribusi di lapangan akan dipandang sebagai tindakan sepihak yang tidak akuntabel dan berpotensi memicu temuan audit BPK terkait kebocoran kas daerah.

B. Keabsahan dan Akibat Hukum Kebijakan Pembebasan Retribusi Parkir di Kawasan Pusat Perbelanjaan Kota Manado Berdasarkan UU HKPD

1. Keabsahan Kebijakan Ditinjau dari Asas Legalitas dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam kerangka UU No. 1 Tahun 2022 (UU HKPD) dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, keabsahan setiap keputusan atau tindakan pemerintahan diukur dari tiga syarat utama: keabsahan kewenangan, keabsahan prosedur, dan keabsahan substansi. Ketika prinsip ini diuji terhadap praktik pembebasan retribusi parkir di kawasan pusat perbelanjaan Kota Manado khususnya sepanjang koridor komersial Swalayan Golden Manado hingga Ex. Family, terlihat adanya jurang pemisah yang tajam antara das sollen dan das sein.

Di kawasan tersebut, kebijakan pembebasan atau pengecualian pemungutan retribusi parkir di lapangan berlangsung tanpa didukung oleh dua instrumen hukum vital: (1) Peraturan Wali Kota (Perwali) sebagai aturan pelaksana teknis operasional dari Perda No. 1 Tahun 2024, dan (2) Keputusan Wali Kota yang definitif tentang pembebasan retribusi pada titik lokasi tersebut. Pengabaian terhadap dua instrumen hukum formal ini melahirkan cacat hukum ganda:

Tindakan pembebasan dilakukan melompati prosedur administrasi pemerintahan yang sah. Tanpa Keputusan Wali Kota tertulis, tindakan pejabat eksekutif di lapangan tidak memiliki keterlacakan dokumen negara (documentary traceability) dan melanggar tata cara penerbitan keputusan tata usaha negara.a. Cacat Prosedural:

Kebijakan di lapangan tidak bertumpu pada pertimbangan yuridis yang cermat, kajian kriteria objektif, maupun kalkulasi dampak terhadap kerugian kas daerah. Tindakan demikian mencederai asas kepastian hukum dan keterbukaan**.**b. Cacat Substansial:

Berdasarkan asas lex superior derogat legi inferiori dan doktrin hukum administrasi, tindakan pejabat eksekutif yang membebaskan retribusi hanya berlandaskan kesepakatan lisan atau diskresi informal di lapangan dikategorikan sebagai tindakan melampaui batas wewenang (ultra vires). Akibatnya, kebijakan di tingkat operasional tersebut secara mutlak batal demi hukum (nietog/void ab initio), dianggap tidak pernah ada secara yuridis, dan tidak memiliki kekuatan mengikat.

2. Akibat Hukum Kebijakan Pembebasan Retribusi Tanpa Regulasi Pelaksana yang Jelas

Ketiadaan Peraturan Wali Kota dan Keputusan Wali Kota definitif dalam pengelolaan retribusi parkir di kawasan komersial Manado menimbulkan implikasi hukum sistemik yang merugikan berbagai pihak:

Akibat ketiadaan norma teknis mengenai zonasi dan koordinat pemungutan yang tegas, terjadi benturan kewenangan antara pihak pengelola parkir swasta (yang mengoperasikan portal elektronik di area bisnis) dengan juru parkir di tepi jalan umum. Kondisi ini memicu praktik pengenaan biaya ganda (double charging), di mana masyarakat konsumen dipaksa membayar retribusi dua kali dalam satu kawasan yang sama. Selain itu, kekosongan aturan teknis dimanfaatkan oleh oknum juru parkir liar untuk memungut uang secara ilegal tanpa memberikan karcis resmi.a. Timbulnya Dualisme Pemungutan dan Praktik Parkir Liar:

Dari perspektif pengawasan keuangan negara, setiap potensi PAD yang hilang akibat pembebasan tanpa Keputusan Wali Kota yang sah dianggap sebagai penyimpangan tata kelola anggaran. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dapat memproses temuan ini sebagai bentuk kebocoran kas daerah atau indikasi kerugian keuangan daerah, yang mewajibkan adanya tuntutan ganti rugi atau sanksi administratif bagi pejabat pelaksana.b. Risiko Potensi Kerugian Keuangan Daerah (Temuan Audit BPK):

Pelaku usaha di kawasan komersial kehilangan perlindungan hukum prosedural dalam menjalankan aktivitas bisnisnya. Ketiadaan transparansi penetapan zonasi dan tarif menciptakan iklim investasi yang tidak kondusif serta mencederai kepastian hukum dalam berusaha.c. Ketidakpastian Hukum dan Kerentanan Iklim Usaha:

C. Formulasi Jalan Tengah (Middle Ground) dan Rekonstruksi Pengawasan Eksekutif

Untuk menjembatani benturan antara fungsi penerimaan daerah (fiscalea) dan fungsi pengaturan pelayanan publik (regulend), penelitian ini merumuskan Formulasi Jalan Tengah (Middle Ground) melalui tiga langkah rekonstruksi hukum administrasi yang strategis:

Pemerintah Kota Manado harus segera menerbitkan Perwali sebagai aturan turunan dari Perda No. 1 Tahun 2024. Perwali ini wajib merinci: (a) Kriteria teknis dan indikator objektif pembebasan retribusi; (b) Penetapan klasifikasi zonasi tarif (kawasan pusat komersial padat vs kawasan pelayanan publik); (c) Tata cara pendaftaran, sertifikasi, dan identitas resmi

(atribut) juru parkir legal; serta (d) Mekanisme kemitraan dan batas koordinat antara pengelola portal swasta dan area tepi jalan umum.1. Pembentukan Peraturan Wali Kota (Perwali) Penyelenggaraan Perparkiran:

Setiap insentif atau pembebasan retribusi wajib diterbitkan melalui Keputusan Wali Kota yang bersifat konkret, individual, dan definitif. Dokumen penetapan harus mencantumkan nama subjek, lokasi spesifik, jangka waktu, pertimbangan diskresi, serta kalkulasi estimasi kompensasi PAD yang hilang secara transparan.2. Standardisasi Penerbitan Keputusan Wali Kota Definitif:

Dinas Perhubungan Kota Manado bersama Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) wajib mengoptimalkan penegakan Perda melalui patroli dan penindakan tegas terhadap juru parkir liar. Sinergi ini diperlukan untuk menghentikan praktik double charging, memulihkan ketertiban umum, serta menjamin hak-hak konsumen atas pelayanan publik yang aman dan transparan.3. Penguatan Pengawasan Terpadu dan Penegakan Hukum:

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur kebijakan pembebasan retribusi parkir melalui konstruksi kewenangan diskresi terikat (Freies Ermessen) Wali Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 100 ayat (1). Kebijakan pembebasan dibatasi oleh kriteria objektif limitatif yang meliputi kemampuan finansial wajib retribusi, penunjangan program strategis daerah, serta manajemen zonasi tata ruang. Penetapan pembebasan bersifat konstitutif dan non-automatic exemption sehingga wajib dituangkan secara tertulis ke dalam Keputusan Wali Kota Manado yang definitif.

2. Kebijakan pembebasan retribusi parkir di kawasan pusat perbelanjaan Kota Manado (koridor Golden Swalayan hingga Ex. Family) yang dilaksanakan tanpa dasar Keputusan Wali Kota definitif dan tanpa Peraturan Wali Kota sebagai petunjuk teknis operasional dikategorikan cacat hukum secara prosedural dan substansial. Implikasi hukumnya adalah tindakan tersebut tergolong ultra vires dan batal demi hukum, yang mengakibatkan timbulnya dualisme pemungutan, maraknya juru parkir liar, timbulnya beban pengenaan biaya ganda (double charging) bagi masyarakat, serta menciptakan potensi kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berpotensi menjadi temuan kerugian daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

B. Saran

1. Pemerintah Kota Manado disarankan untuk segera menyusun dan mengundangkan Peraturan Wali Kota (Perwali) tentang Penyelenggaraan Perparkiran sebagai aturan pelaksana teknis dari Perda No. 1 Tahun 2024, guna memperjelas zonasi tarif, mekanisme pembebasan, serta legalitas dan identitas juru parkir resmi.

2. Wali Kota Manado dihimbau untuk senantiasa konsisten menerbitkan produk hukum berupa Keputusan Wali Kota tertulis yang bersifat konkret dan definitif dalam setiap penetapan pembebasan atau keringanan retribusi daerah, guna memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, mencegah penyalahgunaan wewenang, serta menjamin akuntabilitas audit keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. (2021). Perihal Undang-Undang. Jakarta: Rajawali Pers.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. (2022). Panduan Audit Pendapatan Daerah dan Potensi Kebocoran Fiskal. Jakarta: BPK RI.

Budihardjo, Eko. (2015). Tata Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan. Semarang: Universitas Diponegoro Press.

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD).

Koentjoro, Diana Halim. (2004). Hukum Administrasi Negara. Bogor: Ghalia Indonesia.

Kristiadi, J.B. (1999). Otonomi Daerah dan Masa Depan Pemerintahan Indonesia. Jakarta: CSIS.

Kurniati. (2022). 'Dilematika Penerimaan Retribusi Daerah dalam Rangka Pembiayaan Pembangunan Daerah'. Jurnal Hukum Lex Generalis, 3(2), 142-158.

Lanya, Bernard. (2024). Hukum Fiskal Daerah dan Problematika Penegakan Hukum di Lapangan. Surabaya: Bina Ilmu.

Mardiasmo. (2018). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah (Edisi Revisi). Yogyakarta: Andi.

Mardiasmo. (2018). Perpajakan. Yogyakarta: Andi.

Pemerintah Kota Manado. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Ridwan HR. (2016). Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi). Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Siahaan, Marihot Pahala. (2016). Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Teori dan Aplikasi. Jakarta: Rajawali Pers.

Siahaan, Marihot Pahala. (2023). Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia: Teori dan Aplikasi. Jakarta: Rajawali Pers.

Skousen, K. Fred, & James D. Stice. (2007). Pengantar Akuntansi (Terjemahan oleh Rudianto). Jakarta: Erlangga.

Soekanto, Soerjono. (2019). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali Pers.

Soekanto, Soerjono, & Sri Mamudji. (1990). Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Press.

Soemitro, Rochmat. (1992). Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan. Bandung: Eresco.

Soemitro, Rochmat. (2019). Asas dan Dasar Perpajakan dan Retribusi Daerah. Bandung: Eresco.

Sutedi, Adrian. (2011). Hukum Keuangan Daerah. Jakarta: Sinar Grafika.

Tjahjono, Tri. (2017). Manajemen Transportasi Perkotaan dan Manajemen Lalu Lintas. Depok: UI Press.